

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021

Este informe fue elaborado en colaboración con Gabriela Nava Campos, investigadora independiente

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo: México	2	
I. Introducción	6	
II. Contexto de gobierno abierto en México	7	
III. Liderazgo y proceso multisectorial	14	
IV. Compromisos	20	
1. Gasto abierto y responsable en programas sociales.		22
2. Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable		26
3. Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación		29
4. Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes		32
5. Transparencia para fomentar la inclusión laboral		35
6. Plataforma única y abierta de información de seguridad pública		39
7. Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas		43
8. Fortalecer los servicios públicos de cuidados		45
9. Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos		47
10. Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca		50
11. Hacia la divulgación de beneficiarios finales		52
12. Transparencia del flujo y control de armas		55
13. Estrategia subnacional de gobierno abierto		58
V. Recomendaciones generales	61	
VI. Metodología y fuentes	65	
Anexo I. Indicadores de los compromisos	67	



Executive Summary: Mexico

The design of Mexico’s fourth action plan, completed under a new federal administration, brought about significant progress. The dialogue between the Government and civil society resumed, two diverse and participatory mechanisms to create commitments were established, and the forum created detailed plans for the implementation of commitments. Commitments address diverse themes that are central to the public agenda, relevant to open government and marginally focused on accountability. This progress was achieved despite the limited resources allocated to the process. Moving forward, Mexico could take steps to broaden participation to include additional sectors.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Mexico joined OGP in 2011. Since, Mexico has implemented three action plans. This report evaluates the design of Mexico’s fourth action plan.

General overview of action plan

The design of Mexico’s fourth action plan was completed under the administration of Andres Manuel Lopez Obrador. Mexico has a solid regulatory and institutional framework on access to information and has performed well in terms of open government, open data, and budget transparency. However, the country still faces challenges with regard to human rights protection and civic space. Despite making progress in its regulatory framework, Mexico has not significantly advanced the anti-corruption agenda, as shown by various international metrics, in which the country ranks lower than others in the region.

In this context, the design of the fourth action plan generated relevant improvements, as compared to previous processes. This cycle the dialogue with the Nucleus of Civil Society Organizations, which was halted in the previous plan, resumed. The new authorities of the Secretariat of Public administration (agency in charge of the OGP process) facilitated the dialogue, and the National Institute for Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI in Spanish) also participated. The process was led by the Coordinating Committee of Open Government Partnership.

The action plan development included valuable innovations. First, the plan was developed through several inclusive, systematic steps. An element that stands out is a stage to design detailed action plans to improve the feasibility and guide the implementation of commitments, as recommended by previous IRM reports. Second, the co-creation of commitments included two types of spaces: one for public consultation and one for proactive proposals of commitments by public institutions and civil society

Table 1. At a glance
 Member since: 2011
 Action plan under review: 4 (2019-2021)
 Type of report: Design
 Number of commitments: 13

Action plan development:

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
 Level of public influence: collaboration
 Acted contrary to OGP process: no

Action plan design

Commitments: 13	
Relevant to OGP values (100%)	13
Transformative	4(31%)
Potentially starred:	4(31%)

organizations. The process also included “tests” for the co-creation committees and workshops on gender equality and the 2030 Agenda in an effort to broaden the engagement and diversity of participants.

As a result of the process, thirteen commitments were taken on, six that arose from the public consultation process (known as co-created commitments in the action plan), and seven that were proactively generated by government representatives and civil society organizations. In both cases, the majority of commitments are ambitious, consistent with the national public agenda, and thematically diverse (including thematic areas such as social policy, care, sexual and reproductive rights, sustainable development, gun control, and open government). While many themes were carried over from the previous action plan, current commitments are more detailed and include efforts to mainstream the gender perspective. Moving forward, the process would benefit from strengthening the accountability element, and rather than focusing on access to information and participation.

This progress was achieved despite the limited resources allocated to the process in Mexico. Moving forward, in addition to increasing these resources, the process would benefit from creating tools to engage stakeholders that have not yet participated, but whose voices are relevant.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p>I. Open and responsible spending in social programs</p> <p>Implement a project in five social programs increasing the traceability of public expenses through citizen participation mechanisms; identify risks and potential corruption; and initiate accusations when irregularities arise.</p>	<p>As part of the implementation of this commitment, the Government should ensure the use of disaggregated information. Strong inter-institutional coordination will be essential, given the variety of stakeholders involved, as well as respecting the ambitious social participation schemes that were proposed.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>
<p>9. Transparency for monitoring and control of trust funds</p> <p>Design and implement a proactive transparency, monitoring and citizen control strategy to strengthen accountability and auditing of the public resources operated through public trust funds, as well as private funds that use public resources, or analogue contracts to fight corruption.</p>	<p>Considering the steps taken to eliminate all public trust funds, the IRM recommends leveraging the OGP working group as a dialogue space between civil society organizations and the Government (including agencies in charge of managing and controlling the trust funds such as SHCP) to ensure transparency around decision-making with regards to the trust funds.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>
<p>10. Strengthening transparency around the management of forests, water and fishing resources</p>	<p>The Government could consider, along with improving the quality of public information, designing</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>

<p>Implement the recommendations put forward by the Index Natural Resource Transparency Index and create groups to monitor the transparency of the water, forestry and fishing sectors</p>	<p>mechanisms to ensure that proposals created as part of this commitment influence public policies, thus increasing citizen participation in decision-making.</p>	
<p>12. Flow of weapons transparency and gun control</p> <p>Design and implement a proactive transparency strategy to raise the visibility and increase the quality of public information with regards to the flow of weapons to, within and from Mexico, strengthening accountability.</p>	<p>The Government could focus on increasing the level of ambition as it relates to participation, for example, by establishing a more permanent dialogue between Government and civil society, not only to control the fulfillment of proactive transparency agreements but also for decision-making for public policy solutions.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>
<p>7. Democratic control on interception of private communications</p> <p>Establish a formal multi-sectoral participation mechanism to analyze, discuss, design and evaluate public policies for the use of technology to intercept private communications, access to data, and geopositioning, respecting human rights and misuse of this technology by government institutions.</p>	<p>The IRM researcher recommends forming a permanent committee with representatives from the Government, civil society, and experts to give continuity to the process started by this commitment.</p> <p>As part of the Open Response + Open Recovery, the researcher recommends leveraging the space opened up by the implementation of this commitment to democratically regulate the data collected as part of the control of the COVID-19, in the spirit of human rights protection.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan. Please refer to Section V: General Recommendations for more details on each of the below recommendations.

Table 3. Five KEY IRM Recommendations

1	Design a strategy to broaden the participation of sectors that have not engaged in the process, particularly the citizenry, private sector, Judiciary and Legislature.
2	Secure the participation of key government entities in the creation and implementation of commitments, as well as the necessary resources to increase inclusion and effective deliberation in upcoming action plans.
3	Increase the specificity of citizen participation mechanisms to be implemented.
4	Ensure that commitments aimed at increasing accountability guarantee the Government's responsiveness to the demands made by the civil society and citizenry.
5	Reflect upon the focus of the current action plan and the challenges posed by the pandemic, and consider reinforcing the implementation of the nationally-relevant commitments, for instance, the reconstruction of the sectors and services that will be hardest hit by the sanitary and economic crises.

About the IRM

OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Gabriela Nava Campos worked with the IRM to conduct a desktop review and stakeholder interviews to draw the conclusions of this report. Gabriela Nava Campos is a political scientist, and expert in public policies and international relations. She has vast academic and professional experience in higher education institutions and civil society organizations in Mexico and the United States. She currently works as an independent consultant specializing in open government, social sustainability, and policy evaluation.





Resumen ejecutivo: México

El proceso de diseño del cuarto plan de acción de México, realizado bajo una nueva administración en el Gobierno federal, trajo consigo avances significativos. Se reanudó el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil, se implementaron dos formas diversas y participativas de generación de compromisos y se trabajó en detallar los planes para su implementación. Los compromisos generados abordan temas diversos y centrales en la agenda pública, en todos los casos relevantes para el gobierno abierto, y con una incipiente atención en la rendición de cuentas. Estos avances tuvieron lugar a pesar de los escasos recursos disponibles para este proceso. A futuro, México podría tomar medidas para ampliar la participación a sectores que aún no forman parte del proceso.

Open Government Partnership (OGP) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. México se incorporó a OGP en 2011. Desde entonces, México ha implementado tres planes de acción. Este informe evalúa el diseño del cuarto plan de acción de México.

Descripción general del plan de acción

El diseño del cuarto plan de acción de México se llevó a cabo bajo la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador. México cuenta con un marco normativo e institucional de acceso a la información sólido y ha registrado un buen desempeño en materia de gobierno y datos abiertos y transparencia presupuestaria. Sin embargo, el país sigue enfrentando grandes desafíos en materia de protección de los derechos humanos y del espacio cívico. A pesar de haber logrado algunos avances en el marco regulatorio, México continúa sin progresar significativamente en la lucha contra la corrupción, conforme muestran distintas mediciones internacionales disponibles, en las que el país presenta peores resultados que otros de la región.

En este marco, el diseño del cuarto plan de acción implicó mejoras relevantes en comparación con los procesos anteriores. En este ciclo se reanudó el diálogo con el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil, interrumpido en el plan anterior. Las nuevas autoridades de la Secretaría de la Función Pública (organismo nacional responsable del proceso de OGP) facilitaron este diálogo, en el que también participó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en un trabajo liderado por el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Tabla 1. Vista rápida

Miembro desde: 2011
Plan de acción bajo evaluación: 4 (2019-2021)
Tipo de informe: Diseño
Cantidad de compromisos: 13

Desarrollo del plan de acción:

¿Hubo un foro multisectorial?: sí
Nivel de influencia del público: colaboración
Actuó en contra del proceso de OGP: no

Diseño del plan de acción

Compromisos: 13
Relevantes frente a los valores de OGP 13 (100%)
Transformadores 4(31%)
Potencialmente estelares: 4(31%)

Además, el desarrollo del plan presentó innovaciones valiosas. En primer lugar, el plan se desarrolló en varias etapas incluyentes y sistemáticas. Entre ellas destaca especialmente una fase orientada a diseñar planes de trabajo detallados para mejorar la factibilidad y guiar la implementación de los compromisos, en línea con recomendaciones previas del IRM. En segundo lugar, para la cocreación de compromisos se contó con dos clases de espacios: uno de consultas públicas y otro de propuesta proactiva de compromisos por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. También se realizaron “ensayos” de prueba de las mesas de cocreación y talleres de igualdad de género y Agenda 2030, en un esfuerzo por ampliar el involucramiento y la diversidad de sus participantes.

Como resultado de este proceso, se asumieron trece compromisos, seis que surgieron del proceso de consulta pública (denominados como compromisos cocreados en el plan de acción) y siete generados de forma proactiva por representantes de gobierno y miembros de la sociedad civil. En ambos casos se trata, en su mayoría, de compromisos ambiciosos, consistentes con temas prioritarios de la agenda pública nacional y referidos a una diversidad de temas (como política social, cuidados, derechos sexuales y reproductivos, desarrollo sostenible, control de armas y gobierno abierto). Si bien muchos de los temas se retoman del plan de acción anterior, los compromisos actuales son más detallados e incluyen esfuerzos iniciales por incorporar transversalmente una perspectiva de género. En el futuro, sería importante reforzar la relevancia del componente de rendición de cuentas de los compromisos, de modo de que éstos no se limiten a promover el acceso a la información y la participación.

Los avances positivos se dieron a pesar de que los recursos con los que cuenta este proceso en México son escasos. En el futuro, junto con el aumento de recursos, sería relevante generar herramientas para incorporar al proceso a actores que aún no se encuentran involucrados, pero cuyas voces son relevantes.

Tabla 2. Compromisos destacados

Descripción del compromiso	En el futuro	Estado al final del ciclo de implementación
<p>1. Gasto abierto y responsable en programas sociales</p> <p>Instrumentar un proyecto en cinco programas sociales que permita, mediante mecanismos de participación ciudadana, identificar la trazabilidad del gasto público; detectar áreas de riesgo y probables actos de corrupción; e iniciar procedimientos de denuncia en caso de irregularidades.</p>	<p>En la implementación de este compromiso, el Gobierno debe asegurarse de utilizar información desagregada de calidad y hacer uso de ella. Será fundamental promover una fuerte coordinación interinstitucional, dada la variedad de actores involucrados y respetar los esquemas ambiciosos de participación social planteados.</p>	<p>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</p>
<p>9. Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos</p> <p>Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos operados a través de fideicomisos públicos y privados con recursos públicos, fondos</p>	<p>Tomando en cuenta los pasos que se han tomado para la extinción o terminación de fideicomisos públicos, el IRM sugiere utilizar el grupo de trabajo en el marco de OGP como espacio de diálogo entre miembros de organizaciones de sociedad civil y gobierno (incluyendo las dependencias responsables del manejo y vigilancia de los fideicomisos como la SHCP) para asegurar la</p>	<p>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</p>

públicos o contratos análogos para combatir la corrupción.	transparencia en la toma de decisiones en torno al manejo de los fideicomisos.	
<p>10. Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca</p> <p>Implementar las recomendaciones del Índice de Transparencia en los Recursos Naturales y conformar grupos de monitoreo de transparencia en los sectores hídricos, forestal y pesquero.</p>	El Gobierno puede considerar, junto con la mejora de la calidad de la información pública comprometida, diseñar mecanismos que aseguren que las propuestas generadas mediante el compromiso tengan una mayor influencia en políticas públicas y, con ello, garantizar una mayor incidencia de la ciudadanía.	Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.
<p>12. Transparencia del flujo y control de armas</p> <p>Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva para visibilizar y mejorar la calidad de la información pública sobre el flujo y control de armas hacia, en y desde México, que fortalezca la rendición de cuentas.</p>	En la implementación del compromiso, el Gobierno podría enfocarse en mejorar la ambición de los aspectos participativos, por ejemplo, estableciendo una interlocución más permanente entre el Gobierno y la sociedad civil, no solo para vigilar el cumplimiento de los acuerdos en materia de transparencia proactiva, sino también para deliberar en torno a soluciones de política pública.	Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.
<p>7. Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas</p> <p>Establecer un mecanismo multisectorial de participación formal para el análisis, discusión, diseño y evaluación de política pública en materia de uso de tecnología para la intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización bajo apego al respeto de los derechos humanos para evitar el abuso o uso ilícito de este tipo de tecnología por parte de las instituciones gubernamentales.</p>	Se sugiere constituir un comité permanente en el que participen representantes del Gobierno, la sociedad civil y expertos a fin de dar continuidad al proceso iniciado con este compromiso. Adicionalmente, aprovechar el espacio que abre la implementación de este compromiso para que, en el marco de la iniciativa Respuesta abierta + Recuperación abierta de OGP, se regulen democráticamente la recolección y uso de los datos relativos a la contención y control de la COVID-19 en el mismo espíritu de protección a los derechos humanos.	Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen el objetivo de informar el desarrollo del siguiente plan de acción, así como guiar la implementación del plan actual. Consulta la sección V: Recomendaciones generales para conocer más detalles sobre las siguientes recomendaciones.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

1	Diseñar una estrategia para ampliar la participación de sectores que no han sido parte del proceso, especialmente, la ciudadanía no organizada, el sector privado, los poderes legislativo y judicial.
2	Asegurar la participación de entidades gubernamentales clave en la creación e implementación de compromisos, así como los recursos necesarios para incrementar la inclusión y la deliberación efectivas en futuros planes de acción.
3	Insertar mayor especificidad a los mecanismos de participación ciudadana que se busca instrumentar.
4	Asegurar que los compromisos dirigidos a la rendición de cuentas garanticen la respuesta del Gobierno ante las exigencias de la sociedad civil y/o la ciudadanía en general.
5	Reflexionar sobre el enfoque del plan de acción actual y los retos que enfrentan con la pandemia y considerar reforzar la implementación de los compromisos relevantes al contexto nacional enfocados, por ejemplo, en la reconstrucción de los sectores/servicios que se verán más afectados a raíz de las actuales crisis de salud y económica.

Acerca del IRM

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM por sus siglas en inglés) evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción de OGP con el fin de promover un diálogo entre los actores y mejorar la rendición de cuentas.



Gabriela Nava Campos colaboró con el IRM para llevar a cabo una investigación de gabinete y una serie de entrevistas para escribir las conclusiones del informe. Gabriela Nava Campos es politóloga, experta en políticas públicas e internacionalista. 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, sostenibilidad social y evaluación de políticas.

I. Introducción

Open Government Partnership (OGP) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil en la creación de planes de acción que logren gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos de los planes de acción pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y el gobierno pueden utilizar estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas han tenido impactos en la vida de las personas.

México se incorporó a OGP en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción de México para 2019-2021. El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP se asoció con Gabriela Nava Campos, investigadora independiente, para llevar a cabo esta evaluación. El IRM tiene el objetivo de aportar insumos a un diálogo constante sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para consultar una descripción completa de la metodología del IRM, visita: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en México

México ha logrado avances importantes en materia de gobierno abierto, especialmente en lo que corresponde a los marcos legal e institucional para el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana. Pese a avances marginales en la lucha contra la corrupción, el país aún enfrenta retos importantes en temas como la impunidad y la rendición de cuentas. Lo anterior, además de las restricciones al espacio cívico que imponen los cada vez más elevados niveles de violencia generalizada y la violación a los derechos humanos que la acompañan.

México desarrolló su cuarto plan de acción entre el 24 de mayo y el 10 de diciembre de 2019.¹ El proceso se llevó a cabo bajo la nueva administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador, candidato ganador de las elecciones presidenciales en julio del 2018. El partido de López Obrador, el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), ganó también la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Las nuevas autoridades al frente de la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependencia federal responsable del proceso de OGP en México, así como la intermediación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), miembro también del foro multiactor en su carácter de órgano garante, facilitaron la renovación del diálogo con el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC), instancia representante de ese sector en el marco de OGP. Lo anterior, al reconocer las demandas que éste había planteado en relación con las denuncias de vigilancia digital ilegal por parte del gobierno hacia miembros de la sociedad civil y que estuvieron al centro del retiro del NOSC de la implementación del tercer plan de acción en mayo de 2017. El diálogo entre la SFP, el NOSC y el INAI en el marco de OGP fue reactivado en marzo de 2019. Durante el periodo de creación del plan, México había demostrado avances en materia de gobierno abierto, aunque enfrentaba retos importantes en temas como la impunidad y rendición de cuentas.

Acceso a la información y datos abiertos

Para el momento de creación del cuarto plan, existía en México un marco legal sólido para el acceso a la información que Global RTI califica entre los mejores del mundo. De hecho, la última revisión realizada a las leyes de transparencia y acceso a la información en México dio al país 136 puntos de un máximo posible de 150, lo cual coloca al país en el segundo lugar a nivel mundial sólo después de Afganistán.² El órgano garante de los derechos de acceso a la información es el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), un organismo autónomo del Estado con participación prominente en el proceso de OGP, así como en el impulso a ejercicios locales de gobierno abierto en el país.

Ni la legislación ni el marco institucional para el acceso a la información han cambiado desde el cierre del tercer plan de acción. La actual administración ha cuestionado públicamente la legitimidad del INAI en un contexto en el que los órganos autónomos en general han sido presionados para reducir sustantivamente sus presupuestos de operación.³ No es clara, sin embargo, la forma en que estos cuestionamientos han minado la confianza de la ciudadanía en el INAI o si las presiones presupuestales han afectado el desempeño de dicho órgano.

Es importante destacar también que, pese a la solidez del marco legal e institucional para el acceso a la información, un problema en México sigue siendo la capacidad para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. No obstante, estudios recientes que han dado seguimiento al desempeño de los sujetos obligados en el cumplimiento de sus mandatos bajo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015, han

encontrado mejorías significativas en términos de transparencia, tanto a nivel nacional como subnacional.⁴

La transparencia de la información pública va de la mano de la disponibilidad de ésta en formato de datos abiertos, a fin de permitir a la ciudadanía procesar dicha información y utilizarla para incidir en la formulación de políticas públicas y exigir la rendición de cuentas. La última actualización del Índice del Open Data Barometer (ODB) otorgó a México una calificación de 69 puntos (de un total de 100 posibles), lo cual representaba un incremento de 33 puntos respecto a la primera edición del Índice y confirmaba una tendencia general hacia la mejoría observada desde entonces. Esa calificación colocó al país en la posición número seis, sólo por debajo de Canadá, el Reino Unido, Australia, Francia y Corea del Sur.⁵ Las principales áreas de oportunidad que ha identificado el ODB para México incluyen un mayor uso de los datos abiertos por parte de los sectores productivos, temas de accesibilidad de los datos y, principalmente, bajos niveles de impacto social y económico.

Derechos humanos y espacio cívico

Con respecto a las libertades civiles y el espacio cívico, México no ha mejorado en los últimos dos años las condiciones básicas para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en materia de participación. El Civicus Monitor, por ejemplo, considera que el espacio cívico en México es represivo.⁶ En su declaración ante el Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la organización enfatizó que las agresiones contra defensores de derechos humanos en México son persistentes y se mantienen impunes, además de los altos niveles de riesgo que continúan enfrentando quienes realizan labores periodísticas, el escaso pluralismo de los medios y las restricciones al derecho de asamblea.⁷ Freedom House, por su parte, considera que México es un país parcialmente libre, con una calificación de 62 puntos (de un total de 100 posibles) en 2020, un punto por debajo de la calificación obtenida en 2019 (63 de 100).⁸ Los procesos electorales en México se han caracterizado por crecientes niveles de violencia y amenaza en contra de los candidatos, especialmente a nivel estatal y local, así como por irregularidades en las actividades de campaña.

El World Press Freedom Index de 2019 que publica Reporters Without Borders ubica a México en el lugar 144 de los 178 países que examina anualmente. Si bien esto representa una mejoría de 3 puntos respecto a la calificación de 2018, la organización señala que México, sin estar en guerra, continúa siendo uno de los países más peligrosos para la seguridad e integridad de los periodistas, especialmente los que cubren temas de alto impacto político o los vinculados al crimen organizado. El crimen organizado es un factor que, en diversos estados y municipios, afecta negativamente la conducción del gobierno e impone límites no constitucionales a la actuación de las autoridades electas al financiar campañas políticas y/o exigir el pago de “derechos de operación”.⁹ La organización internacional Human Rights Watch, por su parte, resalta el involucramiento de las fuerzas del orden y seguridad en numerosas violaciones a los derechos humanos como consecuencia de los esfuerzos por combatir al crimen organizado.¹⁰ Adicionalmente, los altos niveles de impunidad reflejan una brecha importante entre las protecciones establecidas en las leyes y la práctica cotidiana en materia de protección de derechos. Organizaciones como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad estiman que los niveles de impunidad alcanzan el 93 por ciento, lo cual sugiere que existen problemas en la capacidad para procesar, investigar y castigar el crimen en México.¹¹

Finalmente, la Métrica de Gobierno Abierto, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el patrocinio del INAI, encuentra que, aunque ha habido avances en materia de participación ciudadana en la toma de decisiones a todos los niveles de gobierno, éstos presentan un rezago respecto de los observados en materia de transparencia. La conclusión general de los autores es que, si bien existen algunos mecanismos de participación, estos no siempre funcionan (o se activan), por lo general no inciden en las decisiones de gobierno, ni se les da un seguimiento puntual.¹²

Anticorrupción y transparencia

Existe en México un marco legal anticorrupción desde 2015, el cual obligó a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) a nivel federal y de Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) en el ámbito local. El objetivo central de estos sistemas consiste en garantizar la coordinación interinstitucional e intergubernamental para prevenir, investigar y sancionar la corrupción con la participación de la ciudadanía. La implementación de estos sistemas presenta, hasta la fecha, importantes demoras, lo cual dificulta cumplir con los objetivos del SNA.¹³ Una de las reformas legales más importantes que acompañó a la creación del SNA fue la de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que tiene sus orígenes en la iniciativa ciudadana Ley 3 de 3. Esta Ley, que entró en vigor en 2017, obliga a los funcionarios de gobierno a presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses. No obstante, el cumplimiento de esta obligación no garantiza la transparencia, pues solo las autoridades tienen acceso a toda información que las declaraciones contienen.¹⁴

No existe en México un marco legal que regule y garantice la protección de denunciantes e incentive la denuncia de actos de corrupción. Sin embargo, en julio de 2019 la Secretaría de la Función Pública (SFP), como organismo responsable de control interno y evaluación de gestión gubernamental, dio a conocer el lanzamiento de la plataforma Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción, un portal desde el que es posible denunciar actos de corrupción y dar seguimiento a las denuncias de manera anónima (<https://alertadores.funcionpublica.gob.mx>).

Pese a estos avances en el marco regulatorio, la calificación de México en el Corruption Perception Index (CPI) se ha mantenido relativamente constante desde el 2015 con una puntuación de entre 30 y 28 puntos de un máximo de 100. La edición más reciente del CPI ubica al país en el lugar 130 (de 180 naciones evaluadas), con un total de 29 puntos en 2019, una calificación muy por debajo del promedio regional de 43 puntos.¹⁵ Adicionalmente, el Rule of Law Index (RLI) desarrollado por el World Justice Project, que incluye un subíndice bajo el que se calcula la ausencia de corrupción en los países evaluados, ha reducido la calificación de México en este rubro de 0.31 (en una escala entre 0 y 1) en 2017-2018, a 0.29 en 2019, y 0.27 en 2020.¹⁶ Los resultados para 2020 colocan a México en el lugar 121 de 128 a nivel global, en el 29 de 30 a nivel regional, y en el último lugar (42 de 42) en el grupo de países con ingresos similares. La calificación de México en el RLI para este año es 0.44, inferior a la de 2019.¹⁷

México ha logrado avances importantes en lo que se refiere a transparencia presupuestal de acuerdo con los resultados de la encuesta que cada dos años lleva a cabo International Budget Partnership (IBP). La última edición de la encuesta otorga a México una calificación de 79 puntos (de 100 posibles), que lo coloca en el lugar número 6 del ranking en lo que respecta a la disponibilidad pública de información presupuestal. Mientras que la supervisión legislativa sobre la formulación y aprobación del presupuesto es adecuada, la IBP encuentra que tanto el Congreso como la Auditoría Superior de la Federación aún ejercen sus facultades fiscalizadoras de manera deficiente durante las etapas de ejecución y auditoría del presupuesto. Por último, las oportunidades de participación ciudadana en el proceso presupuestal mexicano son aún bastante escasas.¹⁸

En materia de industrias extractivas, cabe destacar que México logró su adhesión a la Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) – compromiso que se había planteado desde el segundo plan de acción en septiembre de 2017. La última evaluación de desempeño disponible al público indica que los avances de México en relación con los estándares de EITI eran aún bastante limitados.¹⁹ La actual administración busca revertir los principales elementos de la reforma energética aprobada el sexenio anterior y recuperar la producción de petróleo a cargo del estado. Lo anterior ha derivado en reformas que, en opinión de especialistas independientes, reducen la transparencia en la toma de decisiones al interior de Petróleos Mexicanos (Pemex).²⁰

En cuanto a los beneficiarios reales, la SFP ha anunciado públicamente su compromiso de continuar avanzando en el tema²¹ y, de hecho, uno de los compromisos del cuarto plan de acción propone trabajar con la sociedad civil para elaborar un plan que permita contar con un registro de beneficiarios finales aplicable a personas morales mercantiles y civiles en 2023.

Por lo que se refiere a la recaudación fiscal, se han implementado diversas acciones tendientes a maximizar la recaudación bajo la legislación vigente (sin plantear una reforma), aunque no necesariamente para hacerla más transparente.²² Algo que ha sido novedoso en esta administración es que las condonaciones fiscales a grandes contribuyentes, cuya naturaleza era considerada como controversial y opaca²³, han quedado prohibidas por ley.²⁴ Lo anterior forma parte, en el discurso gubernamental, de la lucha contra la corrupción.

Finalmente, en el tema de integridad electoral, se han presentado iniciativas que buscan reducir o ajustar los presupuestos que actualmente reciben los partidos políticos sin que ninguna de éstas incorpore mecanismos para transparentar la utilización de dichos recursos.²⁵ Al momento de redactar este informe, ninguna de las iniciativas había logrado avanzar en el Congreso. Por otra parte, se han planteado también proyectos de reforma que buscan cambiar elementos importantes de la estructura institucional la autoridad electoral federal (Instituto Nacional Electoral, INE) mismos que, en opinión de diversos expertos, podrían afectar el funcionamiento y la autonomía del Instituto.²⁶

Impacto del COVID-19 en el contexto nacional

Antes de la llegada y propagación del SARS-CoV-2 en México, el sector de salud pública había cobrado importancia en la opinión pública y generado polémica debido a que fue sujeto de una transformación institucional. Por un lado, se consolidó la compra de medicamentos y equipos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vez de la Secretaría de Salud, con el fin de combatir la corrupción. Por otro lado, se aprobó la creación de un sistema para garantizar la gratuidad de los servicios para toda la población a través del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI). Estas medidas han generado controversia, siendo criticadas por la falta de sustento financiero en el corto plazo, entre otros factores.²⁷ Un tema que ha sido recurrente en los medios, y que se atribuye a la centralización de las adquisiciones públicas, es el aparente desabasto de medicamentos y la cancelación de tratamientos para pacientes con cáncer, VIH y otras enfermedades costosas.²⁸ La pandemia derivada de la COVID-19 ha impuesto presiones adicionales al sistema nacional de salud.

Para tratar de contener la propagación del virus, el Gobierno de México ha invitado a la ciudadanía a restringir su movilidad (y, de ser posible, quedarse en casa) así como a evitar congregaciones de más de cuarenta personas. A partir de abril de 2020 se empezó a solicitar a las empresas cuyas actividades se consideran no esenciales que limitaran en lo posible el trabajo presencial. No se ha implementado una política de uso de la fuerza para asegurar el cumplimiento de estas recomendaciones. El Gobierno ha habilitado una página de internet (<http://coronavirus.gob.mx>) con información sobre el COVID-19, las políticas dirigidas a contener y resolver la actual crisis sanitaria y diversos recursos para la población dependiendo de su edad, sexo, intereses y necesidades particulares. Esta información también se encuentra disponible a través de la aplicación COVID-19MX, descargable en todo tipo de sistemas.

Es importante destacar que la respuesta de los Gobiernos subnacionales ante la pandemia ha sido variada. Algunos estados y municipios, por ejemplo, han impuesto controles de acceso a sus comunidades y/o utilizado la fuerza pública para garantizar que los pobladores cumplan con la cuarentena. En algunas otras localidades se han introducido restricciones a la venta de bebidas alcohólicas.²⁹

Pese a la emergencia sanitaria, las condiciones de violencia y violación a los derechos humanos en México no han disminuído. Por el contrario, la cifra de homicidios y otros delitos graves continúa su trayectoria ascendente. Las mujeres y los niños, niñas y adolescentes son especialmente vulnerables en situaciones de confinamiento y, de hecho, a juzgar por el

incremento en el número de llamadas de auxilio, la violencia intrafamiliar va en aumento sin que necesariamente existan mecanismos efectivos que faciliten el acceso de las víctimas a espacios más seguros o servicios de justicia minimizando los riesgos que esto pueda implicar.³⁰ Por su parte, continúan las amenazas a la integridad y la vida de personas defensoras de derechos humanos y protectoras del medio ambiente.³¹

En medio de la pandemia, el Gobierno buscó introducir una iniciativa para modificar las leyes que regulan posibles cambios en el presupuesto de egresos a fin de dar al poder ejecutivo un mayor grado de discrecionalidad en la reasignación de recursos en situaciones de emergencia. La oposición al Gobierno no vio con buenos ojos dicha iniciativa y ha buscado retrasar su discusión. Organizaciones de la sociedad civil han argumentado que la iniciativa vulnera el poder legislativo al quitarle facultades que le son exclusivas.³²

Aunque no se han implementado medidas explícitas para restringir el acceso a la información, es importante señalar que la pandemia ha evidenciado, aún más, las áreas de oportunidad que todavía existen para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en México. Organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana han llevado a cabo un análisis de la transparencia con la que el Gobierno informa a la ciudadanía sobre presupuesto y gasto derivado de la pandemia. Al respecto, se ha encontrado que el 84 por ciento de los estados no está haciendo público cuánto dinero destina para contratar bienes y servicios que sirvan para atender la emergencia por la enfermedad COVID-19. Adicionalmente, tres estados (Campeche, Morelos y Tabasco) no informan ni alertan a la población sobre la pandemia.³³

FUNDAR, por su parte, ha manifestado que es muy difícil dar seguimiento a las compras y recursos utilizados por el Gobierno, los criterios y metodologías bajo los cuales se otorgarán créditos de apoyo al pequeño comercio y los recursos derivados de la extinción de fideicomisos, debido a que la información es prácticamente inexistente. Por tanto, de acuerdo con FUNDAR, hacer seguimiento sobre la eficacia y legalidad de las acciones implementadas por el Gobierno es casi imposible.³⁴ La información sobre la pandemia y su dispersión en el país es confusa y ha derivado en muchos cuestionamientos por parte de especialistas y de la sociedad civil.³⁵

¹De acuerdo con su calendario anterior, México tendría que haber presentado su cuarto plan de acción en julio de 2018. Sin embargo, las dificultades para retomar los trabajos al interior del Secretariado Técnico Tripartita (foro multiactor de México en el marco de OGP durante los tres primeros planes de acción) y el cambio de administración efectivo a partir del 1° de diciembre de 2018 complicaron el proceso de desarrollo. En ese contexto, la Secretaría de la Función Pública (SFP) optó por solicitar a OGP que México pudiera desarrollar sus planes de acción en años impares.

²El RTI (Right-to-Information) Global es un índice creado por el Centre for Law and Democracy con el fin de valorar los marcos legales de acceso a la información en siete categorías clave: derecho de acceso, alcance, procedimientos de requisición, excepciones y negativas, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas de promoción. Para mayores detalles sobre la calificación de México, consultar: https://www.rti-rating.org/country-data/Mexico*/

³Ver, por ejemplo: “Corrupción y transparencia: inconsistencias del INAI” disponible en <https://www.animalpolitico.com/res-publica/corrupcion-y-transparencia-las-inconsistencias-del-inai/>, “Crítica López Obrador al INAI: ‘no han hecho nada’” en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/critica-lopez-obrador-al-inai-no-han-hecho-nada>, “AMLO centra sus ‘dardos’ en los organismos autónomos” en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/02/15/amlo-centra-sus-dardos-en-los-organismos-autonomos>, y “AMLO critica sueldos del INAI; ‘corrupción creció a la par’ de que se creó este organismo, dijo” en <https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/amlo-critica-sueldos-del-inai-corrupcion-crecio-a-la-par-de-que-se-creo-este-organismo-dijo/>

⁴El INAI, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ha desarrollado dos ediciones (2017 y 2019) de la Métrica de Gobierno Abierto, un esfuerzo único en México por medir los niveles de transparencia y participación ciudadana desde las perspectivas tanto de los sujetos obligados por la LGTAIP como de los ciudadanos mismos. Para mayores detalles se pueden consultar los documentos de la Métrica y descargar las bases de datos en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

⁵La última edición del Índice ODB se realizó en 2017 y se enfocó únicamente en los 30 países que habían firmado el compromiso de adoptar los Principios Internacionales de Datos Abiertos, entre los que se encontraba México. Para mayores detalles, consultar: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB

⁶Son cinco las categorías que maneja Civicus para los espacios cívicos y las condiciones que enfrenta la sociedad civil: abierto, estrecho, obstruido, represivo y cerrado. Ver: <https://monitor.civicus.org>.

⁷Para mayores detalles se puede consultar el documento *United Mexican States, Joint Submission to the UN Universal Periodic Review*, preparado por Civicus y el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social disponible en: <https://www.civicus.org/documents/MexicoUPR%20submission.EN.FLEPS.CIVICUS.pdf>

⁸Mayores detalles sobre el análisis de Freedom House para el caso mexicano se pueden encontrar en: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2020>

⁹Para información adicional, ver: <https://rsf.org/en/mexico>

¹⁰El reporte completo de Human Rights Watch para México se puede consultar acá: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/mexico>

¹¹MCCI (2019). *Los Mexicanos Frente a la Corrupción y a la Impunidad. Perspectivas y Prospectivas 2019*, pp. 63-70. El documento completo está disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/mxfrentealacorrupcion/>

¹²INAI/CIDE (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de resultados*. Pp. 61-80. El documento se encuentra disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>

¹³Entre las acciones pendientes a nivel federal se encuentra la ratificación de magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la instalación de la Plataforma Digital Nacional y la ratificación de la política nacional anticorrupción. En el plano subnacional, no todos los estados han realizado nombramientos clave, como los de los fiscales anticorrupción estatales y existen rezagos importantes en la armonización de las legislaciones estatales con la federal para efectos del SNA. El Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA y organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) han dado un seguimiento puntual al desarrollo del SNA. Información adicional respecto al estado actual que guarda el Sistema se puede encontrar en las siguientes páginas: <https://contralacorrupcion.mx/comovasna/>, http://cpc.org.mx/?page_id=14198.

¹⁴Esto incluye información económica y financiera de los funcionarios que podría resultar crucial para entender la evolución de su patrimonio, así como la detección de posibles conflictos de interés. Al respecto se pueden consultar, por ejemplo, las excepciones acordadas en el seno del Comité Coordinador del SNA y que derivaron en cambios importantes a los formatos de declaración: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573194&fecha=23%2F09%2F2019

¹⁵El lugar que ocupan los países en el ranking de TI es relativo, pues depende de lo que suceda en el resto del mundo. Si la percepción de corrupción en otras naciones se altera significativamente con respecto a lo que ocurre en México, el lugar que ocupa el país cambiará también sin que esto implique que la situación local haya empeorado o mejorado. También es importante destacar que las variaciones anuales en el CPI de un país por lo general no son estadísticamente significativas. Para una mejor comprensión al respecto, es importante revisar la metodología para el cálculo del CPI, la cual está disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2019#methodology>.

¹⁶A diferencia de TI, el WJP construye sus índices a partir de información primaria obtenida a través de encuestas poblacionales representativas y entrevistas a profundidad con expertos. Todas las calificaciones se encuentran en una escala de entre 0 y 1. El RLI resulta de la sumatoria simple de las calificaciones obtenidas en cada uno de los ocho factores analizados: restricciones a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia criminal. Para mayores detalles sobre el cálculo del RLI se puede consultar el documento metodológico disponible aquí: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020/methodology>.

¹⁷Las calificaciones de México en el RLI han venido decreciendo desde 2015 (0.47) pero en proporciones muy bajas. Al igual que en el caso del CPI, las variaciones anuales no son necesariamente significativas. Las posiciones en el ranking de WJP son también sensibles a lo que suceda en otros países. Información adicional sobre los cambios en el caso de México se puede encontrar aquí: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Mexico/>.

¹⁸En la encuesta 2017 de la IBP, México obtuvo 63 puntos (de 100 posibles) en supervisión presupuestal por parte de la legislatura y el órgano de auditoría, mientras que en participación del público obtuvo 35 puntos (de 100 posibles). Mayores detalles se pueden encontrar aquí: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mx#transparency>.

¹⁹Para mayores detalles se puede consultar el Informe de Progreso Anual 2017 de EITI México aquí:

https://eiti.org/files/documents/informe_de_progreso_anual_eiti_mexico_2017_1.pdf.

²⁰Ver, por ejemplo: “Pemex y CFE ‘reprueban’ análisis de transparencia corporativa de México Evalúa”:

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-y-cfe-reprueban-analisis-de-transparencia-corporativa-de-mexico-evalua>;

“Cerca del 80% de las prácticas corporativas de Pemex y CFE son opacas”: <https://www.economiahoy.mx/economia-eAmexico/noticias/9699318/02/19/Cerca-del-80-de-las-practicas-corporativas-de-Pemex-y-CFE-son-opacas.html>.

²¹El 9 de diciembre de 2019, en el marco del Día Internacional contra la Corrupción, la SFP y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP anunciaron la adhesión de México a los Principios de Transparencia para la Divulgación del Beneficiario Final. Véase: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/mexico-se-suma-al-grupo-de-liderazgo-sobre-transparencia-de-beneficiarios-finales-229427>.

²²En 2019, por ejemplo, se aprobó una reforma fiscal penal que elevó a delincuencia organizada el delito de facturación falsa, a través del cual los contribuyentes buscan reducir el monto de impuestos que deben pagar al fisco:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Octubre/15/2465-Aprueba-la-Camara-de-Diputados-reformas-en-materia-de-defraudacion-fiscal-y-facturas-falsas-envia-el-dictamen-al-Ejecutivo-federal>.

²³Diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las que destaca Fundar, ya habían advertido sobre la desproporción y opacidad de las condonaciones fiscales a los contribuyentes con mayores ingresos en México sin que existiera una justificación. Más detalles de esta investigación se pueden consultar en: <https://privilegiosfiscales.fundar.org.mx>.

²⁴Al respecto, ver Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2020:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588597&fecha=06/03/2020.

²⁵Para mayor información, se puede consultar un estudio reciente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/I23456789/4736/NE%2072%20Reforma%20Politico%20Electoral_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁶Los cambios que se han propuesto incluyen la eliminación de los órganos electorales locales y la reducción del periodo de encargo del Consejero Presidente a fin de incrementar la rotación. Véase: Ídem.

²⁷“¿Qué opinan los expertos sobre la desaparición del Seguro Popular y la creación del Insabi?”:

<https://www.economista.com.mx/politica/Que-opinan-los-expertos-sobre-la-desaparicion-del-Seguro-Popular-y-la-creacion-del-Insabi-20200118-0003.html>; “Para objetivos del Insabi, necesarios 792,620 millones de pesos: CIEP”:

<https://www.economista.com.mx/politica/Para-objetivos-del-Insabi-necesarios-792620-millones-de-pesos-CIEP-20200112-0077.html>.

²⁸“Desabasto de medicinas: ¿problema real o inducido?”: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/raul-rodriguez-cortes/desabasto-de-medicinas-problema-real-o-inducido>; “Desabasto en medicamentos no es por falta de presupuesto, es por intermediarios: López-Gatell”: <https://aristeguinoticias.com/1102/mexico/desabasto-en-medicamentos-no-es-por-falta-de-presupuesto-es-por-intermediarios-lopez-gatell/>.

²⁹Véase, por ejemplo “Estados y municipios endurecen medidas por coronavirus” en La Jornada:

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/04/03/estados-y-municipios-endurecen-medidas-por-coronavirus-7104.html>; “Jalisco hará obligatorias las medidas de distanciamiento social” en Expansión Política:

<https://politica.expansion.mx/estados/2020/04/19/jalisco-hara-obligatorias-las-medidas-de-distanciamiento-social>; y

“Siete detenidos en Jalisco por desobedecer medidas contra Covid-19” en La Jornada:

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/04/21/siete-detenidos-en-jalisco-por-desobedecer-medidas-contra-covid-19-3250.html>

³⁰Ver, por ejemplo “Violencia y desigualdad, el impacto del COVID-19 en la vida de las mujeres” en Expansión Política:

<https://politica.expansion.mx/sociedad/2020/04/13/violencia-desigualdad-impacto-covid-19-vida-mujeres>;

“Urgen a que México atienda el tema del Covid-19 con perspectiva de género” en Forbes México:

<https://www.forbes.com.mx/noticia-mexico-coronavirus-perspectiva-genero-violencia-mujeres/>; “El Covid-19 agrava la violencia contra mujeres en Latinoamérica” en La Jornada:

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/07/el-covid-19-agrava-la-violencia-contra-mujeres-en-latinoamerica-9211.html>; “Registran 7.2% más detenidos por violencia familiar durante la contingencia por Covid-19” en Excelsior:

<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/registran-72-mas-detenidos-por-violencia-familiar-durante-la-contingencia-por-covid-19>; “Segob: violencia intrafamiliar aumentó 120% desde la emergencia del Covid-19” en El Economista:

<https://www.economista.com.mx/politica/Segob-violencia-intrafamiliar-aumento-120-desde-la-emergencia-del-Covid-19-20200416-0111.html>.

³¹Véase, por ejemplo “En medio de la pandemia, agresiones y asesinatos contra las y los defensores del territorio continúan” en Sin Embargo México: <https://www.sinembargo.mx/28-04-2020/3775822>

³²Véase por ejemplo Comunicado de México Evalúa “Vulnera el equilibrio de poderes que el Presidente decida cambios al presupuesto unilateralmente”: <https://www.mexicoevalua.org/vulnera-el-equilibrio-de-poderes-que-el-presidente-decida-cambios-al-presupuesto-unilateralmente/>, y “El Legislativo no debe ser una víctima de la crisis” en El Financiero:

<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/el-legislativo-no-debe-ser-una-victima-de-la-crisis>

³³“El 84% de los estados no reporta sus gastos para atender pandemia de COVID-19” en Animal Político:

<https://www.animalpolitico.com/2020/05/estados-no-reportan-gastos-pandemia-covid-19/>;

³⁴Véase, por ejemplo “Imposible monitorear los recursos para atender la emergencia” en Animal Político:

<https://www.animalpolitico.com/res-publica/imposible-monitorear-los-recursos-para-atender-la-emergencia/>

³⁵Véase por ejemplo “La magnitud de la epidemia en México” en El País: <https://elpais.com/sociedad/2020-05-08/la-magnitud-de-la-epidemia-en-mexico.html>

III. Liderazgo y proceso multisectorial

El liderazgo del proceso de OGP en México estuvo a cargo del Comité Coordinador de la AGA en México, instancia creada a consecuencia de la reactivación del diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil, así como de la reestructuración del Secretariado Técnico Tripartita (STT), el foro multiactor que había guiado los trabajos desde 2011. El cuarto plan de acción se desarrolló en varias etapas siguiendo una metodología incluyente, sistemática y amplia, pese a la limitación de los recursos disponibles. En el proceso participaron ciudadanos y ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil, personas de la academia, expertas y servidoras públicas de gobierno.

3.1 Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo de OGP y el contexto institucional de OGP en México.

El liderazgo del proceso de OGP por parte del Gobierno continúa a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). A diferencia de los procesos anteriores, la responsabilidad pasó a la Dirección General de Transparencia y Gobierno Abierto, después del recorte de personal y reestructuración interna por el que ha atravesado prácticamente todo el Gobierno federal. Por parte de la sociedad civil, la participación se coordina a través del Núcleo de Organizaciones de Sociedad Civil (NOSC)¹. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) también forma parte de estos esfuerzos de coordinación en su papel de órgano garante del acceso a la información. La coordinación entre actores se da a través del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto (CCAGA), instancia que reemplazó al Secretariado Técnico Tripartita (STT).

Como se destaca en el Informe de Fin de Término 2016-2018 para México, el espacio de diálogo y co-creación entre el Gobierno y la sociedad civil se vio afectado por incidentes que culminaron en el retiro del Núcleo del Secretariado Técnico Tripartita (STT).² A raíz del cambio de gobierno en el año 2018, se reactivó el diálogo a través de la instalación del CCAGA. Cabe resaltar que, si bien todas las partes mostraron desde un principio su disposición a colaborar, la apertura del gobierno federal a discutir y actuar en torno a los temas que más preocupaban a la sociedad civil (entre los que destaca la vigilancia digital ilegal), así como la intermediación del INAI y sus resoluciones, tuvieron un efecto facilitador muy importante. Por otro lado, el involucramiento en momentos clave de la titular de la SFP ha devuelto al proceso de OGP en México la estatura que había perdido durante la implementación del tercer plan de acción.

Si bien en términos estructurales el liderazgo se mantiene muy similar, el CCAGA adoptó algunas de las recomendaciones estratégicas emitidas por el IRM, especialmente aquellas relacionadas con el diseño institucional del foro multiactor. De esta forma, el CCAGA ha definido lineamientos que especifican tanto las responsabilidades de sus miembros, como criterios de funcionamiento, operación y toma de decisiones. Adicionalmente, se ha incorporado la figura de asesor técnico/experto, lo que se traduce en contar con un representante permanente del sector académico.³

Los recursos con que cuenta el proceso de OGP en México son escasos y se limitan prácticamente al tiempo y esfuerzo que dedican los funcionarios de la SFP y el INAI, así como los representantes del NOSC, a coordinar el desarrollo y dar seguimiento a la implementación de los planes de acción. El NOSC cuenta con una cantidad limitada de fondos provenientes de fundaciones internacionales, los cuales se utilizan para apoyar la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso y, en el caso del cuarto plan de acción, para contribuir a solventar gastos derivados de la organización previa y desarrollo de los planes de acción en el contexto de austeridad presupuestal bajo el que opera actualmente la administración pública. Todas las organizaciones e instituciones aportan, en la medida de sus posibilidades, recursos materiales y de infraestructura.⁴

3.2 Proceso de co-creación del plan de acción

A diferencia de planes anteriores, el cuarto plan de acción siguió un proceso de desarrollo mucho más sistemático, ordenado e incluyente, especialmente durante las etapas de desarrollo de los compromisos. Otro aspecto novedoso de este proceso es que creó espacios estructurados que permitieron la co-creación de compromisos derivados de las consultas públicas, así como de otros que fueron propuestos proactivamente por instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil. El CCAGA estuvo a cargo de liderar ambos procesos, garantizando así la participación de todos los actores interesados.

La construcción de los compromisos originados en las consultas ciudadanas, o compromisos co-creados, se llevó a cabo en cinco fases.⁵ La primera fase consistió en una consulta pública, similar a la que se realizó para el tercer plan de acción, a través de la cual se identificaron temas prioritarios en la agenda ciudadana alrededor de tres ejes alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: justicia, bienestar y desarrollo económico. La consulta se llevó a cabo del 24 de mayo al 17 de junio de 2019 a través de cuestionarios aplicados en las plataformas Participa y Google Forms. En algunos casos se realizaron entrevistas en campo. Se obtuvo un total de 1,151 respuestas, la mayoría en medios digitales.⁶ El instrumento diseñado para la consulta pública contenía preguntas abiertas que permitían a los participantes elaborar sobre los problemas asociados a las temáticas prioritarias. Se utilizaron técnicas de minería de textos con la herramienta Voyant para identificar patrones y correlaciones en las respuestas del público.⁷ Posteriormente, en una segunda fase, los integrantes del Comité Coordinador analizaron los resultados de la consulta a fin de obtener una primera aproximación a las problemáticas señaladas por los participantes.

Durante la tercera fase, el Comité Coordinador utilizó los insumos derivados del proceso de sistematización de resultados de la consulta para realizar un análisis causal que permitiera profundizar en la definición de los problemas públicos previamente identificados y elaborar los materiales necesarios para la deliberación posterior. Expertos en cada uno de los temas revisaron los árboles de problemas elaborados a fin de hacer los ajustes necesarios.⁸

La cuarta fase se refiere a la realización de mesas de co-creación de los compromisos, la cual se dividió en dos etapas. En la primera, representantes de gobierno, sociedad civil y expertos se dividieron en mesas temáticas con el objeto de encontrar, de manera colaborativa, posibles alternativas de solución a los problemas públicos planteados. En la segunda etapa los participantes definieron un compromiso preliminar, el cual fue sometido a un análisis de factibilidad a fin de acordar la versión definitiva del compromiso que habría de incluirse en el plan de acción. Ambas etapas del proceso incluyeron a personas provenientes de la sociedad civil, la academia, organismos multilaterales y funcionarios invitados por el Comité Coordinador, así como representantes del Comité Coordinador.

En esta ocasión, y atendiendo a una recomendación clave del IRM, la construcción del plan de acción incorporó una quinta fase en la que servidores públicos con capacidad de decisión y sus contrapartes de la sociedad civil diseñaron hojas de ruta – o planes de trabajo – para cada uno de los compromisos en las cuales se incluyen acciones (o hitos) clave, objetivos y metas, productos y resultados esperados, medios de verificación, responsables y horizontes de tiempo específicos para guiar la implementación del compromiso.⁹

Paralelamente al proceso de co-creación, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con la participación de funcionarios públicos, integrantes del NOSC así como de otras organizaciones de la sociedad civil, y expertos invitados con el objeto de dar forma a los compromisos proactivos propuestos tanto por el Gobierno como por la sociedad civil y definir las hojas de ruta correspondientes para su cumplimiento. No obstante, pese a que cuatro de los compromisos del plan de acción requieren la participación de la Fiscalía General de la República (FGR), ésta no participó en los trabajos ni respondió a las invitaciones emitidas por el Comité Coordinador durante el proceso de co-creación y las mesas de trabajo para los compromisos proactivos.¹⁰

Es importante destacar que, para dar inicio al proceso de construcción de los compromisos, se llevó a cabo una reunión de alto nivel presidida por la titular de la SFP y en la que participaron secretarios y subsecretarios de estado, así como otros representantes de la administración

pública federal. Este evento contribuyó a resaltar la importancia del proceso de OGP en la agenda de la actual administración, así como a promover la cooperación activa de las dependencias de gobierno en el mismo.

En términos de metodología, hubo otros dos elementos novedosos que se incorporaron al desarrollo de este cuarto plan. Por una parte, se llevaron a cabo ensayos de las mesas de co-creación, los cuales sirvieron de prueba para las dinámicas y mecanismos de facilitación seleccionados. Por otra, se realizaron talleres de igualdad de género y Agenda 2030 para que las personas involucradas en la coordinación, facilitación y relatoría de las mesas de co-creación se familiarizaran con estas perspectivas y pudieran apoyar a los integrantes en la incorporación de éstas al desarrollo de los compromisos. La construcción del cuarto plan de acción representó también un esfuerzo importante tanto del Gobierno como de sociedad civil por ampliar la participación y la diversidad de los participantes. Más de 100 organizaciones de la sociedad civil provenientes de más de 20 entidades federativas formaron parte del proceso. De las 480 personas que participaron en las mesas de co-creación, un 47% fueron mujeres.¹¹ Este proceso de desarrollo derivó en un plan de acción con trece compromisos, seis de los cuales fueron cocreados y siete incluidos de manera proactiva. De manera fundamental, la metodología empleada maximiza las probabilidades de una implementación exitosa al asegurar, desde el inicio, tanto la factibilidad de las acciones a realizar como la cooperación de las autoridades competentes.

La valoración del IRM en cuanto a la influencia del público en los contenidos del cuarto plan de acción de México es que alcanza niveles de colaboración, como se indica en la Tabla 3.2 abajo. Si bien la influencia de la ciudadanía en general se limitó a los aportes obtenidos durante la consulta pública, tanto organizaciones de sociedad civil como expertos y académicos tuvieron un alto nivel de protagonismo en los procesos deliberativos que culminaron en la definición de los compromisos.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en inglés). Éste analiza el nivel de influencia que el público tiene en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deben de aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El gobierno entregó el poder de toma de decisiones al público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante Y el público ayudó a definir la agenda.	✓
Involucrar¹²	El gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.	
Informar	El gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.	
No se consultó	No se consultó.	

Estándares de participación y co-creación de OGP

En 2017, OGP adoptó los estándares de participación y co-creación, desarrollados para apoyar la participación y co-creación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de

ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y revisión de los planes de acción de OGP.

La siguiente tabla resume el desempeño que México ha tenido a lo largo del desarrollo del plan de acción en cuanto a la implementación de los Estándares de cocreación y participación.

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero aún no se cumple)

Rojo = No hay evidencias que demuestren que el país ha tomado medidas

Foro multisectorial	Estado
1a. Foro establecido: El Comité Coordinador de la AGA (CCAGA) en México es el órgano a cargo de supervisar el proceso de co-creación del plan de acción.	Verde
1b. Frecuencia: Durante el proceso de cocreación el CCAGA se reunió aproximadamente cada semana. ¹³ Los lineamientos del Comité establecen que éste deberá reunirse por lo menos una vez cada dos meses durante el desarrollo del plan de acción. ¹⁴	Verde
1c. Desarrollo colaborativo de mandato del foro: Los miembros del CCAGA desarrollaron su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza de forma conjunta.	Verde
1d. Mandato público: Información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del CCAGA están disponibles en la página oficial de OGP en México.	Verde
2a. Naturaleza multisectorial: El CCAGA es un órgano multisectorial que incluye representantes de gobierno, sociedad civil y el órgano garante de acceso a la información. ¹⁵	Verde
2b. Paridad: La participación en el CCAGA es equilibrada ya que todos los sectores incluidos cuentan con un representante y existe un balance entre actores gubernamentales y no gubernamentales.	Verde
2c. Selección transparente: Las organizaciones de sociedad civil lideran su propio proceso de selección para formar parte del foro multiactor. Se organizan bajo la figura del Grupo Núcleo (NOSC) y el Núcleo Ampliado (NOSCA), del cuál se escogen representantes o coordinadores que forman parte del CCAGA.	Verde
2d. Representación de gobierno de alto nivel: La representación gubernamental está encabezada, al más alto nivel, por la titular de la SFP. Los Lineamientos del CCAGA establecen que los participantes del gobierno en el proceso de cocreación del plan de acción deben tener poder decisorio.	Verde
3a. Apertura: El CCAGA acepta aportes y representación en el proceso de desarrollo del plan de cualquier organización de la sociedad civil o actores no miembros del Comité. ¹⁶ A las reuniones del CCAGA también pueden asistir actores externos en calidad de observadores con derecho a voz. ¹⁷	Verde

3b. Participación remota: Existe la posibilidad de participar vía remota en las reuniones o eventos del CCAGA y hubo oportunidad de hacerlo durante el proceso de co-creación del plan de acción.	Verde
3c. Minutas: El CCAGA publica las minutas de las reuniones que celebra en la página oficial de OGP de México. Si bien dicha publicación se lleva a cabo con cierto retraso (al momento de escribir este informe, las últimas minutas disponibles corresponden al mes de enero de 2020), se cumple con el estándar.	Verde

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia del proceso: Existe una página oficial de OGP en México, alojada dentro de los servidores de la SFP pero independiente de esta dependencia. Allí se publica de manera proactiva toda la información relativa al proceso nacional de OGP. Desde ahí se puede ingresar también al Tablero de Seguimiento de los compromisos del cuarto plan de acción. Aunque la información se publica con cierto retraso, se cumple con el estándar.	Verde
4b. Documentación con antelación: El CCAGA comparte información con antelación sobre OGP a los actores con el fin de garantizar que estarán informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: Los integrantes del Comité Coordinador llevan a cabo una campaña de comunicación y difusión en redes sociales y de manera directa.	Verde
4d. Canales de comunicación: La página de OGP en México incluye un punto de contacto para el público a través del cual se pueden hacer comentarios o enviar un correo electrónico. La comunicación con los participantes en el proceso de cocreación (no disponible al público) se llevó a cabo a través de correo electrónico fundamentalmente.	Verde
4e. Respuestas fundamentadas: El CCAGA explica algunas de las decisiones clave tomadas durante la construcción del plan de acción en los principales documentos del proceso (aunque no todos están disponibles al público de manera directa). Existen pocos comentarios del público en la página oficial de OGP y ninguno de ellos está relacionado con el plan de acción, sin embargo, se cumple con el estándar.	Verde
5a. Repositorio: La página de OGP de México (https://gobabiertomx.org/) contiene información sobre el proceso relativo al cuarto plan de acción, así como información histórica de planes anteriores. Por el momento, al contar con un espacio para publicar evidencia sobre la implementación de cada compromiso se cumple con el estándar. Cuando concluya el periodo de implementación de este plan, el IRM evaluará si se publicó la evidencia correspondiente para cada compromiso.	Verde

¹El NOSC está actualmente integrado por las siguientes organizaciones: Article 19 (<https://articulo19.org/>), Causa Natura (<https://www.causanatura.org/>), Contraloría Ciudadana (<http://www.contraloriaciudadana.org.mx/>), Equis – Justicia para las Mujeres (<https://equis.org.mx/>), FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación

(<https://fundar.org.mx/>), GESOC – Agencia para el Desarrollo (<http://www.gesoc.org.mx/>), Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (<https://ilsb.org.mx/>), México Evalúa (<https://www.mexicoevalua.org/>), Observatorio Nacional Ciudadano (<https://onc.org.mx/>), Social TIC – Tecnología Digital para el Cambio Social (<https://socialtic.org/>), y Transparencia Mexicana (<https://www.tm.org.mx/>).

² Informe IRM de Fin de Término 2016-2018 para México, <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-end-of-term-report-2016-2018/>

³Para mayor información, consultar los Lineamientos del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México disponible aquí: https://drive.google.com/file/d/1GGGN3JnGZd8hfm_0MvbRXNaeOndTzD0Y/view

⁴En entrevista con la investigadora del IRM el pasado 26 de marzo de 2020, los miembros del Comité Coordinador señalaron que, desde cada una de sus organizaciones, aportan al proceso recursos tales como papelería, fotocopiado y de comunicación. Para el desarrollo del cuarto plan de acción, especialmente durante las etapas de cocreación, la SFP consiguió el uso casi exclusivo de un espacio propiedad del gobierno federal.

⁵Los detalles de cada fase se encuentran disponibles en el documento Construcción del Cuarto Plan de Acción 2019-2021 elaborado por el Comité Coordinador de la AGA en México y disponible en:

https://docs.google.com/document/d/1clPthmk7tMpfCNibSbNIG9rVyXv_Ps866P5eUeWJVz/edit

⁶ Ver: *Ibid.*, pp. 6-7.

⁷ Para mayor información sobre este proceso, se puede consultar la Nota Metodológica de la Consulta Pública del 4PA elaborada por el Comité Coordinador: <https://docs.google.com/document/d/1C2nVWK5My-f84y540ZFakUGi5GU5pyKh0tdorX5DguwE/edit?copiedFromTrash>

⁸Un total de 10 expertos provenientes de instituciones académicas y *think tanks* de reconocido prestigio participaron en esta fase. La lista completa se puede encontrar en: *Ibid.*, pp. 9-10.

⁹Una de las principales recomendaciones del IRM incluidas en el informe de avances del tercer plan de acción (2016-2018) de México sugería que los compromisos fueran planteados con mayor especificidad y que se acompañaran con hitos y rutas críticas claramente definidas durante la etapa de diseño a fin de facilitar la implementación. Para mayores detalles ver: IRM (2018). Informe de Avances de México 2016-2018. El texto está disponible en:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-mid-term-report-2016-2018-year-1/>.

¹⁰ “*Llaman a la Fiscalía General de la República, deben participar en las acciones del cuarto plan de acción de gobierno abierto*”, Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto, 10 de marzo de 2020, <https://gobiernoabierto.org/blog/2020/03/10/llaman-a-la-fiscalia-general-de-la-republica-debe-participar-en-las-acciones-del-cuarto-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

¹¹Según información proporcionada al IRM por los miembros del Comité Coordinador, si bien la mayoría de las OSC participantes se encuentran en la Ciudad de México, las provenientes del interior reflejaron la diversidad geográfica del país: Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Algunos datos de participación se pueden encontrar también en el texto del cuarto plan de acción, disponible en:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-action-plan-2019-2021/>.

¹²Los artículos de gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están actuando de acuerdo con el proceso de OGP. Con base en dichos requisitos, México no actuó en contra del proceso de OGP durante el desarrollo del plan de acción 2019-2021.

¹³El último registro disponible al público corresponde al 24 de enero de 2020. Véase: <http://dgti-transparencia-gobierno-abierto-staging.k8s.funcionpublica.gob.mx/quienes-somos/>

¹⁴Los Lineamientos del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México se pueden consultar en: https://drive.google.com/file/d/1GGGN3JnGZd8hfm_0MvbRXNaeOndTzD0Y/view

¹⁵Los Lineamientos del CCAGA (ver vínculo en la nota anterior) establecen que habrá también representación del sector académico de manera permanente, aunque ésta solo tendrá voz en los trabajos del Comité. La selección de este representante correrá a cargo del CCAGA y la persona titular estará en su puesto por un periodo máximo de dos años. No ha sido posible localizar información pública sobre el proceso de selección en este caso.

¹⁶De hecho, en el proceso de cocreación del plan de acción participaron más de 100 organizaciones de la sociedad civil, la mayoría de las cuales no pertenece al NOSC.

¹⁷Esta posibilidad está contemplada en los Lineamientos (ver vínculo en notas anteriores), sin embargo, las minutas disponibles al público sugieren que no ha habido participación externa.

IV. Compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos suelen iniciar sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos de OGP deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM.² En el anexo de este informe está disponible un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa.

Resumen general de los compromisos

En términos generales, este plan de acción incluye compromisos relevantes al contexto actual en México que atienden problemáticas centrales en la agenda pública. Es producto de un proceso amplio de consulta pública que después atravesó por varias etapas colaborativas como mesas de cocreación con participación sustantiva de organizaciones de la sociedad civil y autoridades especializadas en los temas identificados. Se trazaron rutas críticas para cada compromiso directamente con los funcionarios encargados de su implementación.

Como se explica en la sección anterior, el cuarto plan de acción de México presenta seis compromisos “cocreados” y siete compromisos “proactivos”, según las definiciones usadas en el plan de acción. Los compromisos cocreados atienden temas prioritarios para la ciudadanía dentro de los ejes considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los compromisos proactivos abordan también problemáticas centrales para la agenda pública nacional, demandas específicas de sociedad civil, y asuntos de alta relevancia para la actual administración.

Este plan marca una mejora sustancial en comparación con el anterior. El tercer plan de acción incluyó compromisos en las áreas de derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, igualdad de género, pobreza y desigualdad, acceso a agua potable, obesidad en niños y adolescentes, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y adaptación al cambio climático. Si bien abordó estos temas importantes, no contó con el mismo nivel de especificidad en la definición de los temas y problemáticas. Adicionalmente, la mayoría de estos compromisos no alcanzó cumplimiento al 30 de septiembre del 2018 (última fecha incluida en la evaluación final del IRM) o se llevaron a término bajo condiciones distintas a las originalmente pactadas en el plan de acción.³ En términos generales, ha habido cambios en la forma en que la actual administración atiende algunas de las áreas políticas cubiertas en el tercer plan. En este sentido, cabe destacar la reestructuración de los programas sociales⁴ y los cambios, recién aprobados, al etiquetado frontal de los alimentos.⁵ El cuarto plan de acción aborda temas clave de la agenda pública como lo son la protección de derechos (sexuales y reproductivos, y laborales para evitar la discriminación) y la lucha contra la corrupción (transparencia en el gasto público, en el manejo de fideicomisos, sobre la divulgación de beneficiarios reales y en el flujo y control de armas). Esto fue posible, en parte, dado a la estrategia de incluir compromisos que surgieran directamente del proceso de consulta, así como dar espacio a compromisos proactivos que responden a problemáticas relevantes para la sociedad mexicana cuya atención ha sido promovida activamente desde el Gobierno y la sociedad civil.

Adicionalmente, es importante destacar que se realizó un esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en todos los compromisos, si bien, en la mayoría de los casos, esto se limita a la desagregación de información por sexos, o a la promesa de buscar integrar dicha perspectiva durante la implementación de los compromisos. Algunos compromisos van más allá al obligarse a considerar las implicaciones – posiblemente diferenciadas – que sus actividades tendrán sobre hombres y mujeres durante la implementación. Otros plantean incluir, como parte

de sus diagnósticos, un análisis del grado de transversalidad de la perspectiva de género en las políticas diseñadas y ejecutadas para enfrentar los problemas públicos objeto de los compromisos.

¹Artículos de gobernanza. Open Government Partnership. 17 de junio de 2019.

<https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² Manual de procedimientos del IRM, OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³Para mayores detalles al respecto, se pueden consultar los informes de medio término y de fin de término para el plan de acción 2016-2018 de México, disponibles aquí: <https://www.opengovpartnership.org/members/mexico/>

⁴La actual administración eliminó o redujo significativamente el presupuesto de varios programas sociales que habían estado vigentes por varios años para concentrar los recursos en esquemas de transferencias monetarias directas a grupos considerados prioritarios como personas con discapacidad, jóvenes y estudiantes de educación media superior, y adultos mayores. Algunos de estos programas, junto con el sistema de salud para quienes carecen de seguridad social han sido elevados a rango constitucional. Mayor información se puede encontrar, por ejemplo, en “Senado eleva a rango constitucional programas sociales y crea el sistema nacional de salud para el bienestar”:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47923-senado-eleva-a-rango-constitucional-programas-sociales-y-crea-el-sistema-nacional-de-salud-para-el-bienestar.html>; y “Elevan a nivel constitucional los programas sociales de AMLO”: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/24/elevan-a-nivel-constitucional-los-programas-sociales-de-amlo-3395.html>

⁵El tercer plan de acción, en el Eje Obesidad en Niños y Adolescentes, incluía un compromiso bajo el cual se buscaba cambiar las Normas Oficiales Mexicanas que regulaban los etiquetados frontales de los alimentos como parte de una política integral de combate a la obesidad, que en México es un problema grave de salud pública. No fue posible avanzar en la implementación de este compromiso en los términos planteados y, por tanto, el compromiso no se cumplió. En octubre de 2019, sin embargo, fue posible introducir reformas a la Ley General de Salud que permitirán cambiar los etiquetados actuales, considerados de difícil comprensión para el consumidor, a otros más sencillos y que alertan sobre los excesos de calorías, azúcares añadidas, grasas y sodio. Para mayor información se puede consultar “Nuevo etiquetado en alimentos, ¿qué se aprobó y qué significa este cambio?": <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/nuevo-etiquetado-alimentos-significado/>; “Positivo, cambios en etiquetado de alimentos y bebidas: FAO”: <https://aristeguinoticias.com/1610/mexico/positivo-cambios-en-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-fao/>; “Paso fundamental para la salud pública la publicación de la reforma a la Ley General de Salud en materia de etiquetado”: <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/11/paso-fundamental-para-la-salud-publica-la-publicacion-de-la-reforma-a-la-ley-general-de-salud-en-materia-de-etiquetado/>; y, por supuesto, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578283&fecha=08/11/2019.

1. Gasto abierto y responsable en programas sociales.

Objetivo principal

“Instrumentar un proyecto piloto en cinco programas sociales del Gobierno Federal que permita, mediante mecanismos de participación ciudadana: (1) identificar la trazabilidad del gasto público; (2) detectar áreas de riesgos de cumplimiento de objetivos y metas, así como probables actos de corrupción; e (3) iniciar procedimientos de denuncia en caso de irregularidades.

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Crear e implementar un modelo de trazabilidad de gasto por parte de un grupo multidisciplinario que emplee los insumos, productos, documentos por parte de diversas dependencias/unidades responsables de los programas sociales del proyecto piloto*
- 2) *Transparentar los padrones de los programas a partir de los procesos de revisión y validación, con base en el mapeo de los procesos de trazabilidad del gasto. *Considerar los diferentes registros de padrones (SIIPP-G, PUB, PNT-70 fracc. XV de la LGTAIP)*
- 3) *Llevar a cabo ejercicios de revisión a nivel territorial, por parte de OSC nacionales y locales y Contralorías Sociales, de la entrega de los bienes y servicios a beneficiarios finales de los programas sociales federales considerados para el proyecto piloto*
- 4) *Fortalecer y activar los mecanismos de denuncia y participación ciudadana aplicables a los programas sociales federales considerados para el proyecto piloto*
- 5) *Crear un micrositio que incluya la versión pública de los padrones de los programas del piloto del SIIPP-G con evidencia sobre el grupo de trabajo, avances de implementación de la metodología de cada programa social considerado y seguimiento a propuestas de mejora.”*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, participación ciudadana y acceso a la información</i>
Impacto potencial:	<i>Transformador</i>

Análisis del compromiso

Como se describe en la Sección II. Contexto de Gobierno Abierto en México, el fenómeno de la corrupción es considerado como uno de los problemas más acuciantes en el país. Los resultados de la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental indican que la corrupción es el segundo tema que más preocupa a los mexicanos, solo después de la inseguridad y el crimen.¹

En este sentido, coinciden los resultados de la consulta pública realizada para el cuarto plan de acción. La consulta arrojó que, en materia de justicia y cumplimiento de las leyes, la mayoría de los ciudadanos considera prioritario eliminar la corrupción y la impunidad. De manera más específica, la consulta identificó la percepción generalizada de que la corrupción constituye un obstáculo para el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público.

Los expertos que participaron en la primera mesa de cocreación de este compromiso aportaron evidencia para sustentar dicha percepción, e hicieron énfasis en la importancia de la participación ciudadana para combatir la corrupción. Según señalaron representantes del Gobierno, el combate a la corrupción es una prioridad para la actual administración y, desde la Secretaría de la Función Pública, se ha resaltado que la estrategia general del Gobierno incluye un fuerte componente ciudadano tanto en la toma de decisiones como en la implementación de políticas públicas.

De las propuestas de compromisos que surgieron de esta primera mesa de cocreación, un tema recurrente fue el establecimiento de controles ciudadanos sobre el ejercicio del gasto público en los programas sociales emblemáticos de la actual administración: Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente, Jóvenes Construyendo el Futuro, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.² Estos cinco programas suman 185 mil millones de pesos en subsidios directos (que representa casi un 5% de los ingresos del Gobierno Federal³).

Actualmente, no todos estos programas cuentan con reglas de operación que sean suficientemente claras respecto a la forma en que la normatividad debe aplicarse en el registro de beneficiarios y la distribución de los apoyos, ni sientan las bases para una adecuada evaluación del desempeño de los programas.⁴ Adicionalmente, los padrones de beneficiarios a partir de los cuales se distribuyen los apoyos no son de conocimiento público ni se ha dado a conocer la metodología empleada en su integración.⁵ También se desconoce si y cómo estos nuevos padrones se han articulado con los registros que existían previamente y que se estaban armonizando y haciendo públicos durante la administración anterior como resultado de compromisos adquiridos en planes de acción previos.⁶ Miembros de la sociedad civil han enfatizado la limitada accesibilidad de los mecanismos de contraloría social existentes y la necesidad de contar con un mayor escrutinio público a fin de garantizar mejores prácticas en la elaboración de padrones de beneficiarios y, sobre todo, para asegurar el seguimiento puntual del gasto social y mitigar riesgos de corrupción.

Con este compromiso se busca lograr la trazabilidad del gasto público federal (el uso de los recursos desde su origen hasta su destino) específicamente en esos cinco programas sociales como proyectos piloto mediante mecanismos de participación plurales, paritarios y transparentes. Para lograr su objetivo, el compromiso propone llevar a cabo las cinco acciones clave (hitos) que se mencionan anteriormente. La implementación del compromiso contempla la conformación de un grupo de trabajo interdisciplinario integrado por funcionarios públicos a cargo de los cinco programas sociales del Gobierno, del INAI, la SFP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y CONEVAL, así como por representantes de tres organizaciones de sociedad civil. La hoja de ruta del plan de acción establece que este grupo de trabajo estará a cargo de la construcción de un modelo de trazabilidad y monitoreo ciudadano del gasto público social.

Por su parte, el Gobierno se compromete a revisar, validar y publicar los padrones de beneficiarios en formato de datos abiertos y con el máximo nivel de desagregación posible a fin de garantizar las perspectivas de género, derechos humanos e interseccionalidad. Bajo el liderazgo de la SFP, el compromiso plantea llevar a cabo ejercicios de revisión y validación territorial con participación de las OSC, con el objeto de contribuir a la transparencia de los padrones de beneficiarios. La SFP también se compromete a fortalecer y activar mecanismos de participación ciudadana y denuncia que permitan el monitoreo y vigilancia de los programas sociales, así como a establecer y difundir un micrositio a través del cual el público tendría acceso a las versiones públicas de los padrones del proyecto piloto y a los resultados de las labores realizadas por el grupo de trabajo.

El análisis del IRM arroja que este compromiso es relevante a los valores de acceso a la información, participación ciudadana. El objetivo central es transparentar la ruta del dinero en un rubro del gasto público caracterizado por la opacidad y la poca confiabilidad de los datos. Para ello, se abre la puerta a organizaciones de la sociedad civil con una larga trayectoria de análisis independiente en materia de política social. Si bien el compromiso se propone mejorar la rendición de cuentas mediante el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia, no se plantea la instrumentación de un mecanismo que obligue al Gobierno a responder apropiada y puntualmente a las mismas.

El compromiso está redactado con claridad, lo cual hace posible su evaluación. Además, la hoja de ruta para la implementación describe las actividades a realizar, los objetivos de cada actividad, los indicadores de resultados y los medios de verificación. De cumplirse a cabalidad, este compromiso haría una contribución muy importante a la transparencia del gasto público y, con ello, al combate a la corrupción bajo un esquema colaborativo entre el Gobierno y la sociedad. El éxito potencial de este compromiso abriría también la posibilidad de replicar el modelo para todos los programas sociales del Gobierno, más allá de los cinco programas elegidos para el proyecto piloto de este compromiso.⁷

Adicionalmente, la forma de participación ciudadana que este compromiso propone – especialmente los ejercicios territoriales de validación ciudadana – es innovadora y no tiene precedentes en materia de política social en México a nivel federal. En este sentido, la implementación exitosa del compromiso puede transformar la práctica de Gobierno actual.

Por las razones mencionadas, el IRM considera que el cumplimiento a cabalidad de este compromiso tendría un impacto potencial transformador tanto en el área de política pública que atiende como en la práctica del Gobierno.

No obstante, el compromiso presenta algunos retos a tomar en cuenta. Por una parte, se desconoce la naturaleza, calidad y nivel de desagregación de la información recabada en el Censo de Bienestar, así como de la que se utiliza para dispersar los cinco programas sociales seleccionados. Contar con información analizable en los tiempos que marca el compromiso podría significar un reto de magnitud considerable.⁸ Además, el cumplimiento del compromiso requiere un nivel de coordinación interinstitucional de gran calado debido a la cantidad de actores involucrados. Por otro lado, el compromiso es ambicioso porque plantea esquemas novedosos de participación y contraloría social a nivel de procesos operativos que podrían enfrentarse con resistencias y otras prácticas burocráticas adversas. En este sentido, el compromiso conlleva niveles de riesgo de implementación potencialmente altos.

¹Véase, por ejemplo, “ENCIG 2019: radiografía de la desconfianza, la corrupción y el soborno” en Nexos: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1650>

²El programa Sembrando Vida (SV) va dirigido a agricultores en condiciones de pobreza que estén en posibilidad de trabajar un mínimo de 2.5 hectáreas de tierra. SV realiza una transferencia mensual a estos agricultores para que establezcan sistemas productivos agroforestales con la idea de generar empleo, incentivar la autosuficiencia alimentaria y mejorar los ingresos. Más información sobre este programa se puede encontrar aquí: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa->

[sembrando-vida](#) . El programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad otorga apoyos bimestrales no condicionados a niñas, niños, adolescentes y jóvenes (hasta 29 años) que tengan alguna discapacidad permanente, así como a la población indígena (hasta los 64 años). Algunos detalles sobre el programa están disponibles aquí:

<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-con-discapacidad> . El programa Jóvenes Construyendo el Futuro busca colocar como aprendices a jóvenes de entre 18 y 29 años que no realizan estudios ni tienen trabajo en organizaciones productivas donde puedan desarrollar capacidades que incrementen sus posibilidades de empleo en el futuro. El programa otorga una beca mensual a los participantes, así como un seguro médico. La mecánica de funcionamiento del programa se encuentra aquí: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> . El programa Beca Universal Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior consta de transferencias monetarias bimestrales solo condicionadas a la permanencia escolar de los estudiantes objetivo. El apoyo se otorga durante los 10 meses del ciclo escolar. Más información se puede obtener aquí: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-benito-juarez-para-jovenes-de-educacion-media-superior-216589> . Por último, el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores otorga apoyos económicos no condicionados de manera bimestral a la población con 68 años en adelante (65 años en zonas indígenas). En el siguiente enlace se pueden consultar las características básicas del programa: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores> .

³ Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación 2019:

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2019

⁴En principio, las reglas de operación deben establecer estos elementos. En algunos casos, como el del programa Sembrando Vida, sólo se han publicado lineamientos de operación, que tienden a ser mucho más generales que las reglas:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operaci_n_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf .

No obstante, la titular de la Secretaría del Bienestar, quien tiene a su cargo este programa, declaró en octubre de 2019 que éste contaría con reglas este año: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sembrando-vida-contara-con-reglas-de-operacion-en-2020-maria-luisa-albores> . Las reglas de operación del programa Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente se pueden consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019 . Las reglas de operación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro se encuentran aquí:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020 . Las reglas de operación para el programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez se pueden consultar en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5551581 . Las reglas de operación para el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se ubican en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019

⁵De hecho, desde el 10 de junio de 2019 el INAI emitió un comunicado en el que instruyó a la Secretaría de Bienestar a dar a conocer la metodología utilizada para obtener la información que integra el Censo del Bienestar:

<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Nota%20INAI-090-19.pdf> .

⁶Por ejemplo, el tercer plan de acción de México (2016-2018) establecía, para el Eje de Pobreza y Desigualdad, el compromiso de construir un sistema de información social integral que fungiera como repositorio único y accesible de información socioeconómica de la población potencial y atendida de los programas de desarrollo social. Al respecto, se puede consultar:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Mexico_EOTR_2016-2018.pdf .

⁷De hecho, información obtenida de la organización civil GESOC (corresponsable de la implementación del compromiso) en respuesta a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM, indica que existe la intención de realizar pruebas del modelo metodológico para la identificación de áreas de riesgo en varias entidades de la república, y que la expectativa es poder aplicarlo a todos los programas sociales federales para 2024.

⁸Al respecto, representantes del NOSC comentan que no ha sido posible obtener un acercamiento con la Oficina de la Presidencia encargada del Censo del Bienestar pese a que la SFP se ha comprometido a buscarlo. En este sentido, será en el informe de resultados del IRM donde se de cuenta de los hechos que ocurrieron durante el proceso de implementación de los compromisos.

2. Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable

Objetivo principal

“Conformar un grupo de trabajo multiactor orientado a evaluar, generar recomendaciones y dar seguimiento a: a) la operación de los mecanismos de participación ciudadana para su incidencia efectiva en la mejora de programas y políticas a nivel federal del sector rural; b) para contribuir al desarrollo rural sostenible liderado por las comunidades de acuerdo con las mejores prácticas, con perspectivas de género y de derechos humanos, así como una visión territorial e intersectorial.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) Grupo de trabajo multiactor con interlocución permanente
- 2) Evaluación prospectiva de 4 mecanismos de participación ciudadana federales existentes en el medio rural y de la política de participación ciudadana del sector ambiental
- 3) Recomendaciones de mejora con indicadores de avance y que sean viables para ser instrumentadas dentro de una agenda y cronograma de trabajo para el periodo 2019-2021
- 4) Implementación efectiva del plan de acción
- 5) Plataforma pública digital que incluya un sistema de seguimiento al funcionamiento de los mecanismos de participación existentes en el medio rural

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, acceso a la información y participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Los resultados de la consulta pública realizada como parte del proceso de construcción del cuarto plan indicaron que el segundo tema prioritario para la ciudadanía en materia de desarrollo económico es el apoyo al desarrollo rural. El análisis de respuestas a preguntas abiertas llevó a identificar un patrón general que sugiere preocupación del público por la utilización no sostenible de los recursos naturales en los sectores agropecuario y acuícola-pesquero.

Las zonas rurales de México representan poco más del 55 por ciento del territorio nacional y alojan al 23 por ciento de la población, una proporción importante que, en su mayoría, vive en pobreza extrema.¹ La productividad del sector agrícola en el país es en general baja y de

escaso valor agregado.² De acuerdo con la FAO, uno de los desafíos emergentes más relevantes que enfrentan las zonas rurales en el país se relaciona con los riesgos climáticos que enfrentan todas las actividades económicas que ahí se realizan. En ese sentido, esta organización plantea la necesidad de desarrollar prácticas sustentables en el manejo de los recursos naturales, de las cuales las propias comunidades son pieza fundamental.³

Con relación a lo anterior, los expertos consultados durante la elaboración del plan de acción señalaron la importancia de contar con políticas públicas con visión integral del territorio, es decir, que consideren recursos naturales, productivos, y humanos, así como los usos, costumbres y cultura de las comunidades rurales.⁴ Puntualizaron también que lo anterior solo es posible en la medida en que los mecanismos de participación incluyan espacios de deliberación en los que las comunidades tengan tanto voz como voto en la toma de decisiones.

Las propuestas que surgieron de las mesas de cocreación coincidieron en que el punto central del compromiso debía ser la revisión y mejora de los mecanismos existentes de participación en materia de desarrollo rural para garantizar una incidencia efectiva, facilitar el seguimiento al presupuesto del sector, y asegurar la inclusión de grupos vulnerables.⁵

El propósito central del compromiso consiste en conformar un sistema de participación ciudadana inclusivo donde los grupos vulnerables tengan poder decisorio sobre la definición de políticas de desarrollo rural sustentables, que respondan a las necesidades territoriales y que atiendan los objetivos de producción, distribución y consumo de alimentos. Para ello, el compromiso propone conformar un grupo de trabajo multiactor con representantes de gobierno, academia y sociedad civil – especialmente de organizaciones que trabajen con las perspectivas de las comunidades indígenas y de género – para llevar a cabo una evaluación prospectiva de cuatro mecanismos existentes de participación ciudadana en materia rural y ambiental: el Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y los Consejos de Cuenca.⁶ A partir de esta evaluación, se generaría un plan de acción consensuado para guiar la implementación de las recomendaciones derivadas de la evaluación, el cual incluirá un mecanismo de seguimiento. Este mecanismo se concretaría en una plataforma pública a través de la cual se podrá dar seguimiento a la implementación de las mejoras previamente acordadas.

El compromiso es relevante frente al valor de participación ciudadana, al buscar incrementar la representatividad, la voz y la capacidad decisoria de grupos vulnerables tradicionalmente excluidos pero que son clave para una estrategia de desarrollo sostenible en el medio rural. El compromiso es también relevante al acceso a la información al buscar propiciar una mayor transparencia en los criterios decisionales de los Consejos bajo análisis y al incluir también un mecanismo de monitoreo de la eficiencia y efectividad de estos espacios de participación.

Tanto el Gobierno como la sociedad civil reconocen que los mecanismos de participación ciudadana (o contraloría social) que existen actualmente en materia de desarrollo rural no son suficientes y parten de un diseño institucional que dificulta la inclusión de los sectores más vulnerables, especialmente mujeres y grupos indígenas, así como su participación efectiva en la toma de decisiones.

Específicamente, funcionarios y representantes de organizaciones civiles señalan que esos mecanismos no incorporan enfoques diferenciales en un marco de derechos, ni perspectivas de género e intercultural. Por otra parte, indican que la normativa que regula los mecanismos deriva en una operación centralizada (basada en organizaciones sectoriales de grupos productivos) que limita la participación de grupos vulnerables (los cuales difícilmente cuentan con recursos necesarios para la acción colectiva) y que los funcionarios responsables carecen de la formación adecuada para ofrecer una atención incluyente.⁷

El compromiso está redactado con claridad y los componentes de la hoja de ruta presentan una secuencia lógica de actividades dirigidas a alcanzar los objetivos de corto plazo. Tanto el objetivo del compromiso como las actividades planteadas presentan un nivel elevado de ambición debido a la multiplicidad de dependencias involucradas y los retos de coordinación que esto implica.

El compromiso plantea mejorar la participación de grupos vulnerables – especialmente indígenas y mujeres – en espacios decisorios importantes para el desarrollo rural. De implementarse completamente, el compromiso podría generar cambios necesarios en las prácticas actuales de gobernanza que hasta ahora no habían sido posibles. Sin embargo, según como está escrito en el plan de acción, existe poca claridad respecto a la composición, grado de paridad y procesos decisorios al interior del grupo multiactor a cargo del compromiso, así como en torno a los perfiles que deberán tener los integrantes del mismo. Esta información es crucial para entender los alcances de las acciones planteadas en el compromiso en relación con la situación actual. Por tanto, su ausencia dificulta hacer una valoración más precisa del impacto potencial.

Adicionalmente, es importante destacar que la inclusión de grupos vulnerables en los esquemas de participación (contralorías sociales) existentes *per se* no garantiza que sus voces y votos tendrán el mismo peso en las deliberaciones. Por último, el compromiso destaca generar recomendaciones de mejora institucional a partir de una evaluación prospectiva, ya que este tipo de evaluaciones normalmente se utilizan para anticipar impactos futuros a partir de parámetros muy concretos. En este caso, no es posible establecer una relación directa y clara entre los objetivos del compromiso y el tipo de evaluación diagnóstica que se propone realizar.

Por lo anterior, la investigadora del IRM considera que el cumplimiento de este compromiso tendría un impacto potencial moderado. A fin de maximizar el potencial impacto de la participación de los grupos vulnerables objetivo y del compromiso mismo, se recomienda a los implementadores definir con mayor precisión la naturaleza del grupo multiactor, la metodología de la evaluación prospectiva y como podrá abordar problemas de diseño institucional, considerar diseños evaluativos alternos (por ejemplo, ex-post de desempeño o alcances) que permitan identificar posibles fallas de diseño institucional y asegurar que tanto la evaluación como las recomendaciones de mejora incluyan una perspectiva más integral con relación al tema de la inclusión donde el objetivo no sea únicamente asegurar la representación, sino también una mayor igualdad en términos de voz y voto.

¹FAO (2018). *México rural del Siglo XXI*: <http://www.fao.org/3/i9548es/i9548ES.pdf>.

²Torres S., Gerardo y M. Morales I. (2011). “Los grandes retos y perspectivas para el agro y el sector rural en México en el siglo XXI” en *Estudios Agrarios*: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_49/Análisis/los_grandes_retos_-_Gerardo_Torres.pdf.

³FAO (2018). *Op. Cit.*

⁴Para más información se pueden consultar las reflexiones de la Mtra. Citlali Tovar Zamora, experta en desarrollo rural, disponibles acá: <https://drive.google.com/file/d/1ljielrGpSZfm5euZGADPFPTmUjwxVVGcg/view>.

⁵Véase AGA México (2019). Construcción del cuarto plan de acción 2019-2021. Pp. 52-54.

⁶Se puede encontrar información adicional sobre estos mecanismos en las siguientes ligas: Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA): <https://www.gob.mx/conapesca>; Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS): <https://www.cmdrs.gob.mx>; Consejo Nacional Forestal (CONAFOR): <https://www.gob.mx/conafor>; Consejos de Cuenca: <https://www.gob.mx/conagua/documentos/consejos-de-cuenca>; y la política de participación ciudadana del sector ambiental.

⁷Información obtenida a partir de respuestas a breve encuesta enviada por la investigadora del IRM a las dependencias y organizaciones responsables de la implementación del compromiso. Las respuestas obtenidas hasta el momento provienen de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la SFP y la organización Causa Natura.

3. Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación

Objetivo principal

“Actualizar, sistematizar, publicar y mejorar la calidad de la información del sistema de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) de acuerdo con los principios de datos abiertos, identificando las necesidades de información (con retroalimentación de las OSC y análisis a cargo de la autoridad educativa federal de las solicitudes de acceso a la información y de recursos de revisión), a través del fortalecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que incluya mecanismos de retroalimentación y participación ciudadana con miras a incorporar criterios de accesibilidad en el mediano plazo.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) Análisis de la información disponible en conjunto con OSC
- 2) Fortalecimiento del SIGED
- 3) Definición de mecanismos de participación ciudadana

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Menor</i>

Análisis del compromiso

En el eje Bienestar del Plan Nacional de Desarrollo, la educación de todos los niveles para todas las personas resultó ser la opción que la mayor parte de los participantes consideraron prioritaria (53.69%). De este ejercicio se desprendió, además, que la ciudadanía considera que el acceso a la educación y las probabilidades de permanecer en el sistema educativo se ven afectados negativamente por las condiciones socioeconómicas de las personas y la discriminación a ciertos grupos poblacionales.

La deserción escolar es más frecuente en localidades rurales, en comunidades indígenas y en sitios de alta marginación.

Expertos en la materia han identificado cinco causas directas para explicar la desigualdad en oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo: a) escasez de programas de inversión en primera infancia focalizados a las comunidades más vulnerables; b) deficiencias en la formación y actualización de los docentes; c) falta de aprendizajes básicos y habilidades socioemocionales; d) baja e ineficiente inversión en infraestructura y e) gasto educativo muy limitado, inequitativo y poco transparente.¹

El compromiso da por sentado que la atención efectiva a estas problemáticas pasa por el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana. De ahí que, como objetivo, se plantee el “generar, gestionar, y publicar información de calidad del sistema educativo (básica, media y superior) de acuerdo con los principios de datos abiertos para mejorar la toma de decisiones de la política pública educativa y con ello lograr una educación de excelencia, equitativa e incluyente, contribuir al acceso y la permanencia de las y los estudiantes, así como al fortalecimiento de las y los profesores, a partir de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana con criterios de accesibilidad”.²

Para lograr este objetivo, el compromiso plantea hacer una revisión exhaustiva de la información que el Gobierno publica actualmente bajo una metodología diseñada en conjunto con la sociedad civil. Con la colaboración del INAI, se analizarán también las solicitudes de transparencia y recursos de revisión para identificar las principales demandas de información en materia educativa. Lo anterior permitirá elaborar un listado de contenidos factibles de incluir en el SIGED. El Gobierno, la sociedad civil y el INAI elaborarán un plan para mejorar la accesibilidad de la información contenida en el SIGED bajo los principios de gobierno abierto y en formatos de datos abiertos que satisfagan estándares internacionales. Finalmente, el Gobierno se compromete a definir, en conjunto con la sociedad civil, un plan de trabajo para incorporar mecanismos de participación ciudadana tanto al portal del SIGED como a nivel de centro educativo.

El acceso a la información disponible en el SIGED sobre todos los centros educativos del país se encuentra actualmente restringido al público ya que quienes deseen ingresar necesitan contar con un usuario y contraseña. No existe un portal donde ciudadanos, padres de familia y sociedad civil organizada puedan tener acceso a esta información sin afectar el derecho a la privacidad. Tampoco existen mecanismos que, con relación al SIGED, permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos de acceso a la información o que permitan a los actores interesados emitir recomendaciones de contenido y uso.³

Al no tener acceso a información precisa y detallada sobre las condiciones de los centros educativos, el desempeño de los alumnos y la utilización de los recursos presupuestales, es complicado entender a mayor profundidad las necesidades que se deben atender y plantear alternativas para mejorar la gestión educativa. La transparencia, en este sentido, podría contribuir a enfocar mejor los esfuerzos ciudadanos – desde las OSC hasta los padres de familia y el personal escolar – hacia un manejo más efectivo de los recursos públicos.

Este compromiso es, por tanto, relevante frente a los valores de acceso a la información y de participación ciudadana. En primer término, se busca que la ciudadanía tenga posibilidad de conocer la información disponible en el SIGED que hasta ahora ha estado restringida. En segundo, propone desarrollar, de manera participativa, criterios de accesibilidad permanente a la información, así como contribuir a la toma de decisiones a través de la retroalimentación ciudadana – en el plano federal – y de apoyo directo en la prestación de los servicios a nivel local. El compromiso no contempla, sin embargo, mecanismos que obliguen a la autoridad respectiva a atender o a incorporar los aportes ciudadanos a la toma de decisiones. Por tanto, no existen elementos para concluir que el acceso a la información y la participación ciudadana conducirán a una mayor rendición de cuentas.

En términos generales, el compromiso está redactado de manera clara y la hoja de ruta permite identificar los productos finales que se pueden esperar del cumplimiento del compromiso. De cumplirse completamente, el compromiso podría representar un paso adelante hacia la transparencia y gobernanza democrática de la política educativa. Sin embargo, a partir de la información disponible, la valoración de la investigadora del IRM es que el impacto potencial del compromiso será menor. Por una parte, no se identifica cómo la información publicada y los espacios de participación ciudadana creados en el marco de este compromiso se traducirán en cambios claramente identificables sobre las condiciones de desigualdad en el acceso y

permanencia en el sistema educativo. Por otra, el compromiso no especifica qué tipo de espacios o mecanismos de participación se buscan crear ni si serán sostenibles en el tiempo, lo cual dificulta evaluar el impacto que estos podrían tener en la práctica del Gobierno. Finalmente, el compromiso enfrenta fuertes restricciones operativas, presupuestarias y de gestión derivadas de la política de austeridad del actual Gobierno que podrían afectar su cumplimiento. Organizaciones de la sociedad civil, en sus respuestas a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM, manifestaron su preocupación en torno a las reducciones al presupuesto asignado al SIGED. Las autoridades educativas, por su parte, reconocen que los recursos aprobados para el SIGED se limitan a garantizar la continuidad operativa del sistema y, por tanto, podrían no ser suficientes para alcanzar los objetivos del compromiso.⁴ Más aún, la organización Mexicanos Primero señala que en la propuesta de reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) presentada a finales de 2019, se elimina la dirección general encargada de la operación del SIGED para dejar el sistema en manos de una dirección de área, puesto de rango menor. De concretarse este cambio, la capacidad de gestionar el fortalecimiento del SIGED podría verse comprometida.

¹Comité Coordinador Alianza para el Gobierno Abierto en México, *Árboles de Problemas y Kit de Participantes para el tema Educación de todos los niveles para todas las personas*. Pp. 4-5:

<https://drive.google.com/file/d/1ela8TLcjDde6wvAUScG9qwFOBpXwjt8N/view>

²Texto del cuarto plan de acción de México. Pp. 69.

³Información obtenida de Enseña por México y Mexicanos Primero, organizaciones de la sociedad civil corresponsables de la implementación de este compromiso, a partir de respuestas a breve encuesta enviada por la investigadora del IRM.

⁴En respuesta a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM a la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, la instancia de gobierno responsable de la implementación del compromiso.

4. Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes

Objetivo principal

“Generar e instrumentar mecanismos efectivos de transparencia proactiva, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, juventudes e interculturalidad dirigida a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres para garantizar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005 ‘Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención’ y la Norma Oficial Mexicana NOM-047-SSA2-2015 ‘para la atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años de edad’ con énfasis en acciones específicas en materia de violencia sexual.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Creación de un grupo de trabajo participativo para el seguimiento del compromiso*
- 2) *Recomendaciones para facilitar el acceso a información ya existente sobre los servicios otorgados en materia de salud sexual y reproductiva, incluyendo violencia sexual relacionada con la implementación de la NOM-046 y la NOM-047*
- 3) *Identificación de acciones que permitan avanzar en la implementación de las NOM-046 y 047 desde una perspectiva de género, intercultural e incluyente*
- 4) *Mecanismos sistemáticos de retroalimentación ciudadana para el mejoramiento de los servicios de salud sexual y reproductiva y de atención a violencia sexual*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas</i>
Impacto potencial:	<i>Menor</i>

Análisis del compromiso

La consulta pública para el cuarto plan de acción incluyó como segundo eje temático el bienestar para todas las personas. De los temas considerados en dicho eje, el contar con servicios de salud fue el segundo más votado como prioridad.¹ La consulta identificó como principal problema público el acceso deficiente a los servicios de salud de calidad en materia de derechos sexuales y reproductivos de personas jóvenes.

Los expertos consultados por el CCAGA indicaron que estas deficiencias son, al menos, parcialmente responsables de la alta prevalencia de embarazo adolescente en el país, así como del escaso ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes en el campo de la sexualidad y la reproducción, especialmente para víctimas de violencia sexual y familiar. De acuerdo con datos de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes del

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), México ocupa el primer lugar en este rubro entre los países de la OCDE, con una tasa de 77 nacimientos por cada mil adolescentes de entre 15 y 19 años. La vida sexual en la adolescencia inicia entre los 12 y los 19 años, con un porcentaje alto (33%) de mujeres que no utilizan métodos de control natal.²

Durante la primera etapa de cocreación, los participantes coincidieron en la importancia de garantizar la aplicación correcta del marco normativo en materia de salud sexual y reproductiva, especialmente las Normas Oficiales Mexicanas NOM-046-SSA2-2005 y NOM-047-SSA2-2015. La NOM-046 establece para las instituciones de salud la obligación de proporcionar anticoncepción de emergencia previo consentimiento libre e informado por parte de quien lo necesite, así como prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación sexual para mayores de 12 años e informar respecto a los derechos de denuncia de la víctima. Por su parte, la NOM-047 establece los criterios para brindar atención integral en salud, prevención y control de enfermedades para niños, niñas y jóvenes de 10 a 19 años. Los servicios incluyen vigilancia de la vacunación y la nutrición; salud bucal, visual y auditiva; detección de cáncer; valoración del crecimiento corporal y el desarrollo sexual; orientación y consejería en salud sexual y reproductiva; prevención de la violencia y promoción de la actividad física.³

Tanto las personas expertas como aquellas integrantes de organizaciones de la sociedad civil coincidieron en señalar que dicha normatividad no ha sido implementada a cabalidad y, por tanto, el acceso de las niñas, los niños y las y los jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva ha sido deficiente. Señalaron también que el personal encargado de proporcionar estos servicios normalmente no cuenta con la capacitación necesaria para realizar su trabajo con perspectivas de género, derechos humanos, juventudes, e interculturalidad, lo que desalienta la utilización de los servicios por parte de poblaciones objetivo vulnerables. Las autoridades de salud reconocieron que uno de los más importantes retos para la actual administración en la materia es garantizar el acceso universal a servicios integrales y de calidad. Adicionalmente, quedó sentada en los documentos del plan de acción, la preocupación de sociedad civil respecto a la escasez de mecanismos efectivos de participación ciudadana que contribuyan al desarrollo y evaluación de planes de capacitación para el personal correspondiente o al seguimiento de la entrega de los bienes y servicios relevantes.⁴

De ahí se desprende que el objetivo del compromiso sea “garantizar el acceso oportuno a servicios de salud sexual y reproductiva aceptables, adaptables, accesibles y de calidad tal y como están establecidos en las Normas mencionadas”.⁵ Para ello, el compromiso propone crear un grupo de trabajo integrado por representantes de gobierno y sociedad civil que dará seguimiento y evaluará las tres acciones acordadas en el compromiso, y que buscará coordinarse con las dependencias a cargo de implementar las NOM. Este grupo de trabajo analizará la información existente y emitirá recomendaciones de mejora, así como una propuesta de implementación de las recomendaciones. Adicionalmente, el grupo trabajará en elaborar una propuesta para implementar las NOM 046 y 047, así como en la creación y/o fortalecimiento de mecanismos permanentes de retroalimentación ciudadana.

El compromiso es relevante frente a los valores de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas. Por una parte, se busca garantizar que exista y se difunda información completa y accesible a las distintas poblaciones de niños, niñas y las y los jóvenes del país sobre los bienes y servicios que el Gobierno está obligado a proporcionar en el marco de la normatividad vigente. Por otra, se busca que la participación de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general (especialmente las poblaciones objetivo) ayuden a garantizar tanto el cumplimiento cabal de la normatividad como la identificación de áreas de oportunidad en el proceso de entrega de bienes y servicios. Por último, el compromiso plantea el establecimiento de mecanismos de retroalimentación ciudadana que podrían funcionar como espacios para que las autoridades den respuesta a las contribuciones y/o reclamos de la ciudadanía en relación con los servicios de salud sexual y reproductiva, así como de atención a la violencia sexual.

El compromiso está escrito en términos poco específicos, lo cual dificulta evaluar el alcance de las actividades propuestas y la medida en que lograrían mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes. Las actividades contempladas sugieren que el compromiso podría contribuir a la elaboración de un diagnóstico de la situación y generaría recomendaciones para mejorar el acceso a servicios. Sin embargo, no se establece con claridad qué se busca cambiar, cómo estas recomendaciones se tomarían en cuenta o incidirían en la política pública y en qué medida se implementarían para solucionar el problema. La hoja de ruta no detalla la forma en que los mecanismos de retroalimentación habrán de definirse y ejecutarse, ni contempla acciones que obliguen a las autoridades a considerar y, en su caso, incorporar las demandas ciudadanas a la toma de decisiones.

Lo anterior impide identificar con mayor precisión cuál será la contribución de este compromiso al objetivo planteado, qué tanto cambiará el status quo a partir de su cumplimiento, o el nivel de ambición de las actividades mismas. Por estos motivos, la investigadora del IRM valora que el impacto potencial de este compromiso, en caso de cumplirse a cabalidad, sería menor.

¹De acuerdo con los resultados sistematizados de la consulta, el 49.78% de las personas que participaron indicaron como prioridad el contar con estos servicios. Este tema fue el segundo más votado después del de educación de todos los niveles para todas las personas. Ver: Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (2019), *Op.Cit.*, p. 7.

² Más información se puede encontrar en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-33454>

³ Para mayores detalles sobre la NOM-046 consultar:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5430957&fecha=24/03/2016. Información adicional sobre la NOM-047 se puede encontrar acá: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403545&fecha=12/08/2015.

⁴Ver texto del cuarto plan de acción de México, pp. 75-77, y Construcción del Cuarto Plan de Acción, pp. 34-37.

⁵Texto del cuarto plan de acción de México, p.75.

5. Transparencia para fomentar la inclusión laboral

Objetivo principal

“Implementar un mecanismo eficaz de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que visibilice las deficientes y perjudiciales prácticas de empleadores para evitar los actos de discriminación y fortalecer las políticas públicas laborales para el trabajo digno y la inclusión de grupos históricamente discriminados en el ámbito laboral.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) Grupo de trabajo multi-actor
- 2) Diagnóstico que permita identificar fortalezas, debilidades, amenazas y áreas de oportunidad en las políticas públicas laborales para prevenir y evitar las prácticas de discriminación
- 3) Plataforma electrónica de divulgación social para empoderar a la ciudadanía y empresas en materia de derechos laborales, mecanismos de denuncia y verificación de cumplimiento de las recomendaciones.
- 4) Implementar recomendaciones

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

La discriminación laboral es un tema aún pendiente de resolver en México. De acuerdo con la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2018, la discriminación laboral aqueja principalmente a las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes y la población indígena. Existen, adicionalmente, condiciones estructurales que agravan la experiencia discriminatoria como son el tono de piel, la apariencia física, la clase social, la religión y la orientación sexual.¹

Los participantes en la consulta pública identificaron la necesidad de crear más y mejores oportunidades de empleo como el tema de mayor prioridad en el eje de desarrollo económico. El análisis de las respuestas del público a las preguntas abiertas de la consulta reveló que existe una preocupación generalizada en torno a la falta de empleo, la precariedad laboral y la informalidad. Los expertos en materia laboral consultados para la elaboración del plan de acción confirmaron estas percepciones al identificar como los principales obstáculos para acceder a un trabajo digno, los bajos niveles de escolaridad, la informalidad, la ineficiencia en

la distribución de la riqueza y la desigualdad de oportunidades laborales para grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos.²

Las mesas de cocreación profundizaron en el tema de desigualdad de oportunidades laborales para construir el compromiso, enfatizando la necesidad de atender a los grupos vulnerables, visibilizar malas prácticas laborales y discriminación y promover espacios de participación ciudadana para impulsar políticas públicas más sensibles y focalizadas.³

El propósito de este compromiso es contribuir a reducir las prácticas discriminatorias hacia grupos tradicionalmente excluidos, para los que las condiciones generales de trabajo y salariales son especialmente precarias y que dificultan el acceso, permanencia y ascenso en el trabajo.

Las autoridades competentes reportan que se difunde de manera continua información sobre discriminación y violencia laboral, así como sobre políticas a favor de la inclusión (como la Norma Mexicana en Igualdad y No Discriminación)⁴ y mecanismos de atención a quejas y denuncias. Señalan igualmente que existe información disponible sobre derecho al trabajo, prácticas de discriminación y violencia identificadas en diversos estudios⁵ y programas institucionales de atención a estos problemas (por ejemplo, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁶), así como protocolos y mecanismos que ofrecen acompañamiento, asesoría y representación legal a denunciantes (por ejemplo, el Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y Modelo de Protocolo para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Laboral en los Centros de Trabajo).⁷ El principal problema que se ha identificado, sin embargo, es que esta información no está concentrada en un solo lugar, lo cual dificulta su localización y utilización por parte de quienes la puedan necesitar.⁸

Adicionalmente, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), organización de la sociedad civil corresponsable de este compromiso, ha publicado diversos estudios y diagnósticos sobre la desigualdad en el mercado laboral mexicano en los que recomienda, entre otras acciones, impulsar esfuerzos de concientización social para garantizar la ejecución correcta y vigilancia de la normativa existente.⁹

A través de este compromiso, se pretende que los trabajadores tengan acceso a información relevante sobre normatividad y los canales institucionales disponibles para dar a conocer malas prácticas y actos de discriminación en el mercado laboral. Con ello, se busca impulsar la igualdad laboral, la no discriminación y el trabajo digno, así como mejorar las condiciones de vida y participación de grupos prioritarios en el ámbito laboral.¹⁰

Para alcanzar sus objetivos, el compromiso propone formalizar la creación de un grupo multiactor compuesto por representantes de Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico que estará a cargo de elaborar un diagnóstico de los retos laborales que enfrentan sectores poblacionales tradicionalmente excluidos y emitirá recomendaciones sobre posibles acciones para atender las denuncias de malas prácticas y actos de discriminación. Se especifica también en la hoja de ruta del compromiso que se generará una plataforma digital pública con información sobre leyes, normatividad y buenas prácticas, así como mecanismos de denuncia. La plataforma incluirá un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones emitidas por el grupo multiactor. Por último, se plantea identificar posibles mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana y definir una ruta para su implementación.

Este compromiso es relevante a los valores de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas. Por una parte, la plataforma que se busca construir facilitaría a los interesados información potencialmente útil en caso de discriminación o algún tipo de violencia laboral. Por otra, esta plataforma, al igual que otros mecanismos de participación que pudieran definirse en las etapas finales del compromiso, serán producto de la interacción al

interior del grupo multiactor y de consultas con grupos en enfoque integrados por representantes de las poblaciones objetivo. Finalmente, el compromiso busca establecer un sistema de monitoreo de las recomendaciones emitidas por el grupo multiactor, así como mecanismos de denuncia de malas prácticas cuya atención se reportará con regularidad.

El cumplimiento de este compromiso sería un paso importante hacia la disminución de la discriminación laboral en México al facilitar el acceso a información crucial tanto para trabajadores como para empleadores. Adicionalmente, ofrece un modelo participativo de toma de decisiones que no se había logrado articular con anterioridad en materia de política laboral, lo cual también podría impulsar un cambio en la práctica de gobierno. La intención de incluir mecanismos de monitoreo y denuncia abre un espacio para que la ciudadanía pueda exigir tanto el cumplimiento de las acciones clave del compromiso como la respuesta a las denuncias de malas prácticas laborales. La instalación de estos mecanismos, además, facilita el mapeo de posibles cambios en las prácticas laborales y la evolución de las denuncias. Sin embargo, la falta de especificidad en relación con los resultados esperados dificulta hacer una valoración más puntual del alcance de las actividades y, por tanto, de su impacto potencial. Por ejemplo, no es claro como las actividades descritas (la plataforma informativa y la ruta de implementación del mecanismo de participación ciudadana) conducen decisivamente a cumplir con el objetivo de disminuir la discriminación laboral. Por una parte, falta información sobre el alcance de la plataforma o como esta será utilizada de manera suficiente y adecuada por las poblaciones a las que va dirigida. Por otra, si bien la búsqueda de un mecanismo permanente de participación ciudadana es un elemento positivo, en este momento no existe claridad respecto a su naturaleza. Adicionalmente, la discriminación laboral es un fenómeno multidimensional y, por lo tanto, su disminución no responde a un solo factor aislable. Finalmente, el texto del compromiso no aporta elementos para entender el peso real que el grupo multiactor tendrá en el proceso de toma de decisiones, ni acciones que obliguen a la rendición de cuentas por parte del Gobierno. Debido a lo anterior, la valoración de la investigadora del IRM es que el impacto potencial de este compromiso es moderado.

Conforme avance el proceso de implementación, se recomienda a los cocreadores tratar de delinear acciones que favorezcan la difusión y utilización de la plataforma informativa, así como avanzar en la definición de los mecanismos permanentes de denuncia y retroalimentación. Se sugiere también, a fin de atender algunas de las consecuencias del COVID-19, ponderar la manera en que contraer la enfermedad podría constituirse en una forma de discriminación e incluirla en los mecanismos de denuncia.

¹Para mayores detalles sobre los resultados de la Encuesta, se puede consultar:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/estsociodemo/enadis2017_08.pdf

²Véase la Relatoría de la Mesa de Cocreación tipo I bajo el Eje: Desarrollo económico para México y enfocada en el tema “Más y mejores oportunidades de empleo”, disponible en: https://docs.google.com/document/d/1_jmksjirwONouxf-SzAaEiVWtj54r3ptYcES3hrEhu4/edit.

³Ver AGA México (2019). Construcción del cuarto plan de acción 2019-2021. Pp. 45-46.

⁴Esta Norma se puede consultar en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/norma-mexicana-nmx-r-025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion>.

⁵El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) publica en su página información de esta naturaleza. Véase: <https://www.conapred.org.mx/index.php>.

⁶Véase, por ejemplo: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=96>.

⁷El Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación se puede consultar acá: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/protocolo-de-actuacion-de-los-comites-de-etica-y-de-prevencion-de-conflictos-de-interes-en-la-atencion-de-presuntos-actos-de-discriminacion-212949>. El portal de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se puede acceder aquí: <https://www.gob.mx/profedet>. El Modelo de Protocolo para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Laboral en los Centros de Trabajo está disponible en: <https://www.gob.mx/stps/documentos/modelo-de-protocolo-para-prevenir-atender-y-erradicar-la-violencia-laboral-en-los-centros-de-trabajo>.

⁸Información obtenida a partir de respuestas a breve cuestionario enviado por la investigadora del IRM a las instituciones y organizaciones responsables de la implementación de este compromiso. Hasta ahora solo se ha obtenido respuesta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

⁹Consúltese, por ejemplo, el capítulo de Jesús Alarcón “Los peores salarios para los más discriminados: la desigualdad en el mercado laboral” incluido en la más reciente edición del Índice de Competitividad Internacional: México, sueños sin oportunidad, disponible en: http://imco.org.mx/pub_indices/wp-content/uploads/2019/11/ICI2019IMCO-cap5.pdf

¹⁰Ver texto del cuarto plan de acción de México 2019-2021, pp. 81-82.

6. Plataforma única y abierta de información de seguridad pública

Objetivo principal

“Conformar una plataforma única, pública e interoperable que concentre, divulgue y transparente información a nivel nacional de calidad sobre seguridad, justicia y paz que incluya mecanismos de participación ciudadana (en el diseño, implementación y evaluación de políticas en la materia) para la mejora de la toma de decisiones y la rendición de cuentas.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Grupo de trabajo interinstitucional*
- 2) *Ruta para mejorar la calidad de la información y la interoperabilidad de los registros existentes.*
- 3) *Plataforma que concentrará la información*
- 4) *Ruta de publicación de información de manera proactiva y de priorización de publicación de información mandatada, pero no existente*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Moderado</i>

Análisis del compromiso

En materia de justicia y cumplimiento de las leyes, uno de los tres ejes principales abordados en este plan de acción, la consulta pública reveló que el segundo tema prioritario para los participantes es la paz y la seguridad pública, ante la percepción generalizada de que el Estado mexicano no cuenta con las capacidades para garantizar la seguridad de la población con un enfoque de derechos humanos.

La seguridad pública es un tema que genera gran preocupación entre los mexicanos. Los resultados de la última Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI indican que para casi el 80 por ciento de la población nacional, la inseguridad y la delincuencia constituyen el problema más apremiante del país.¹ Los niveles de violencia en México se han incrementado a través del tiempo. Los asesinatos, por ejemplo, alcanzaron un total de 34 mil 582, la cifra más alta desde que inició el registro oficial en 1997.² La edición de 2019 de las 50 Ciudades más Violentas del Mundo, elaborada cada año por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (CCSPJP), organización de la sociedad civil mexicana, encuentra que los cinco primeros lugares están ocupados por ciudades mexicanas.³ La forma más extrema de violencia

contra las mujeres, el feminicidio, alcanza en México proporciones alarmantes: se estima que durante los últimos veinticinco años ha habido aproximadamente 35 mil víctimas de este delito y que todos los días entre nueve y diez mujeres son asesinadas en el país.⁴

Durante la etapa de elaboración de árboles de problemas, en la que el Comité Coordinador se reunió con expertos en materia de seguridad, se identificó que la incapacidad del estado se deriva de varios factores, entre los que destaca la falta de información confiable y la ausencia de una participación ciudadana efectiva que presione a la autoridad a dar un tratamiento adecuado a todas las carpetas de investigación.⁵

La primera etapa del proceso de cocreación arrojó cinco propuestas de compromiso que coincidían significativamente en señalar la necesidad de contar con un sistema de información integral sólido y apropiado (actualizado, sistemático, desagregado e interoperable) en materia de seguridad pública, justicia y paz, a fin de facilitar tanto la fiscalización ciudadana y la rendición de cuentas, como la planeación y definición de políticas públicas efectivas.⁶

Durante la segunda etapa de cocreación se definió el compromiso actualmente incluido en el plan de acción, el cual tiene por objetivo asegurar la calidad de la información sobre seguridad, justicia y paz e incluir “un mecanismo de evaluación y participación ciudadana para contribuir a la toma de decisiones, el escrutinio público y la rendición de cuentas”.⁷

Para alcanzar dicho objetivo, el compromiso plantea, en primer término, la formación de un grupo de trabajo interdisciplinario y con participación de la sociedad civil, el cual estará a cargo de realizar un diagnóstico de la información disponible a fin de establecer lineamientos para la configuración de la plataforma integral, así como estándares de calidad y metodologías de interoperabilidad.⁸ Este grupo de trabajo también definirá una ruta para la implementación de las recomendaciones derivadas de este diagnóstico. En conjunto con la sociedad civil, el Gobierno diseñará y hará disponible la plataforma donde habrá de verse la información y definirá una ruta para publicar de manera proactiva tanto la información prioritaria como la mandatada pero que aún no existe.

Este compromiso es relevante frente a los valores de acceso a la información y participación ciudadana al buscar que los datos que permiten dimensionar el fenómeno delictivo en México sean accesibles al público y a las organizaciones de la sociedad civil y colectivos de víctimas que buscan incidir en la toma de decisiones en la materia. Abre, además, espacios de participación ciudadana en la definición de metodologías para conformar los registros y la plataforma.

Específicamente, se determinó que la información disponible se encuentra dispersa, que no necesariamente está actualizada y que no hay garantía de interoperabilidad entre las bases de datos existentes. Más aún, las distintas dependencias de gobierno a cargo de la seguridad pública no generan toda la información a la que están obligadas de acuerdo con la normativa vigente.⁹ Por último, las metodologías utilizadas para la conformación de las bases de datos existentes se perciben como poco transparentes, lo cual afecta la capacidad de la sociedad civil para verificar la información que se da a conocer y, por ende, mina la confiabilidad del público en el accionar de las autoridades, además de que impide a los tomadores de decisiones plantear políticas públicas sólidas para enfrentar los problemas de seguridad, justicia y violaciones a los derechos humanos.¹⁰

En términos generales, el compromiso está redactado con claridad. De llevarse a término como lo plantea la hoja de ruta, el compromiso implicaría cambios significativos respecto del statu quo al construir algo que en la actualidad no existe y que sí es muy necesario tanto para el Gobierno como para la ciudadanía. El acceso a la información y la transparencia de ésta son elementos cruciales para permitir a la sociedad dar seguimiento a la actividad del Gobierno en materia de seguridad pública, justicia y paz y exigir cuentas al respecto. El modelo colaborativo

que plantea el compromiso es también destacable, especialmente si se logra involucrar a la Fiscalía General de la República (FGR) en el proceso. Por estos motivos y, considerando el contexto mexicano, el compromiso es ambicioso.

El compromiso enfrenta, sin embargo, retos importantes que podrían limitar su impacto potencial. Por una parte, el texto del compromiso plantea que los mecanismos de participación ciudadana que habrán de generarse contribuirán al diseño, implementación y evaluación de políticas en materia de seguridad pública, lo cual no se confirma en las actividades consideradas en la hoja de ruta. La participación ciudadana que ahí se establece está enfocada en el diseño y construcción de la plataforma informativa sobre seguridad pública, justicia y paz.¹¹ Si bien esto podría llevar a una mayor incidencia ciudadana en el ciclo de políticas, no existe garantía de que eso suceda ni se contemplan mecanismos que maximicen las probabilidades de éxito.

Por otra, no se han dimensionado las necesidades tecnológicas y presupuestarias asociadas con garantizar la limpieza, sistematización, alojamiento e interoperabilidad de las bases de datos existentes y crear las que hacen falta. Además, el compromiso requiere un nivel de coordinación interinstitucional significativo entre entidades independientes, lo cual siempre puede generar retrasos y conflictos. De hecho, el NOSC compartió con la investigadora del IRM que no ha sido posible involucrar a la FGR, cuya participación es esencial por los datos que generan en materia de seguridad pública, en el proceso de implementación de este compromiso.¹²

Por las razones anteriormente expuestas, la valoración de la investigadora del IRM es que el impacto potencial de este compromiso es moderado.

¹Para mayores detalles, consultar:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

²Según estadísticas reportadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Véase, por ejemplo:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51186916>

³Estas ciudades son Tijuana, Juárez, Uruapan, Irapuato y Ciudad Obregón. El ranking completo se puede consultar aquí:

<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1590-boletin-ranking-2019-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo>

⁴El fenómeno de la violencia contra las mujeres es complejo y multidimensional. Para un panorama estadístico más completo, se puede consultar:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf; mayor información también se puede obtener en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/05/infografia-violencia-feminicida-en-mexico#view>

⁵Para más información se puede consultar: Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (2019).

Construcción del Cuarto Plan de Acción 2019-2021, pp. 30-36. Este documento está disponible al público en:

https://docs.google.com/document/d/1clPthmk7tMpfCNiSbNIG9rVyXv_Ps866P5eUeWJVs/edit.

⁶Ver Ídem.

⁷Texto del cuarto plan de acción de México, p. 88.

⁸Las bases de datos que se revisarán incluyen: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (iniciado en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y presentado como resultado final en cumplimiento del compromiso que, en materia de derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, se incluyó en el tercer plan de acción: <http://suiiti.segob.gob.mx/busqueda>); el Registro Nacional de Detenciones (<https://consultasdetenciones.sspc.gob.mx/>); las versiones públicas de informes policiales homologados donde hubo enfrentamientos entre civiles y fuerzas armadas o de seguridad pública; estadística en materia de uso de la fuerza; versiones públicas de informes detallados de eventos donde se usó la fuerza pública; mecanismos alternativos de resolución de controversias en materia penal; el Registro Nacional de Medidas Cautelares, Soluciones Alternas y de Terminación Anticipada (no disponible en línea); delitos sexuales contra niños, niñas, personas jóvenes y mujeres cometidos presuntamente por integrantes de instituciones responsables de o en funciones de seguridad pública; ingresos, egresos y personas privadas de libertad en centros penitenciarios federales y militares; homicidios dolosos, robo de autos, desvío de hidrocarburos; estadísticas de seguridad pública (varias fuentes); y Encuesta Nacional de

Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI (<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>). Este listado se encuentra identificado en la hoja de ruta del compromiso. Ver: texto del 4º Plan de Acción de México, pp. 91-92.

⁹La normativa en la materia es extensa e incluye la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf), la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf), la Ley Nacional del Registro de Detenciones (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNRD_270519.pdf), la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/102_12nov15.pdf), la Ley de Uso de la Fuerza y Manual de Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf y http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf), la Ley General de Víctimas y Lineamientos para Transmisión de Información (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf y http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5487635&fecha=21/06/2017), la Ley Nacional de Extinción de Dominio (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED_220120.pdf), la Ley Nacional de Ejecución Penal (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf), y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_250618.pdf)

¹⁰Según información proporcionada por Artículo 19 en respuestas a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM a todas las instituciones/organizaciones responsables de la implementación de este compromiso.

¹¹Ver texto del cuarto plan de acción 2019-2021 de México, pp. 91-94

¹²En comunicación enviada por el Equipo de Coordinación del Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC) el pasado 22 de mayo de 2020.

7. Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas

Objetivo principal

“Establecer un mecanismo multisectorial de participación formal para el análisis, discusión, diseño y evaluación de política pública en materia de uso de tecnología para la intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización bajo apego al respeto de los derechos humanos para evitar el abuso o uso ilícito de este tipo de tecnología por parte de las instituciones gubernamentales.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Grupo multi-actor para política pública*
- 2) *Regulación y transparencia de la adquisición de tecnología*
- 3) *Reglas para intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización*
- 4) *Derecho a saber y acceso al expediente propio*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Moderado</i>

Análisis del compromiso

Este compromiso busca contribuir al desarrollo de un marco regulatorio para la intervención de las comunicaciones privadas, el acceso a datos conservados y la geolocalización que garantice la protección de los derechos humanos e incorpore principios de necesidad y proporcionalidad para cualquier interferencia con el derecho a la privacidad de los individuos. Este compromiso es la respuesta del Gobierno federal a una de las principales demandas de sociedad civil para reactivar el diálogo en el marco de OGP, resultado de un acuerdo entre las partes firmado el 1º de marzo de 2019.¹

Para alcanzar sus objetivos, el compromiso plantea el establecimiento de un grupo multiactor con participación ciudadana permanente, el cual llevará a cabo un análisis de los reglamentos y procesos que rigen, en el ámbito federal, la compra, transparencia y utilización de tecnologías digitales con el fin de identificar vacíos y áreas de mejora. Este diagnóstico servirá como punto de partida para discutir e implementar, con las dependencias de Gobierno relevantes, modificaciones al marco regulatorio en el ámbito de su competencia.

Este compromiso es relevante frente a los valores de acceso a la información y participación ciudadana al buscar, de manera colaborativa, transparentar el proceso decisorio del Gobierno

en un área fundamental, tanto para la seguridad nacional como para la protección del espacio cívico. Adicionalmente, el compromiso pretende reforzar la regulación en materia de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana.

En México no existe un marco normativo que regule adecuadamente la compra y utilización de herramientas digitales para la intervención de comunicaciones privadas bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas y protección de la privacidad.² Estas condiciones propiciaron el abuso y la vigilancia ilegal contra miembros de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y periodistas, casos ampliamente documentados en relación con la herramienta *Pegasus* durante 2016 y 2017.³ En ese contexto, y ante lo que se consideró una respuesta insuficiente por parte de las autoridades, el NOSC tomó la decisión de retirarse de los trabajos de implementación del tercer plan de acción en mayo de 2017.⁴

De implementarse completamente, este compromiso podría tener un impacto significativo con relación a la situación actual ya que, como se mencionó anteriormente, no existe en México un marco regulatorio unificado y congruente en la materia. Lograr ese marco regulatorio resulta necesario para el fortalecimiento del espacio cívico en el país, pero no suficiente como para garantizar el cumplimiento cabal del mismo por parte de las autoridades. El cumplimiento del compromiso, bajo la hoja de ruta pactada, tendría también implicaciones relevantes para la práctica gubernamental, ya que hasta la fecha no había sido posible lograr el nivel de apertura y colaboración que se ha podido observar en esta materia durante el desarrollo del compromiso. Adicionalmente, es importante destacar que también contribuiría a reconstruir la confianza entre las organizaciones de sociedad civil y el Gobierno, menoscabada en años anteriores.

No obstante, es difícil hacer una valoración más precisa del impacto potencial de este compromiso, ya que no se aporta información suficiente para dimensionar la amplitud de la normatividad que se pretende modificar ni la magnitud de la coordinación interinstitucional que sería necesaria para hacerlo. Esta información fue solicitada a los responsables de la implementación del compromiso sin que a la fecha se haya obtenido respuesta.

Adicionalmente, el compromiso no introduce acciones que apoyen la institucionalización del grupo multiactor más allá del periodo correspondiente a este plan de acción, la cual sería necesaria si se busca dar seguimiento y evaluar apropiadamente las tareas incluidas en el compromiso más allá del periodo correspondiente al plan de acción.

Se recomendaría, por lo tanto, abordar durante la implementación la posibilidad de constituir un comité permanente en el que participen representantes de Gobierno, sociedad civil y expertos a fin de dar continuidad al proceso iniciado con este compromiso, especialmente en lo que corresponde a la construcción y afinación de la normativa correspondiente.

De manera adicional, el IRM considera importante aprovechar el espacio que abre la implementación de este compromiso para que, en el marco de la iniciativa Respuesta abierta + Recuperación abierta de OGP se regulen democráticamente la recolección y el uso de los datos relativos a la contención y control de la COVID-19 en el mismo espíritu de protección a los derechos humanos.

¹El acuerdo completo se puede consultar en: https://drive.google.com/file/d/1Tx704DMY5bNAvKMTfbmgmoOtGoS9hNa_/view.

²Ver texto del compromiso en cuarto plan de acción de México 2019-2021, pp. 95-97.

³Detalles de este caso se pueden encontrar en diversas fuentes, por ejemplo: “#GobiernoEspía: Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derecho humanos en México” en <https://r3d.mx/2017/06/19/gobierno-espia/>; “A dos años de gobierno espía: una cronología de la impunidad” en <https://r3d.mx/2019/06/19/gobierno-espia-cronologia/>.

⁴Mayor información sobre el retiro del NOSC se puede encontrar en el Informe de medio término del tercer plan de acción de México 2016-2018: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-mid-term-report-2016-2018-year-1/>.

8. Fortalecer los servicios públicos de cuidados

Objetivo principal

“Implementar un proyecto piloto de política coordinada de cuidados en tres municipios y un mecanismo de seguimiento ciudadano del mismo, que sirva como evidencia para la creación de políticas integrales en la materia.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Diagnóstico sobre la provisión actual de servicios de cuidados y del derecho al cuidado en la legislación mexicana*
- 2) *Definición y aplicación de un modelo piloto de intervención en tres municipios*
- 3) *Coordinación del mecanismo de seguimiento y evaluación*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Moderado</i>

Análisis del compromiso

En el contexto mexicano, la política de cuidados se define como el conjunto de estrategias y acciones dirigidas a atender las necesidades de cuidados de grupos dependientes (por ejemplo niños, adultos mayores y personas con discapacidad), trabajo que en la actualidad es mayoritariamente no remunerado y recae de manera desproporcionada sobre las mujeres.¹

De acuerdo con estimaciones recientes, cerca de 90 millones de personas mayores de 12 años en México realizan trabajos domésticos y de cuidados en sus hogares sin recibir compensación. Del total de horas que esas personas dedican a los cuidados de sus familiares, las mujeres aportan el 71 por ciento.² Lo anterior contribuye a la brecha de género que existe en el país al traducirse en menores oportunidades de estudio y trabajo para las mujeres.

Este compromiso busca dar continuidad al proceso de generación de un Sistema Nacional de Cuidados planteado desde el plan de acción anterior mediante la generación de evidencia empírica en torno a los retos y oportunidades de diseñar e implementar un modelo de coordinación de políticas de cuidados a nivel municipal.³ De esta forma, el compromiso aportaría insumos muy valiosos para impulsar una discusión legislativa hacia la construcción de una política nacional de cuidados.⁴

Para alcanzar sus objetivos, el compromiso propone elaborar un diagnóstico sobre la provisión actual de servicios de cuidados y del derecho al cuidado en la legislación mexicana, a partir del cual se construirá un modelo piloto. El texto del compromiso en el cuarto plan de acción establece

que el modelo piloto se aplicará en tres municipios. Sin embargo, en respuesta al cuestionario que envió la investigadora del IRM a los responsables de implementar el compromiso, tanto INMUJERES como CONAPRED indicaron que se está considerando llevar a cabo el piloto en un solo municipio por razones presupuestales. Los términos de referencia que guiarán tanto el diagnóstico como el modelo serán cocreados entre el Gobierno y la sociedad civil. De manera simultánea, se plantea la instalación y coordinación de un mecanismo de seguimiento y evaluación del compromiso con participación permanente de sociedad civil.

El compromiso es fundamentalmente relevante al valor de participación ciudadana. La estrecha relación que se había establecido ya entre el Gobierno y la sociedad civil para el tercer plan de acción continuaría en este nuevo periodo para avanzar hacia el objetivo central de crear el Sistema Nacional de Cuidados. Dicha colaboración se fortalece en este plan a través de la creación e implementación de un mecanismo mejor definido (si bien no formal aún) para el monitoreo y evaluación del desarrollo del compromiso.

De acuerdo con información facilitada por el INMUJERES y el CONAPRED, el compromiso tiene sus orígenes en el documento “Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados”, principal resultado obtenido al término del tercer plan de acción para el compromiso de crear un Sistema Nacional de Cuidados.⁵ Este documento resalta la necesidad de contar con más información sobre la problemática real del acceso de las familias mexicanas a la oferta pública de servicios de cuidados, así como la importancia de identificar oportunidades de coordinación interinstitucional e intergubernamental que podrían facilitar el acceso al ejercicio pleno del derecho al cuidado tomando como base las políticas existentes.⁶

De cumplirse como está planteado, este compromiso representaría un avance importante hacia la definición de una política nacional de cuidados y la construcción de un sistema nacional en la materia. Independientemente de si el modelo piloto se aplica en uno o tres municipios, el compromiso daría un paso en la dirección correcta al aportar información valiosa para sustentar propuestas de mayor calado en el futuro. No obstante, al tratarse de un diagnóstico y primera experiencia, el compromiso tendría un impacto potencial moderado sobre el objetivo final que se busca alcanzar. A fin de elevar los niveles de ambición del compromiso al tiempo que se optimizan los recursos disponibles (que en las actuales circunstancias son escasos), el IRM recomienda a los corresponsables de la implementación generar, de manera colaborativa, un plan para escalar la implementación del modelo piloto a otros municipios que contemple acciones para asegurar el presupuesto necesario.

¹Al respecto se puede consultar el documento “Rumbo a una propuesta de Estrategia Nacional para el Cuidado en México”, generado durante el tercer plan de acción y disponible aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=2.1%20RENAC.pdf>. Este entendimiento respecto a lo que debe ser una política de cuidados no difiere mayormente de la definición que aporta CEPAL y que se puede encontrar acá: <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado>

²Para mayores detalles véase Villa Sánchez, Sughei (2019). Las políticas de cuidados en México. ¿Quién cuida y cómo se cuida? Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15303.pdf>

³El tercer plan de acción de México 2016-2018 planteaba, para el Eje de Igualdad de Género, el compromiso de crear un Sistema Nacional de Cuidados. Mayor detalle se puede encontrar en los Informes de Medio Término y de Fin de Término para este plan, disponibles acá: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-mid-term-report-2016-2018-year-1/>; : <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-end-of-term-report-2016-2018/>.

⁴Al respecto, véase: AGA México (2019). Construcción del Cuarto plan de acción 2019-2021. Pp. 61-62 disponible aquí https://docs.google.com/document/d/1clPthmk7tMpfCNibSbNIG9rVyXv_Ps866P5eUeWJVzs/edit.

⁵El documento completo se puede consultar en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/bases%20para%20una%20estrategia%20nacional%20de%20cuidados%202018%20web1.pdf?la=es&vs=163>. Mayores detalles sobre el compromiso del Sistema Nacional de Cuidados en el tercer plan de acción se encuentran en el Informe de fin de término de México 2016-2018, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-end-of-term-report-2016-2018/>.

⁶Según información obtenida por la investigadora del IRM a partir de encuestas breves dirigidas a las dependencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil responsables de implementar este compromiso. Hasta el momento solo se han obtenido respuestas del INMUJERES y el CONAPRED.

9. Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos

Objetivo principal

“Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos operados a través de fideicomisos públicos con o sin estructura, así como fideicomisos privados con recursos públicos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo para combatir la corrupción y la impunidad.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Diseño del diagnóstico de transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos*
- 2) *Diagnóstico y plan de implementación de recomendaciones*
- 3) *Implementación de las recomendaciones*
- 4) *Mecanismo de monitoreo y vigilancia ciudadano*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Transformador</i>

Análisis del compromiso

Los fideicomisos en México son instrumentos que facilitan la operación de diversos programas y proyectos de interés público mediante la creación de reservas financieras y la asignación directa de recursos. Actualmente, los fideicomisos cuentan con poco más de 830 mil millones de pesos, lo que equivale al 13.7 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y al 3.3 por ciento del PIB de 2019.¹

Pese a que la LGTAIP obliga a todos los fideicomisos públicos a garantizar el derecho de acceso a la información y cumplir con sus obligaciones de transparencia en lo respectivo a su funcionamiento, en la práctica esto no se ha logrado concretar. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en esta materia sugiere que los fideicomisos no generan ni publican de manera sistemática la información mínima a que les obliga la Ley y que la información que se publica no es necesariamente transparente (no está, por ejemplo, en formato de datos abiertos, fácilmente localizable y/o completa).² Lo anterior dificulta la fiscalización ciudadana de los recursos públicos y abre espacios para el manejo discrecional o actos de corrupción.

Adicionalmente, si bien es posible para los ciudadanos presentar quejas por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia en el que puedan incurrir los fideicomisos y recursos de revisión por inconformidad con la respuesta de las autoridades a solicitudes de información, no

hay claridad respecto a la manera en que se le da seguimiento a esos mecanismos. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, no existen mecanismos que permitan a la ciudadanía dar seguimiento a los recursos y la toma de decisiones de los fideicomisos incluso en los casos de beneficiarios directos.³

Este compromiso surge como resultado de una propuesta planteada por la sociedad civil y del interés de la SFP por mejorar la calidad de la información sobre los fideicomisos públicos (con o sin estructura), así como por mejorar la vigilancia ciudadana de los mismos para facilitar la rendición de cuentas. De manera más específica, el compromiso se propone contribuir a la transparencia “en la administración y destino de los recursos públicos que ejercen los fideicomisos, identificando las áreas vulnerables a la opacidad y fortaleciendo las estrategias para prevenir, investigar, sancionar y combatir los posibles actos de corrupción”.⁴

Para ese propósito, el compromiso plantea llevar a cabo un diagnóstico a profundidad de los fideicomisos sujetos a obligaciones de transparencia según la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) bajo una metodología colaborativa entre el Gobierno y la sociedad civil. Posteriormente se propone elaborar una serie de recomendaciones a partir de ese diagnóstico, mismas que serán socializadas a través de una serie de talleres a todas las partes interesadas (por ejemplo, encargados de fondos y fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil). Se plantea también estructurar un plan de trabajo que guíe la implementación de esas recomendaciones bajo criterios de factibilidad y viabilidad. Por último, el compromiso incluye el diseño y puesta en marcha de un mecanismo de monitoreo y evaluación que permita a la ciudadanía dar seguimiento a la publicación de información relativa a los fideicomisos.

El compromiso es relevante frente a los valores de acceso a la información y participación ciudadana, pues responde a la necesidad de conocer mejor el origen y uso de recursos públicos y de participar activamente en la vigilancia y escrutinio de los mismos.

El compromiso expresa su propósito con claridad y es ambicioso por el objetivo que plantea en el contexto mexicano, donde por años se ha buscado transparentar la información de los fideicomisos públicos sin éxito. Las actividades planteadas están bien calibradas como para favorecer una implementación exitosa. De cumplirse a cabalidad, el compromiso tendría un impacto potencialmente transformador debido a la cantidad de recursos involucrados en los fideicomisos públicos y sería un avance muy importante en el combate a la corrupción debido a la opacidad que caracteriza a estos instrumentos. Además, la introducción de mecanismos efectivos de participación en el seguimiento y fiscalización de los recursos de los fideicomisos podría tener importantes repercusiones para la práctica del Gobierno, al permitir la ciudadanización del combate a la corrupción.

El pasado 2 de abril de 2020 el Gobierno publicó un decreto que ordena la extinción o terminación de todos los fideicomisos públicos.⁵ En este nuevo contexto, las organizaciones de la sociedad civil que participan en esta iniciativa convocaron al gobierno a redefinir la hoja de ruta respectiva. Al momento de redactar este informe, acuerdos finales en este sentido se encuentran aún pendientes. El IRM sugiere utilizar el grupo de trabajo en el marco de OGP como espacio de diálogo entre miembros de organizaciones de sociedad civil y gobierno (incluyendo las dependencias responsables del manejo y vigilancia de los fideicomisos como la SHCP) para asegurar la transparencia en la toma de decisiones en torno al manejo de los fideicomisos. Para ello, se recomienda asegurar la pronta revisión de dicha hoja de ruta a fin de ajustar tanto las actividades como los tiempos a las nuevas condiciones y maximizar las probabilidades de un cumplimiento exitoso que resulte en cambios significativos.

³Según cálculos de Fundar: <https://fideicomisos.fundar.org.mx/#7>

²Para más información al respecto, se puede consultar: FUNDAR (2018). Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público. El documento está disponible en: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>.

³Esta información se obtuvo de las respuestas de las dos organizaciones de la sociedad civil responsables de este compromiso (FUNDAR Centro de Análisis e Investigación y ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas) a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM.

⁴Texto del cuarto plan de acción de México 2019-2021, pp. 107.

⁵ Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, (2 de abril del 2020): https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

10. Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca

Objetivo principal

“Implementar las recomendaciones del Índice de Transparencia en los Recursos Naturales, así como conformar grupos de monitoreo de transparencia en los sectores hídricos, forestal y pesquero.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Grupos de monitoreo (gobierno-sociedad civil) en los sectores hídrico, forestal y pesquero operando*
- 2) *Resultados de la evaluación de la transparencia de los recursos hídricos, forestales y pesqueros retomados por las instituciones evaluadas*
- 3) *Mejora en un 50% la calidad de la información pública sobre el manejo de los recursos hídricos, forestales y pesqueros para agosto de 2021 con respecto a la línea de base de abril de 2020 del ITRN*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Transformador</i>

Análisis del compromiso

Este compromiso se incorpora al cuarto plan de acción a partir del interés de sociedad civil por dar continuidad al eje de acceso al agua potable del tercer plan de acción, cuyo compromiso planteaba la creación de un sistema de información integral sobre el uso y gestión del agua.¹ Para el cuarto plan de acción, sin embargo, se amplió el alcance para incluir transparencia en bosques y pesca.

Por ser los ecosistemas naturales proveedores de bienes y servicios para toda la sociedad, su uso y gestión debe verse como un problema de gobernanza ambiental donde el Gobierno y los usuarios de los recursos (en sentido amplio) deben participar. Un requisito indispensable para esta participación es la transparencia (claridad, completitud y accesibilidad) de la información que el Gobierno publica sobre el manejo de los recursos naturales. La sociedad civil, sin embargo, ha enfatizado que con frecuencia este requisito no se cumple, lo que dificulta el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones relativa a la gestión de recursos naturales.

En respuesta a una encuesta del IRM, organizaciones de la sociedad civil indicaron que los estudios hasta ahora realizados sugieren importantes deficiencias, por ejemplo, en la transparencia de la información sobre inspección y vigilancia de los recursos naturales, los

cambios de uso de suelo con impacto ambiental y los subsidios que se otorgan por parte de mecanismos como el Fondo Forestal Mexicano.²

El compromiso tiene por objeto mejorar la transparencia de la información relativa a la gestión de los recursos hídricos, forestales y pesqueros a partir de los resultados por obtener en el Índice de Transparencia de los Recursos Naturales (ITRN), una herramienta que se encuentra en proceso de construcción por parte de organizaciones de la sociedad civil. El Índice mide el grado de transparencia en tres dimensiones: concesiones y permisos, subsidios e inspección y vigilancia de los recursos naturales. Son cuatro las organizaciones creadoras del Índice, mismas que actuarán como corresponsables de la implementación del compromiso: Causa Natura, Reforestamos México, CartoCrítica y el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental.³

Para ello, el compromiso propone la creación de grupos de monitoreo por sector con la participación de la sociedad civil con el objeto de impulsar la transparencia en la información a través de propuestas concretas de mejora derivadas de los resultados que se obtengan del ITRN. Posteriormente, se plantea socializar estas propuestas con las dependencias de Gobierno relevantes a fin de llevar a cabo un análisis de factibilidad para su implementación y acordar un plan de trabajo concreto que conduzca a una mejora del 50 por ciento en la calidad de la información pública sobre el manejo de los recursos para agosto de 2021.⁴

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información y participación ciudadana ya que precisamente lo que busca es mejorar la transparencia en la gestión de recursos naturales y abrir oportunidades de monitoreo y escrutinio por parte de la sociedad civil con el objeto de contribuir al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.

El compromiso está redactado en lenguaje muy claro y preciso, lo cual facilita su verificación y evaluación. Además, es ambicioso en tanto que establece una meta muy clara para su implementación: mejorar la calidad de la información pública sobre el manejo de recursos naturales en un 50 por ciento para agosto de 2021 con respecto a la línea de base que establezca el ITRN para 2020. De cumplirse a cabalidad, el compromiso contribuiría a transformar significativamente las condiciones bajo las cuales la sociedad civil y la ciudadanía en general pueden generar propuestas informadas en materia de gestión de recursos naturales. En cuanto a la práctica de gobierno, la implementación del compromiso representaría un avance muy importante en términos de apertura con implicaciones no triviales para temas de relevancia nacional como el combate a la corrupción, pues incrementaría las posibilidades de exponer estos actos en el sector. Por lo anterior, la conclusión de la investigadora del IRM es que el impacto potencial de este compromiso es transformador.

¹Para información adicional sobre este compromiso del tercer plan de acción, consultar el informe de fin de término de México 2016-2018 acá: : <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-end-of-term-report-2016-2018/>.

²Información obtenida de la organización Reforestamos México en respuesta a breve encuesta enviada por la investigadora del IRM.

³El lanzamiento de la métrica tuvo lugar el pasado 10 de septiembre de 2019 en las instalaciones del INAI. Ver: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Comunicado-INA-327-19.pdf>

⁴De acuerdo con información proporcionada por la organización Reforestamos México (una de las corresponsables de la implementación del compromiso) en respuesta a una breve encuesta enviada por la investigadora del IRM, se estableció esta meta por considerarla realista dados los recursos disponibles y la situación actual que guardan las dependencias de gobierno en materia de transparencia activa, reactiva, proactiva y datos abiertos.

11. Hacia la divulgación de beneficiarios finales

Objetivo principal

“Elaborar un Plan de Acción Nacional de manera colaborativa con sociedad civil para implementar los Principios de Divulgación de Transparencia de los Beneficiarios Finales e iniciar la publicación de datos de beneficiarios finales de las empresas del sector de hidrocarburos y minería de acuerdo con los principios de datos abiertos como primer paso y con miras a contar con un Registro de Beneficiarios Finales aplicable a personas morales mercantiles y civiles de todo el país en 2023.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) Grupo de trabajo para la implementación y seguimiento del compromiso
- 2) Diagnóstico de beneficiarios finales en México
- 3) Plan Nacional de Acción para los Principios de Divulgación de Beneficiarios Finales en México
- 4) Piloto de divulgación de beneficiarios finales

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Moderado</i>

Análisis del compromiso

La transparencia de beneficiarios finales es un tema de interés global actualmente en el marco de OGP por considerarse una herramienta indispensable para el combate a la corrupción, el crimen organizado y la evasión fiscal. En este contexto, el Gobierno de Reino Unido ha impulsado la adopción de los Principios de Divulgación de Transparencia de Beneficiarios Finales a través de un Grupo de Liderazgo al que México desea pertenecer. Adicionalmente, la adhesión de México a la EITI representa un compromiso con la divulgación de información sobre beneficiarios finales en las industrias extractivas para el 2020.

No existe en la legislación mexicana, sin embargo, una definición única de beneficiario final que facilite su identificación y divulgación.¹ Esto ha constituido un obstáculo para la configuración de una estrategia que permita al país construir un registro nacional de beneficiarios finales y, eventualmente, cumplir con los compromisos internacionales adquiridos.

Este compromiso busca contribuir a la construcción de un Registro de Beneficiarios Finales en México que permita al país implementar los *Principios de Divulgación de Transparencia de Beneficiarios Finales* que se impulsan a nivel global el marco de la OGP.² El compromiso fue incorporado a este plan de acción a partir del interés de la SFP y la Unidad de Inteligencia

Financiera de la SHCP por formar parte del Grupo de Liderazgo para Transparentar la Titularidad de Beneficiarios Finales y de la disposición de diversas organizaciones de la sociedad civil a colaborar en su implementación.

Para alcanzar los objetivos planteados, el compromiso propone integrar un grupo de trabajo multiactor que elaborará un diagnóstico del tratamiento que reciben actualmente los beneficiarios finales en la legislación y los registros existentes de personas morales de tal forma que se pueda llegar a un “entendimiento compartido entre todas las partes” respecto a la figura del beneficiario final.³

Posteriormente, se plantea construir un plan nacional de implementación de los *Principios de Divulgación de Transparencia de Beneficiarios Finales* a través del diseño e inserción de mecanismos de control interno para la recolección, actualización, registro, verificación y uso de la información sobre beneficiarios finales; así como de criterios técnicos y legales para la publicación de la información en formato de datos abiertos. Finalmente, el compromiso prevé el lanzamiento de un proyecto piloto de divulgación de información de beneficiarios finales en colaboración con la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) y con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

El compromiso es claramente relevante frente a los valores de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana al buscar, mediante una estrecha colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil, la publicación de información crucial para identificar violaciones a las leyes vigentes y exigir la apropiada intervención de las autoridades para prevenirlas y sancionarlas.

La implementación exitosa de ese compromiso constituiría un paso importante hacia la construcción de un Registro de Beneficiarios Finales en México y, por tanto, debiera considerarse un movimiento positivo hacia la transparencia y la rendición de cuentas. El impacto final es difícil de anticipar ya que dependerá de la integración total del Registro (planeada para 2023) y de las acciones que se deriven – tanto a nivel judicial como de política preventiva – a partir de la información allí disponible.

Es importante destacar la disposición de las autoridades a colaborar con la sociedad civil en la elaboración de un plan de trabajo como el que plantea el compromiso pues constituye un cambio en la práctica del gobierno en torno a este tema. No es posible, sin embargo, dimensionar en este momento la magnitud que podría alcanzar dicho cambio, ya que el compromiso no plantea previsiones concretas que sugieran la institucionalización de esa colaboración. Por último, el compromiso no establece una ruta para vincular la definición acordada para la figura de beneficiario final con la legislación relevante. Se solicitó a las partes involucradas una posición a este respecto sin que hasta ahora se haya obtenido respuesta. Por los motivos señalados, la valoración de la investigadora del IRM es que este compromiso tendrá un impacto potencial moderado.

Se recomienda a los corresponsables del compromiso considerar, durante el proceso de construcción del plan de implementación de los Principios de Divulgación de Transparencia de Beneficiarios Finales, los estándares para la construcción, interoperabilidad y calidad de los datos de beneficiarios finales que aporta Open Ownership, así como las recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en su Informe de Evaluación Mutua de 2018 en materia de coordinación interinstitucional para combatir el lavado de dinero, la priorización e integración de las investigaciones en la materia, e identificación de beneficiarios finales.⁴ Lo anterior, a fin de asegurar que las mejores prácticas y estándares quedan plasmados en un plan al que con alta probabilidad tendrá que dársele continuidad más allá de 2021.

³Ver AGA México (2019). Construcción del cuarto plan de acción 2019-2021. Pp. 67-68.

²Los Principios y su contexto general se pueden consultar en: <https://www.openownership.org/uploads/oo-disclosure-principles.pdf>.

³Texto de la hoja de ruta para este compromiso en el cuarto plan de acción de México 2019-2021, pp. 124.

⁴Para mayores detalles se pueden consultar el informe completo aquí: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

12. Transparencia del flujo y control de armas

Objetivo principal

“Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva para visibilizar y mejorar la calidad de la información pública sobre el flujo y control de armas hacia, en y desde México, que fortalezca la rendición de cuentas.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Grupo de trabajo (gobierno-sociedad civil) instalado*
- 2) *Diagnóstico del flujo y de control de armas hacia, en y desde México*
- 3) *Estrategia de transparencia proactiva sobre el flujo y control de armas hacia y en México*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	<i>Transformador</i>

Análisis del compromiso

En un país con elevados niveles de violencia como lo es México, la presencia de armas de fuego es un factor que incrementa la letalidad de dicha violencia e incluso puede alentar el acto de violencia mismo. El aparente crecimiento en la circulación de armas de fuego (no solo al interior del crimen organizado sino también de la población en general) se ha sumado a la percepción de poca efectividad por parte de las autoridades para poner el control de armas en la agenda pública del país.

Durante 2019 se cometieron en México 34,582 homicidios dolosos, lo que significó un aumento de 2.5 por ciento respecto a 2018, año que ya había presentado una cifra récord de violencia.¹ En 2018 más del 70 por ciento de los asesinatos en México se llegaron a cabo por arma de fuego, lo cual representó un aumento de 2.7 por ciento respecto a 2017 (cifra que resultó, a su vez, 3 por ciento mayor que la de 2016).²

Poseer un arma de fuego en México no es ilegal, pero requiere un registro de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). No obstante, según algunas estimaciones, cerca del 80 por ciento de las armas que se usan en el país no están registradas por la SEDENA, lo cual sugiere un problema importante de circulación ilegal de armas.³ De hecho, se calcula que todos los días se introducen a México, de manera ilegal, aproximadamente 2,000 armas provenientes de los Estados Unidos.⁴

Este compromiso surge del interés de la SFP en colaborar con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la regulación y gestión de armas en México, de la disposición de ambas dependencias a incorporar a la

sociedad civil en el proceso y de la capacidad de respuesta de un colectivo amplio de organizaciones de sociedad civil que se sumaron a la propuesta.⁵

El propósito central del compromiso es contribuir a mejorar las estrategias de control de armas en México impulsando la transparencia proactiva de los flujos que registra la SEDENA. Para ello, se ha propuesto crear un grupo interinstitucional con participación de la sociedad civil para elaborar un diagnóstico que incluya mapeos tanto de los flujos de armas en sí como de la información disponible para cada etapa del proceso. Posteriormente, el compromiso plantea que el grupo de trabajo elabore una estrategia de transparencia proactiva que considere objetivos de seguridad nacional y obligaciones de protección de datos personales. La expectativa es que la información susceptible de publicación se encuentre disponible en formato de datos abiertos.

El compromiso es relevante frente a los valores de acceso a la información y participación ciudadana, más aún porque se trata de un área de política que hasta ahora ha sido muy hermética a la opinión pública. La información que se da a conocer sobre el flujo y control de armas hacia, dentro y desde México es escasa y poco transparente. De hecho, para obtener alguna información al respecto es necesario ingresar una solicitud de información a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).⁶ Las organizaciones de la sociedad civil que han recurrido a este mecanismo reportan, además, que las respuestas a esas solicitudes contienen con frecuencia información contradictoria, incompleta o que no concuerda con la reportada bajo tratados internacionales que México ha suscrito. Señalan también que a partir del 2018 la información sobre flujo y control de armas se empezó a clasificar como reservada, lo cual complicó el proceso de acceso a la información pues obliga a la parte solicitante a ingresar recursos de revisión.⁷ Por último, es importante destacar que hasta el momento no existen mecanismos que posibiliten la participación de la sociedad civil en el desarrollo de estrategias de transparencia proactiva para información sobre flujo y control de armas.

El compromiso está redactado de manera clara y es fácil comprender lo que se busca lograr. La hoja de ruta refuerza el texto del compromiso al presentar una secuencia lógica de las actividades encaminadas a alcanzar el objetivo del compromiso.

La implementación exitosa de este compromiso no tendría un impacto directo ni inmediato sobre la política de control de armas en México, pero sí representaría un parteaguas en materia de transparencia y participación ciudadana en el contexto mexicano ya que, por la naturaleza del área de política y el control que sobre la misma ha ejercido tradicionalmente la SEDENA, nunca antes había sido posible plantear la creación de un esquema multiactor con la participación de la sociedad civil para transparentar, de manera proactiva, información sobre flujo y control de armas. En este sentido, la valoración de la investigadora del IRM es que el compromiso podría tener un impacto potencial transformador sobre la práctica del gobierno, especialmente si se logra incrementar el nivel de ambición en el ámbito participativo. Esto se lograría, por ejemplo, estableciendo una interlocución más permanente entre el Gobierno y la sociedad civil, no solo para vigilar el cumplimiento puntual de los acuerdos en materia de transparencia proactiva sino también para deliberar en torno a soluciones de política pública.

¹Ver, por ejemplo: “Violencia en México: el récord de homicidios en 2019 durante el primer año del gobierno de AMLO” en BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51186916>

²Ver, por ejemplo: “Los asesinatos con arma de fuego aumentaron 68% en dos años: Inegi” en Milenio: <https://www.milenio.com/policia/asesinatos-arma-fuego-aumentaron-68-anos-inegi>; “Inegi, los homicidios y las armas” en El Universal: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/observatorio-nacional-ciudadano/nacion/inegi-los-homicidios-y-las-armas-de-fuego>

³La estimación es de la organización Gun Policy, citada en “Uso de armas de fuego en México: 6 gráficas para entender el problema” disponible en: <https://elceo.com/politica/uso-de-armas-de-fuego-en-mexico-6-graficas-para-entender-el-problema/>

⁴Véase “México y EU, sin mecanismos para combatir el tráfico de armas” en: <https://www.colef.mx/?opinion=mexico-y-eu-sin-mecanismos-para-combatir-el-trafico-de-armas&e=correo-fronterizo>

⁵Ver: AGA México (2019). Construcción del cuarto plan de acción 2019-2021. Pp. 69-70.

⁶Información obtenida de las respuestas a una breve encuesta que la investigadora dirigió a las instituciones y organizaciones responsables de la implementación del compromiso. Hasta ahora las respuestas recibidas provienen de SEDENA y de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

⁷Información proporcionada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en respuesta a encuesta enviada por la investigadora.

13. Estrategia subnacional de gobierno abierto

Objetivo principal

“Articular las agendas federal y local de gobierno abierto, para convertirlas en una estrategia nacional que permita avanzar hacia la consolidación de un Estado Abierto en México, a partir de las experiencias acumuladas tanto en el plano federal como en los Gobiernos estatales.”

Hitos

En el cuarto plan de acción de México, los compromisos no describen hitos sino “acciones clave” que permitirán alcanzar el/los objetivo/s planteado/s. En este caso, las acciones clave son:

- 1) *Estudio de las condiciones de apertura institucional a nivel local*
- 2) *Espacio de coordinación nacional para el desarrollo de acciones tanto federales como locales de gobierno abierto*
- 3) *Socialización del modelo de articulación de agendas de gobierno abierto en México y metodología para la construcción del quinto plan de acción*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de México en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Sí, acceso a la información y participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

México ha acumulado en los últimos años una experiencia importante en el desarrollo del gobierno abierto a nivel subnacional, promovido desde el INAI, y así como por la participación de Jalisco como miembro subnacional de OGP desde 2016. Desde 2015, el INAI ha auspiciado ejercicios subnacionales de gobierno abierto bajo modelos similares a los que se han utilizado en el plano nacional y ha colaborado con el NOSC y organismos internacionales como el PNUD para impulsar una mayor participación de la ciudadanía y organizaciones civiles locales en esos procesos. A la fecha, prácticamente todas las entidades federativas del país han participado en ejercicios locales de cocreación, los cuales han resultado en 21 planes de acción y 140 compromisos.¹

No ha existido hasta la fecha, sin embargo, una articulación adecuada entre estos procesos que permita implementar los compromisos nacionales más ambiciosos en el terreno local y que incentive el aprendizaje a todos los niveles. Esto es particularmente importante en un contexto en el que OGP impulsa una estrategia global de apoyo a la integración de agendas locales y nacionales de gobierno abierto que amplía los alcances de su Programa Local y que busca desarrollar plataformas colaborativas de aprendizaje para quienes emprenden esfuerzos de gobierno abierto en el ámbito subnacional.

Este compromiso surge del interés del INAI por encontrar mecanismos para enlazar los distintos esfuerzos locales de gobierno abierto que desde esa institución se han promovido con la agenda federal de gobierno abierto en el marco de OGP.

Como objetivo central, este compromiso propone “consolidar una estrategia nacional de gobierno abierto en la que la generación, gestión y afianzamiento de las relaciones entre actores locales y nacionales permita implementar compromisos de manera sistemática y sostenible” en todo el país.² De esta forma, se busca, por una parte, integrar la visión local al desarrollo de planes de acción nacionales y por otra, facilitar la implementación de los compromisos adquiridos en el marco de OGP global a nivel subnacional.

Para alcanzar estos objetivos, el compromiso propone conformar un grupo de trabajo multidisciplinario para desarrollar una metodología que permita diagnosticar condiciones favorables y áreas de mejora para la práctica de gobierno abierto en lo local, a fin de identificar oportunidades de colaboración entre los niveles nacional y subnacional. A partir de los resultados de este estudio, se plantea propiciar espacios para el intercambio de experiencias entre actores locales y federales tanto de gobierno como de sociedad civil. Posteriormente, el compromiso se obliga a elaborar una metodología para coordinar las agendas locales y federal de gobierno abierto que pudiera ser utilizada para el desarrollo del quinto plan de acción.

Este compromiso podría ser relevante frente a los valores de acceso a la información y participación ciudadana en la medida en que se lleven a cabo actividades de difusión y promoción de las prácticas de gobierno abierto en las entidades federativas y municipios del país, y se busque incorporar a un mayor número de actores de sociedad civil operando a nivel subnacional en ejercicios de gobierno abierto nacionales.

El compromiso está redactado en términos muy amplios y ambiciosos que no necesariamente se corresponden con las acciones clave y las actividades planteadas en la hoja de ruta respectiva. El análisis de la hoja de ruta apunta a que los alcances del compromiso son en realidad más modestos que lo que sugeriría el texto del compromiso mismo.

Las actividades planteadas en el compromiso favorecen la creación de espacios de diálogo e intercambio de experiencias entre actores nacionales y subnacionales, al tiempo que promueven el desarrollo de prácticas locales de gobierno abierto. Estas actividades, sin embargo, no conducen necesariamente a la articulación de las agendas federal y local por que no involucran un mecanismo (o modelo) puntual de integración (o por lo menos éste no está claramente explicado en la hoja de ruta). De hecho, una de las últimas actividades del compromiso consiste en “elaborar una metodología que señale posibles alternativas para incluir a las entidades federativas en la construcción del quinto plan de acción”³, la cual, al tener que someterse a prueba, tampoco se traduce de inmediato en una articulación de agendas.

Considerando lo anterior, la implementación completa de la hoja de ruta no garantiza el cumplimiento del compromiso y los resultados que de ello se obtengan, aunque representaran un avance en la dirección deseada, tendrían un impacto potencial moderado sobre los objetivos del compromiso.

De ser posible, el IRM sugeriría al Comité Coordinador de la AGA en México revisar el diseño del compromiso a fin de alinearlos mejor tanto con las actividades planteadas como con los resultados esperados de esas actividades. De manera específica, sería conveniente replantear los objetivos de corto y mediano plazos del compromiso adaptándolos a los alcances de las actividades contempladas para los siguientes dos años. Adicionalmente, el IRM recomienda describir con mayor detalle los mecanismos a través de los cuales las actividades del compromiso serán transparentadas al público y la retroalimentación ciudadana incorporada a los productos finales del mismo, ya que estos elementos no son explícitos en la versión pública actual del plan de acción.

¹A la fecha han participado 30 de los 32 estados de la República. Para mayores detalles sobre los ejercicios locales de gobierno abierto, consultar: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877

²Texto del cuarto plan de acción de México 2019-2021, pp. 131.

³Texto del cuarto plan de acción de México 2019-2020, pp. 138

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el fin de ofrecer recomendaciones para el siguiente plan de acción y orientar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país y 2) una evaluación de la medida en la que el

Gobierno respondió a las recomendaciones anteriores.

5.1 Cinco recomendaciones clave del IRM

Recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción	
1	Diseñar una estrategia para ampliar la participación de sectores que no han sido parte del proceso, especialmente, la ciudadanía no organizada, el sector privado, la academia y los poderes legislativo y judicial.
2	Asegurar la participación de entidades gubernamentales clave en la creación e implementación de compromisos, así como los recursos necesarios para incrementar la inclusión y la deliberación efectivas en futuros planes de acción.

El cuarto plan de acción de México refleja los niveles de madurez que, pese a las dificultades del ciclo anterior, ha alcanzado ya el proceso de OGP en México, especialmente en lo que se refiere a los Estándares de Participación y Cocreación. El Comité Coordinador llevó a cabo un esfuerzo importante para incrementar, en cantidad y calidad, la información que hizo pública antes y durante el proceso de desarrollo del plan de acción, los espacios y plataformas para el diálogo y la cocreación y la corresponsabilidad en la toma de decisiones. El IRM considera, sin embargo, que es importante continuar avanzando más allá de los estándares básicos a fin de garantizar la legitimidad, alcances e innovación de OGP en México como plataforma de gobernanza democrática.

Por una parte, este avance debe darse a partir de la creación de una estrategia para la incorporación al proceso de actores que hasta ahora no han participado pero cuyas voces son de gran relevancia: la ciudadanía no organizada, el sector privado, la academia, el poder legislativo, el poder judicial y agencias autónomas como la Fiscalía General de la República. La incorporación de un miembro permanente del sector académico en el Comité Coordinador es una decisión que, si bien resulta positiva, aún necesita concretarse. El compromiso proactivo 13 impulsado por el INAI constituye un paso importante que el IRM recomienda seguir trabajando bajo el marco del proceso OGP a nivel nacional, para continuar con el impulso de una estrategia local que apoye en la articulación de los gobiernos subnacionales a la vez que busque nutrirse de la experiencia acumulada en materia de gobierno abierto.

Por tanto, se sugiere al Comité Coordinador abrir un espacio durante el desarrollo del próximo plan de acción – de preferencia en las etapas iniciales de planeación – para identificar esquemas que permitan la inclusión de actores nuevos conocedores (o interesados) en los temas que se decidan abordar y dispuestos a apoyar la creación e implementación de compromisos que busquen cambios significativos con un lente de gobierno abierto.

Por otra parte, es crucial considerar, en vista de las dimensiones y complejidad que el proceso de OGP en México han adquirido, la posibilidad de introducir mecanismos que aseguren la inyección de los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) para sostener los esfuerzos de desarrollo de planes de acción futuros incrementando los niveles de inclusión e impulsando la deliberación efectiva. Adicionalmente, se recomienda al Comité Coordinador iniciar un proceso deliberativo en torno a opciones para vincular la implementación de

compromisos futuros con la planeación del presupuesto nacional a fin de maximizar las probabilidades de un cumplimiento exitoso. El IRM entiende la complejidad de esta recomendación, pero también considera que la madurez del proceso de OGP en México admite ya iniciar un debate de esta naturaleza con miras a incrementar los niveles de ambición de planes de acción futuros.

Recomendaciones sobre el diseño del siguiente plan de acción	
1	Insertar mayor especificidad a los mecanismos de participación ciudadana que se busca instrumentar.
2	Asegurar que los compromisos dirigidos a la rendición de cuentas garanticen la respuesta del Gobierno ante las exigencias de la sociedad civil y/o la ciudadanía en general.
3	Reflexionar sobre el enfoque del plan de acción actual y los retos que enfrentan con la pandemia y considerar reforzar la implementación de los compromisos relevantes al contexto nacional enfocados, por ejemplo, en la reconstrucción de los sectores/servicios que se verán más afectados a raíz de las actuales crisis de salud y económica.

El proceso de implementación de este plan de acción tendrá que enfrentar el reto de adaptarse a la situación actual y contribuir a la recuperación económica y social del país. Para ello se sugiere al Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto (CCAGA) generar un espacio de diálogo para:

- Reflexionar sobre el enfoque del plan de acción actual y los retos que enfrentan con la pandemia, considerando sus efectos políticos, sociales y económicos.
- Identificar oportunidades para ampliar los compromisos en virtud de las necesidades suscitadas por la situación de pandemia.
- Discutir sobre la transición del trabajo presencial hacia la virtualidad. Se sugiere tomar en cuenta las recomendaciones de OGP en su documento: *Cómo llevar el proceso de cocreación de OGP a un espacio virtual* (www.opengovpartnership.org/documents/taking-the-ogp-co-coretion-process-online/)

Asimismo, el diseño del siguiente plan de acción, una vez que la pandemia del COVID-19 haya sido controlada, tendrá el reto de retomar los objetivos de más largo plazo hacia los que el cuarto plan de acción permitirá avanzar, pero cuyo cumplimiento requiere más tiempo. En este último grupo se encuentran el compromiso cocreado 6, dirigido hacia la conformación de una plataforma única y abierta de información de seguridad pública y los compromisos proactivos 7, 8, 9, 11, 12 y 13, los cuales abordan los temas de controles democráticos a las intervenciones en comunicaciones privadas, los servicios públicos de cuidados, la transparencia en el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos, la divulgación de beneficiarios finales, la transparencia del flujo y control de armas, y la estrategia subnacional de gobierno abierto.

El cuarto plan de acción insiste en mejorar la transparencia de la información pública y ha enfatizado de manera muy clara la incorporación de mecanismos de participación ciudadana como parte fundamental de la mayoría de los compromisos incluidos. El IRM considera, sin embargo, que la madurez que ya alcanzó el proceso de OGP en México y la experiencia adquirida a lo largo de nueve años de trabajo, han creado las condiciones para introducir un mayor grado de especificidad en torno a la naturaleza de la participación que se busca instrumentar. Lo anterior permitiría hacer un seguimiento y una evaluación más puntuales de los avances logrados en materia de apertura gubernamental.

Adicionalmente, si bien la mayoría de los compromisos hace mención a la transparencia y la participación ciudadana como precursores de la rendición de cuentas, la realidad es que éstas son condiciones necesarias, mas no suficientes, para lograr el cumplimiento de esa obligación gubernamental. En el marco de OGP, para que un compromiso sea relevante a la rendición de

cuentas, éste debe incluir mecanismos que garanticen tanto la atención como la respuesta del gobierno a los aportes ciudadanos. Esta es un área todavía muy grande de oportunidad para futuros planes de acción en México y una que se recomienda enfáticamente comenzar a atender.

5.2 Respuesta a las recomendaciones anteriores del IRM

Los gobiernos deben responder a las recomendaciones clave del IRM. En esta sección, se presenta un resumen de la medida en la que los actores atendieron las recomendaciones del IRM y cómo se incorporaron dichas recomendaciones en el contenido o en el proceso del cuarto plan de acción.

Recomendaciones clave del IRM para el plan de acción anterior		¿Se incorporó en el proceso de OGP?
1	Restablecer la confianza de la sociedad civil y fortalecer la gobernanza del proceso de OGP en México para garantizar su viabilidad y consolidar su relevancia	✓
2	Enfatizar la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas en futuros compromisos, así como los temas cruciales de la agenda pública	x
3	Dar mayor especificidad a compromisos de gran alcance y/o complejidad y acompañarlos con hitos y rutas críticas claramente definidas	✓
4	Intensificar esfuerzos por incrementar la diversidad y corresponsabilidad de los actores que participan en el plan de acción	✓
5	Considerar los tiempos electorales para definir el calendario del próximo plan de acción	✓

En el Informe de medio término del tercer plan de acción de México (2016-2018) se incluyeron cinco recomendaciones clave, las cuales fueron incorporadas, en lo general, al cuarto plan de acción. En coordinación con el INAI, el nuevo gobierno que tomó posesión en diciembre de 2018 logró restablecer la confianza del NOSC y, con ello, fue posible reactivar el proceso de OGP a nivel nacional. En colaboración, el Gobierno y la sociedad civil trabajaron para fortalecer la gobernanza del proceso a través de la definición de lineamientos más claros de operación para el Comité Coordinador y una metodología más sólida para la construcción del cuarto plan de acción.

Los compromisos del cuarto plan de acción abordan temas cruciales de la agenda pública nacional y otros que son de interés para los actores involucrados. No obstante, solo se atendió parcialmente la recomendación de incluir compromisos que faciliten la rendición de cuentas públicas como valor que trasciende el acceso a la información. Si bien en mayor o menor medida todos los compromisos hacen referencia a la importancia de la rendición de cuentas, ninguno especifica la creación de mecanismos concretos que promuevan o busquen la obligación de responder a reclamos, quejas o críticas ciudadanas.

Como se recomendó en el Informe de medio término 2016-2018, prácticamente todos los compromisos fueron diseñados con una mayor especificidad y están acompañados de hojas de ruta, lo cual facilita su verificación y evaluación.

Por último, es importante reconocer el importante esfuerzo que realizó el Comité Coordinador para ampliar la diversidad y asegurar la corresponsabilidad de los actores que participan en el cuarto plan de acción. Tanto el número de organizaciones de la sociedad civil como la representación geográfica, de género y por capacidades se incrementaron significativamente

en este proceso, al tiempo que también participó una amplia gama de funcionarios públicos representantes de las dependencias ahora a cargo de implementar los compromisos.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM se elaboran en colaboración con investigadores de cada país miembro de OGP y pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que se aplicaron los estándares más altos de investigación, así como los análisis adecuados.

Los análisis sobre los avances en los planes de acción de OGP son producto de una serie de entrevistas, investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación por parte de actores no gubernamentales. El informe del IRM se diseña a partir de la evidencia disponible en el repositorio de OGP en México consultado durante el periodo de investigación en el primer semestre del año 2020¹ (o plataforma digital), sitio web, los resultados del informe de autoevaluación del IRM y otras evaluaciones del proceso y los avances publicados por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas a una serie de actores para asegurar que los eventos sean reflejados correctamente en el informe. Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todas las partes interesadas ni visitar los sitios de implementación. En algunos casos, es necesario mantener la anonimidad de los entrevistados y el IRM se reserva el derecho de eliminar cualquier información que pudiera identificar a estos participantes. Debido a limitaciones asociadas a la metodología, el IRM invita a actores a comentar el informe durante el periodo de pre-publicación de los informes.

Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye una revisión interna por parte del personal del IRM y el Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés), así como una revisión externa en la que el gobierno y la sociedad civil son invitados a enviar sus comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

Este proceso de revisión, incluyendo la incorporación de comentarios, se describe con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.²

Entrevistas y aportes de los actores

La elaboración de este informe se llevó a cabo bajo circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia del COVID-19, lo cual dificultó la realización de entrevistas y encuentros con los actores relevantes como se había hecho anteriormente para la construcción de otros informes.

En esta ocasión, solo fue posible llevar a cabo una reunión virtual con los miembros del Comité Coordinador el 26 de marzo de 2020, en la que se discutieron aspectos generales del desarrollo del cuarto plan. Con el propósito de obtener información suficiente para la valoración de los compromisos, la investigadora del IRM envió encuestas breves a las instituciones y organizaciones responsables de la implementación. Las encuestas fueron diseñadas para cada compromiso, no de manera general, e incluyeron preguntas relativas a la situación actual (línea de base) que motivó los compromisos, así como en torno a las expectativas de los actores involucrados.

Acerca del Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) es un instrumento a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances de los países y entidades de OGP. El Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés) supervisa el control de calidad de todos los informes. El IEP está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación en ciencias sociales.

Actualmente, los miembros del Panel de Expertos Internacionales son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes a través del proceso del IRM en coordinación con los investigadores. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹ Disponible en: <http://dgti-transparencia-gobierno-abierto-staging.k8s.funcionpublica.gob.mx/>

² Manual de procedimientos del IRM, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Anexo I. Indicadores de los compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, los compromisos de OGP deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿Los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
 - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso ¿Los objetivos planteados y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser evaluado a través de un proceso de evaluación posterior?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
 - Participación cívica: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental,
 - Definir el statu quo al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del gobierno de abordar el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.
- **¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?** El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del

compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos orientados a resultados tienen una mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Estos compromisos claramente describen lo siguiente:

1. **Problema:** Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el statu quo del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción (por ejemplo, “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente.”)
3. **Cambio:** En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso. (por ejemplo, “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

A continuación presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (🌟), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: En su diseño, el compromiso debe ser **verificable, relevante** a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- El gobierno debe realizar avances significativos en este compromiso durante el periodo de implementación del plan de acción, con una calificación de nivel de implementación **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¹ Artículos de Gobernanza de Open Government Partnership: 17 de junio de 2019., <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² “Manual de procedimientos del IRM,”

GP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>