

Mecanismo de Revisión Independiente

Recomendaciones para la
cocreación de México
2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

Este producto del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) tiene la función de prestar apoyo al proceso de cocreación y diseño del quinto plan de acción de México. Asimismo, busca fortalecer la calidad, la ambición y la viabilidad de los compromisos. Ofrece un resumen de los retos y oportunidades para el gobierno abierto en el contexto del país y recomendaciones. Estas recomendaciones son sugerencias y no constituyen una evaluación de un plan de acción en específico. Su propósito es brindar información sobre el proceso de cocreación basado en hallazgos del IRM, generales y específicos del país. Las recomendaciones están previstas como un recurso para que el Gobierno y la sociedad civil determinen la trayectoria y el contenido del próximo plan de acción. Los actores nacionales del proceso de cocreación determinarán la medida en la cual seguirán estas recomendaciones.

Las recomendaciones para la cocreación se basan en los hallazgos de [investigaciones previas del IRM](#) y hace recomendaciones basadas en los datos y las conclusiones de dichos informes. También utilizan otras fuentes como el [Manual de OGP para países](#), los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) y la [Guía del IRM para la evaluación de los requisitos mínimos de OGP](#). Así se garantiza que estén actualizadas a la luz de los acontecimientos ocurridos desde que se escribieron estos informes del IRM. De esta manera también se aprovecha la experiencia internacional comparativa en el diseño e implementación de los compromisos del plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y otras prácticas relevantes del contexto en gobierno abierto. Las recomendaciones para la cocreación han sido revisadas por el personal directivo del IRM para verificar su consistencia, precisión y con miras a maximizar la relevancia del contexto y la capacidad de acción de ellas. Cuando corresponde, las recomendaciones son revisadas por las y los revisores externos o integrantes del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

El IRM redactó estas recomendaciones en septiembre de 2024.

Tabla de contenidos

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción.....	2
Sección II: Diseño del plan de acción.....	4

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción

México es un miembro fundador de OGP y ha tenido una trayectoria notable dentro de la alianza. El país se ha caracterizado por presentar planes de acción con solidez técnica y por brindar respuesta razonada a las contribuciones realizadas por la ciudadanía en los procesos de cocreación.

El proceso de cocreación de su quinto plan de acción, en el marco del inicio de una nueva administración del Gobierno federal, representa una oportunidad para México para abordar temáticas innovadoras e involucrar a nuevos actores. Asimismo, es una oportunidad para operacionalizar las iniciativas de transparencia y anticorrupción de la nueva Administración y materializar los compromisos de la presidenta electa. Para este proceso de cocreación, el IRM recomienda:

1. Establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el Gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales.
2. Aprovechar la plataforma del Desafío de Gobierno Abierto

Recomendaciones

Recomendación 1: Establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el Gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales.

A partir de 2022, OGP actualizó los [Estándares de Participación y Co-Creación](#), que establecen cinco estándares sobre participación y transparencia durante el ciclo de OGP. Estos estándares contribuyen al desarrollo de planes de acción robustos, ambiciosos y con potencial de alcanzar visibilidad internacional. El primer estándar exhorta a los países miembros de OGP a establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre Gobierno, sociedad civil y otros actores relevantes con el fin de alcanzar una mayor sustentabilidad de los compromisos y una mayor capacidad de abordar diversos retos.

En su trayectoria en OGP, México ha contado con foros multiactor formales, tales como el Secretariado Técnico Tripartita y el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto. Este último coordinó el proceso de cocreación del cuarto plan de acción y es quien administrará el proceso de cocreación del quinto plan de acción. Sin embargo, el proceso está temporalmente detenido debido al [caso de Ejército Espía](#), sobre el cual el Comité Directivo de OGP emitió una [declaración](#).

Tomando en cuenta el inicio de una nueva Administración, México tiene la tarea de habilitar una plataforma de diálogo para cumplir con el Estándar 1 de Participación y Cocreación. Esta plataforma tiene la oportunidad de representar la diversidad nacional y posibilitar la ciudadanización de las decisiones públicas. A esta plataforma se puede invitar la participación de actores con experiencia en los procesos OGP y de nuevos actores que representen la diversidad mexicana, incluyendo las voces de actores locales y de sectores vulnerables. Para cumplir con los requisitos mínimos de los Estándares de Participación y Cocreación de OGP, el espacio de diálogo debe reunirse regularmente (al menos cada seis meses) y hacer públicas sus reglas de participación.

Este espacio de diálogo se puede generar a través de distintos mecanismos. Varios países han establecido foros multiactor, secretariados o comisiones formales para liderar procesos de OGP. Sin embargo, también es posible establecer estructuras menos formales que permitan mayor flexibilidad para fomentar el diálogo. Por ejemplo, algunos países cuentan con figuras consultivas más amplias que apoyan el proceso OGP, como es el caso del recientemente creado Comité Asesor Federal de Gobierno Abierto (US Open Government [Federal Advisory Committee](#)) del Gobierno de Estados Unidos.

Recomendación 2: Aprovechar la plataforma del Desafío de Gobierno Abierto

El [Desafío de Gobierno Abierto](#) es una propuesta de OGP que busca promover iniciativas gubernamentales ambiciosas en diez áreas claves del gobierno abierto:

- Medio ambiente y cambio climático
- Gobernanza digital
- Apertura fiscal
- Género e inclusión
- Justicia
- Libertad de prensa
- Participación ciudadana
- Acceso a la información
- Anticorrupción
- Espacio cívico

Ésta es una estrategia que busca dar apoyo y visibilidad a iniciativas gubernamentales dentro y fuera de los planes de acción de OGP que tengan un alto potencial para transformar sus comunidades. Cualquier institución del sector público de todas las ramas y niveles de gobierno pueden participar y se pueden presentar iniciativas en varias áreas clave. El Desafío estará abierto durante los siguientes cuatro años y su temporalidad es independiente de la temporalidad del plan de acción. El Desafío ofrece la posibilidad de reconocer iniciativas gubernamentales ante foros internacionales y compartir su progreso ante otros miembros de OGP.

La Política Nacional Anticorrupción de México ya ha sido aceptada como parte del Desafío. El IRM invita a México a continuar aprovechando el Desafío y participar con otras iniciativas gubernamentales. Una de las áreas en las que el IRM recomienda a México postular al Desafío es la de “participación ciudadana”, que se aborda más a detalle en la siguiente sección de este documento.

Sección II: Diseño del plan de acción

ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LOS COMPROMISOS

A continuación, se presentan algunas áreas temáticas que el IRM recomienda a México incorporar al quinto plan de acción.

ÁREA 1. Continuar impulsando la agenda de medio ambiente y gobierno abierto

México ha adelantado esfuerzos notables por impulsar la agenda de medio ambiente y gobierno abierto. Este nuevo plan de acción es una oportunidad para continuar y fortalecer esos esfuerzos sumando a nuevos actores y aprovechando los procesos de OGP para cumplir con las obligaciones de México ante convenciones internacionales.

México puede fortalecer los esfuerzos que ya ha adelantado en este sector, por ejemplo, el compromiso del cuarto [plan de acción](#) de fomentar la incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable, que en el [reporte de revisión de resultados](#) el IRM consideró que abrió el Gobierno de una manera significativa. A través de este compromiso, se identificaron recomendaciones sobre los mecanismos de participación ciudadana en el sector rural para aumentar su incidencia y contribuir a un desarrollo rural sustentable, inclusivo y liderado por las comunidades. Un siguiente paso que México puede dar en este sentido es incluir en el quinto plan de acción un compromiso para la implementación de las recomendaciones identificadas a través de rutas de acción claras.

A su vez, en el cuarto plan de acción México se comprometió a fortalecer la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca. El [IRM determinó](#) que este compromiso abría el Gobierno de una manera excepcional pues se implementó el Índice de Transparencia en los Recursos Naturales (ITRN) y se instauraron grupos de monitoreo en los sectores hídricos, forestales y pesqueros. Como siguiente paso, México puede comprometerse a fortalecer estos grupos de monitoreo y a continuar implementando el ITRN así como a concretar acciones de rendición de cuentas sobre aquellas falencias que sean identificadas a través de estos mecanismos.

Además, México puede aprovechar los compromisos del plan de acción para dar cumplimiento a obligaciones que ha adquirido ante convenciones internacionales, en particular en la defensa de las y los defensores medioambientales. A pesar de haber firmado y ratificado el Acuerdo de Escazú, México continúa siendo [uno de los países más peligrosos en el mundo para activistas medioambientales](#). Este plan de acción es una oportunidad para articular esfuerzos y desarrollar una hoja de ruta clara para abordar este problema.

En este plan, México tiene la oportunidad de fortalecer estos esfuerzos sumando a otros actores relevantes. Por ejemplo:

- Secretaría de Relaciones Exteriores, que puede sumarse para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de México bajo el Acuerdo de Escazú.
- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación.

Recursos útiles

- OGP, Guía de Gobierno Abierto, [capítulo de Clima y medio ambiente](#). Contiene orientación y recursos valiosos para la generación de compromisos.

ÁREA 2. Género e inclusión

Aprovechando que México tiene a su primera presidenta mujer, puede continuar impulsando compromisos en temas de género, inclusión y gobierno abierto. En particular, el IRM recomienda fortalecer las iniciativas de políticas de cuidados, un tema que México ya ha trabajado a través de planes de acción de OGP. Estos esfuerzos [han sido destacados por OGP](#) y se han vuelto un referente para otros países. En el marco de su cuarto plan de acción, México avanzó en la

generación de evidencia en este tema al realizar un diagnóstico de las brechas de cuidados en Manzanillo, Colima y desarrollar una metodología para realizar estos diagnósticos. Además, generó una propuesta de sistema de cuidados que puede ser adaptada a otros municipios.

Estos temas también tuvieron avances significativos durante la administración de la presidenta electa Claudia Sheinbaum en el Gobierno de la Ciudad de México. Durante su Administración, la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México colaboró con Open Data Charter, Cívica Digital y Codeando México en el uso de datos para desarrollar el [Sistema de indicadores de cuidados](#).

El quinto plan de acción es una oportunidad para que México continúe aunando esfuerzos y avanzando hacia la creación de un Sistema Nacional de Cuidados. También es una oportunidad para fortalecer el uso de datos abiertos para mejorar el entendimiento de este problema y continuar generando evidencia para abordarlo.

Recursos útiles

- OGP, Guía de Gobierno Abierto, [capítulo sobre Género e inclusión](#). Contiene orientación y recursos valiosos para la generación de compromisos.

ÁREA 3. Participación ciudadana

La presidenta electa de México, Claudia Sheinbaum, ha manifestado su compromiso por impulsar espacios para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la oferta y mantenimiento de servicios del Estado, tales como centros de salud y escuelas. En este sentido, el IRM recomienda a México integrar a su plan de acción compromisos para identificar y fortalecer los mecanismos de monitoreo ciudadano de las obras públicas y proyectos sociales. Esto aportaría al objetivo de garantizar espacios en donde la ciudadanía identifique las necesidades prioritarias de una comunidad, se definan las mejoras a realizar en la infraestructura y servicios y se dé seguimiento a la implementación de estas mejoras. Así, las comunidades fungen como un ente fiscalizador, que verifica que el presupuesto destinado a servicios y proyectos sea ejecutado bajo los rubros y calidad planeados y en pro de las necesidades identificadas.

Para alcanzar estas metas, el IRM recomienda comenzar por mapear los mecanismos existentes. Por ejemplo, analizar los avances, logros y áreas de mejora de los [comités de contraloría social](#), figura que se creó para que las personas beneficiarias de programas federales de desarrollo social puedan monitorear la ejecución de los mismos. Igualmente se pueden mapear iniciativas en sectores específicos como [La Clínica es Nuestra](#) y [Mejor Escuela](#), así como los grupos de monitoreo en los sectores hídricos, forestales y pesqueros, mencionados anteriormente.

Una vez identificados los mecanismos y espacios existentes en la Administración Pública Federal, se puede diseñar una estrategia para integrarlos y fortalecerlos. Por ejemplo, se podría evaluar si los comités de contraloría social se pueden ampliar para que no solamente participen personas beneficiarias de los programas, sino que pueda participar el público en general. También se puede explorar la posibilidad de habilitar alguna plataforma tecnológica para recibir consultas y solicitudes de la ciudadanía de manera sencilla y en tiempo real. Algunos ejemplos que se han desarrollado en otros países y que pueden servir como referencia son: la aplicación “[Ojos y Oídos](#)”, implementada por el estado de Kaduna en Nigeria y el chatbot “[Chatico](#)”, de la Alcaldía de Bogotá en Colombia.

Recursos útiles

- OGP, Guía de gobierno abierto, [capítulo sobre integración de la participación ciudadana](#) en las decisiones públicas.

- People Powered, [Guía de las plataformas digitales de participación](#), que provee orientación sobre cómo escoger e implementar la plataforma idónea para cada contexto.

AREA 4. Transparencia y Anticorrupción

El 29 de junio de 2021 la Secretaría de la Función Pública expidió la [Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024](#). Ahora que está por cumplirse su plazo de vigencia, el IRM recomienda a México incluir en el quinto plan de acción el compromiso de actualizarla. Esta política puede ser una pieza clave en la lucha contra la corrupción, pues puede reforzar la transparencia e integridad en la Administración Pública Federal y también puede ser un espacio para impulsar temas específicos, tales como la transparencia presupuestaria.

El IRM sugiere aprovechar el proceso de cocreación del plan de acción para seguir avanzando en estos temas. Algunos beneficios de hacerlo en el marco del proceso de OGP son:

- **Mayor probabilidad de tener resultados tempranos.** [Análisis realizados por OGP](#) muestran que los compromisos anticorrupción en los planes de acción ante OGP tienen una mayor probabilidad de generar resultados tempranos.
- **Tener un espacio de diálogo entre distintas secretarías.** El proceso de OGP permite tener un espacio en donde el compromiso sea cocreado entre la Secretaría de la Función Pública y representantes de otras secretarías de la Administración Pública. Esto permite que, desde el inicio del proceso, las partes involucradas y los sujetos de la política se involucren y comprometan en su cumplimiento. También permite establecer un plan de coordinación institucional para dar seguimiento a la política y operacionalizar en las distintas secretarías de Estado. En el compromiso se pueden definir hitos y metas particulares para cada secretaría.
- **Beneficiarse del diálogo entre múltiples actores.** Actualizar la estrategia en el marco del proceso de OGP permitiría recoger las opiniones de distintos actores y sectores de la sociedad mexicana y tener una nueva política que tenga una alta tasa de aceptación y aprobación pública.

Además de actualizar la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal, es importante continuar la implementación de la Política Nacional Anticorrupción, que coordina las acciones de todos los entes públicos y de distintos niveles de gobierno. La implementación de esta política forma parte del Desafío de Gobierno Abierto.

Recursos útiles

- OGP, Guía de gobierno abierto, [capítulo sobre apertura fiscal](#).
- OGP, [Acciones para combatir la corrupción](#).

AREA 5. Transparencia de beneficiarios finales

Un área clave en la lucha contra la corrupción es la transparencia de beneficiarios finales. Esta permite conocer qué entidades o personas están detrás de las empresas involucradas en prácticas corruptas y actividades delictivas, tales como la evasión fiscal, el lavado de dinero, los flujos financieros ilícitos, colusión para obtener contrataciones públicas, entre otras. México ha realizado esfuerzos en este sentido, [comprometiéndose](#) a la transparencia de beneficiarios finales en el sector de hidrocarburos y minería. En el Informe de resultados 2019-2022, el IRM consideró que se realizaron avances en este compromiso pero que existen aún retos pendientes por abordar. Este quinto plan de acción es una oportunidad para retomar estos esfuerzos, ampliarlos a otros sectores y avanzar en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

En 2019, México también se adhirió al [Grupo de Liderazgo en Beneficiarios Finales](#), convocado por Open Ownership y OGP para impulsar el cambio de políticas a nivel global hacia la apertura y gratuidad de los datos sobre beneficiarios finales. Al unirse a este grupo, Armenia, Kenia, Letonia, Nigeria, Noruega, la República Eslovaca, Reino Unido y México se comprometieron a seguir un conjunto de mejores prácticas en principios de divulgación.

Otra ventaja de continuar avanzando hacia la transparencia de beneficiarios finales es que le permitirá a México seguir avanzando hacia la integración económica de Norteamérica y continuar siendo competitivo en el escenario de comercio internacional. Tanto [Canadá](#) como [Estados Unidos](#) han hecho compromisos ante OGP en este aspecto, destacando la importancia de la transparencia de beneficiarios finales en las transacciones comerciales.

Un esfuerzo concreto en este sector puede ser un registro central y público de las empresas que participan en contrataciones públicas, para así identificar conflictos de interés. Dentro de OGP, algunos países ya han empezado a mostrar avances en la lucha contra la corrupción a través de estas iniciativas. Por ejemplo, [Eslovaquia, a través de su registro](#), ha logrado detectar conflictos de interés que han sido investigados judicialmente. Otro ejemplo es el de [Ecuador](#), que se comprometió a crear un registro central y público de beneficiarios finales.

Recursos útiles

- OGP, Guía de Gobierno Abierto, [capítulo sobre transparencia de beneficiarios finales](#).
- OGP, reporte Enlaces Rotos, [capítulo sobre transparencia de beneficiarios finales](#).
- Open Ownership, [Guía para implementar la transparencia de beneficiarios finales y estándares de datos sobre beneficiarios finales](#).
- Fondo Monetario Internacional, [Guía sobre transparencia de beneficiarios finales](#).