

REFORMULANDO EL PLAN DE ACCIÓN A PARTIR DEL DIÁLOGO

Por Paulina Ibarra, para el Instituto del Banco Mundial

Marzo 2013

El Plan de Acción Ampliado es una agenda con acciones concretas elaborada en forma participativa, más su redacción no fue sencilla

Faltaban solo unos pocos días para que Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, entregara la Presidencia de México a Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional, partido opositor que permaneció en el poder por más de 70 años, luego de dos gobiernos panistas consecutivos. Pero antes de

dejar el poder, el gobierno anunció el lanzamiento del Programa Justicia Efectiva para Todos, que incluye la posibilidad de que los afectados por un delito puedan seguir por internet, luego de una identificación biométrica, los avances de las “averiguaciones previas”, es decir, de las indagaciones preliminares necesarias para iniciar un juicio penal ante el Ministerio Público. Esto incluye un sistema de alertas que se activa cuando los procesos se estancan, permitiendo mayor agilidad e información para las víctimas¹.

Este es el número 14 de 36 compromisos que forman parte del Plan de Acción Ampliado (PAA) presentado por México ante la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) y elaborado a partir de las propuestas de 8 organizaciones de la sociedad civil (OSCs) mexicanas. El PAA es un documento con compromisos, responsables y fechas de cumplimiento específicos elaborado entre el gobierno mexicano y el conjunto de OSCs, sin embargo su redacción no fue sencilla pues requirió que las organizaciones reclamaran su lugar en la formulación.

Plazos breves...La sociedad civil reclama su lugar

México es uno de los países fundadores del OGP. Se incorporó en septiembre de 2011, cuando entregó su primer plan de acción, en la reunión llevada a cabo en Nueva York. Sin embargo, inicialmente las propuestas se elaboraron de forma poco participativa. Gabriela Segovia, directora general de Coordinación de Políticas de Acceso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), explica que México se enfrentó a plazos muy acotados, por lo que se recogieron iniciativas que estuvieran en consonancia con los valores de OGP y que ya estuvieran en desarrollo, para que pudieran evaluarse dentro del plazo de un año. De este modo, el gobierno federal hizo consultas a 25 dependencias de la administración pública, de las cuales 19 enviaron respuesta conformando un total de 60 propuestas.

También se invitó a plantear propuestas a algunas OSCs, de las cuales 8 contestaron con un total de 63 propuestas sobre temas como acceso a información gubernamental por medios electrónicos, datos abiertos, transparencia presupuestaria, mejora de sistemas electrónicos ya existentes y creación de nuevas plataformas².

¹ <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/2b52ac5935a715cd6744a7aa8090a782>

² http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/alianza/gobierno_abierto_091112.pdf

En el primer Plan de Acción de México, la mayor parte de las propuestas de la sociedad civil no fueron incluidas. El mismo gobierno reconoció más tarde oficialmente que *“la falta de inclusión de la mayoría de las propuestas de la Sociedad Civil en el primer Plan de Acción generó descontento entre las organizaciones”*³.

Este malestar se produjo porque *“no se veían reflejadas las propuestas que habíamos hecho y porque eran compromisos tan amplios, tan genéricos que iba a ser muy complicado medirlos y saber si se habían cumplido o no”*-relata Haydeé Pérez, coordinadora del área transparencia y rendición de cuentas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Estableciendo mecanismos colectivos de diálogo



Por lo anterior, las OSCs manifestaron su insatisfacción ante la Secretaría de la Función Pública, que acogió el reclamo. Luego, en diciembre de 2011, las 8 organizaciones⁴, más la Secretaría de la Función Pública y el IFAI acordaron conformar el Secretariado Técnico Tripartito (STT), con el propósito de construir un nuevo plan de acción.

El Secretariado Técnico Tripartito está integrado por un representante de OSCs, uno del IFAI y uno de la SFP

Las instituciones involucradas decidieron que el STT estuviera integrado por un representante de las OSCs, uno del IFAI y otro de la Secretaría de la Función Pública, cada uno con voz y voto. Cada integrante debía ser designado por sus respectivas instancias formales y estaría facultado para tomar decisiones y actuar a nombre de sus representados.⁵ El objetivo del STT era contar con una instancia institucionalizada y estable para tomar decisiones y monitorear el cumplimiento del Plan de Acción Ampliado.

Una vez constituido, el STT retomó las propuestas iniciales de las OSCs, constituyéndose en 36 compromisos para construir un Plan de Acción Ampliado, con acciones concretas que se debían cumplir antes de diciembre de 2012.

³ Texto del Plan de Acción Ampliado de México:
<http://aga.org.mx/SiteAssets/Varios/Plan%20Acción%20Ampliado%205%20de%20junio%20vIMPRESIÓN%20copia.pdf>

⁴ Las 8 organizaciones son: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), SocialTic (antes CitiVox) y Transparencia Mexicana.

⁵ Ver lineamientos del STT en:
<http://aga.org.mx/SiteAssets/DocAlianzaMexico/Lineamientos/LineamientosAbril2012.docx>

Gabriela Segovia señala que, a nombre del IFAI participó en aproximadamente 50 reuniones con cerca de 200 funcionarios públicos hasta marzo de 2012. Estas reuniones tuvieron el objetivo de convenir la redacción final de las propuestas que formarían parte del plan, y por lo tanto, asumir el compromiso en su cumplimiento.

Haydeé Pérez, representante de las OSCs en el STT, explica que, tras la poca confianza existente luego de la presentación del primer plan en Nueva York, las OSCs buscaron institucionalizar este proceso, teniendo reuniones formales y compromisos por escrito, para asegurarse de que esta vez el trabajo no quedaría sólo en buenas intenciones. En este marco, Fundar se ofreció como voluntaria ante las demás organizaciones para ser su vocera en el STT durante esta primera etapa.

En este período, las sesiones del STT abordaron las decisiones más generales, que se fueron asentando en minutas formales. Paralelamente, se generaron comités de redacción y comisiones más pequeñas para realizar tareas específicas. Este trabajo de 5 meses culminó el 6 de junio de 2012, cuando se presentaron ante los medios de comunicación las 36 propuestas, cada una con una dependencia responsable y plazo de cumplimiento.

El Secretariado Técnico Tripartito realizó una evaluación en Diciembre de 2012, 21 compromisos cumplidos en su totalidad.

En diciembre de 2012, el STT realizó una evaluación y entregó un reporte del cumplimiento de las acciones. Según el informe, 21 de ellas presentaban un desarrollo total, sólo 2 tuvieron un cumplimiento nulo y el resto presentaban avances parciales.⁶

Algunos de los compromisos ya cumplidos

Dentro de los compromisos del Plan de Acción y para saber con qué instrumentos de política social cuenta el país y sus resultados, el Estado gestionó la coordinación de distintos organismos para crear el catálogo nacional de programas sociales, que detallará los beneficios y sus impactos.

Además de datos en poder de agencias públicas, el plan mexicano también intenta transparentar en la medida de lo posible datos sobre el sector privado. Es así como incluyó, en el Portal del Consumidor, información sobre sectores empresariales mayormente propensos a recibir reclamos. Por ejemplo, aparece el listado de las 20 aerolíneas con más quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Y también los mismos datos para rubros como las casas de empeño, las inmobiliarias y los tiempos compartidos.

Y en 2002 México promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que permitió que los ciudadanos comenzaran a solicitar información pública al Estado. Sin embargo, ahora el objetivo es saltar a una segunda generación en política de datos abiertos y comenzar a publicar la información en bruto, para que la ciudadanía y las organizaciones analicen y hagan sus propias interpretaciones, según explicó Joel Salas,

⁶<http://aga.org.mx/SiteAssets/Varios/Reporte%20de%20cumplimiento%20del%20primer%20año%20de%20trabajo%20Mexico.pdf>

titular de la Unidad de Políticas y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.

Por ello, las OSCs plantearon la necesidad que los datos del Estado no fueran entregados en PDF, formato difícil de “manipular”, sino en formatos digitales (como csv) que permitan el procesamiento de la información. El gobierno ya hizo este requerimiento a 209 dependencias de la Administración Pública Federal, anunciando que se exigiría su cumplimiento en la evaluación de sus portales en internet.

Lecciones aprendidas



Imagen de página oficial AGA México

Tras el primer informe de cumplimiento, públicamente las 8 organizaciones de la sociedad civil participantes destacaron los avances: *“OGP ha facilitado y estructurado el diálogo y la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil en temas estratégicos como transparencia presupuestaria y fiscal, programas sociales, educación, publicidad oficial, industrias extractivas, medio ambiente y justicia.”*⁷ Pero añadieron que esperan que el nuevo gobierno de Peña Nieto dé continuidad y cumpla los compromisos pendientes.

En cuanto a las lecciones aprendidas cabe señalar la importancia de la apertura del Estado con respecto a la participación ciudadana. Así lo admite Gabriela Segovia del IFAI: *“En nuestro caso, aprendimos más de los errores que de los aciertos. Aprendimos la importancia de la interlocución con la sociedad civil”*. También se siente orgullosa de la cohesión que demostraron las OSCs al actuar de forma colectiva en este proceso. En esto coincide con Haydeé Pérez, quien como representante de las OSCs, habló de la importancia de que las OSCs mexicanas privilegieran la construcción colectiva de sus posiciones versus los objetivos y agendas que cada una persiguen. *“Sin duda, presentarnos ante el gobierno con una postura común resultado de las discusiones previas, nos convirtió en un interlocutor más fuerte frente a nuestros interlocutores del gobierno”*.

Otro punto destacable es el papel que jugó el IFAI, como articulador en el diálogo entre gobierno y sociedad civil dentro del STT, dado que por su naturaleza tiende a promover la transparencia y la participación en las políticas públicas a largo plazo.

Para Haydeé Pérez el IFAI es justamente un garante de la continuidad de las políticas de gobierno abierto en su vertiente de transparencia y acceso a la información, independientemente de las políticas del Presidente de turno.

El IFAI es un garante de la continuidad de las políticas de gobierno abierto.

⁷ <http://fundar.org.mx/mexico/?p=8884>

A la expectativa ante el nuevo gobierno

La continuidad brindada por el IFAI adquiere especial importancia considerando que, desde la toma de posesión del Presidente Peña Nieto, en diciembre de 2012, hubo un receso en la actividad del STT, a la espera de las señales del nuevo gobierno.

El STT mantuvo una reunión con el equipo de transición, en la que se acordó incluir el compromiso del nuevo gobierno con OGP en el Plan Nacional de Desarrollo. Sólo después, el STT fue convocado por el gobierno para informarles que era una prioridad para el nuevo Presidente.



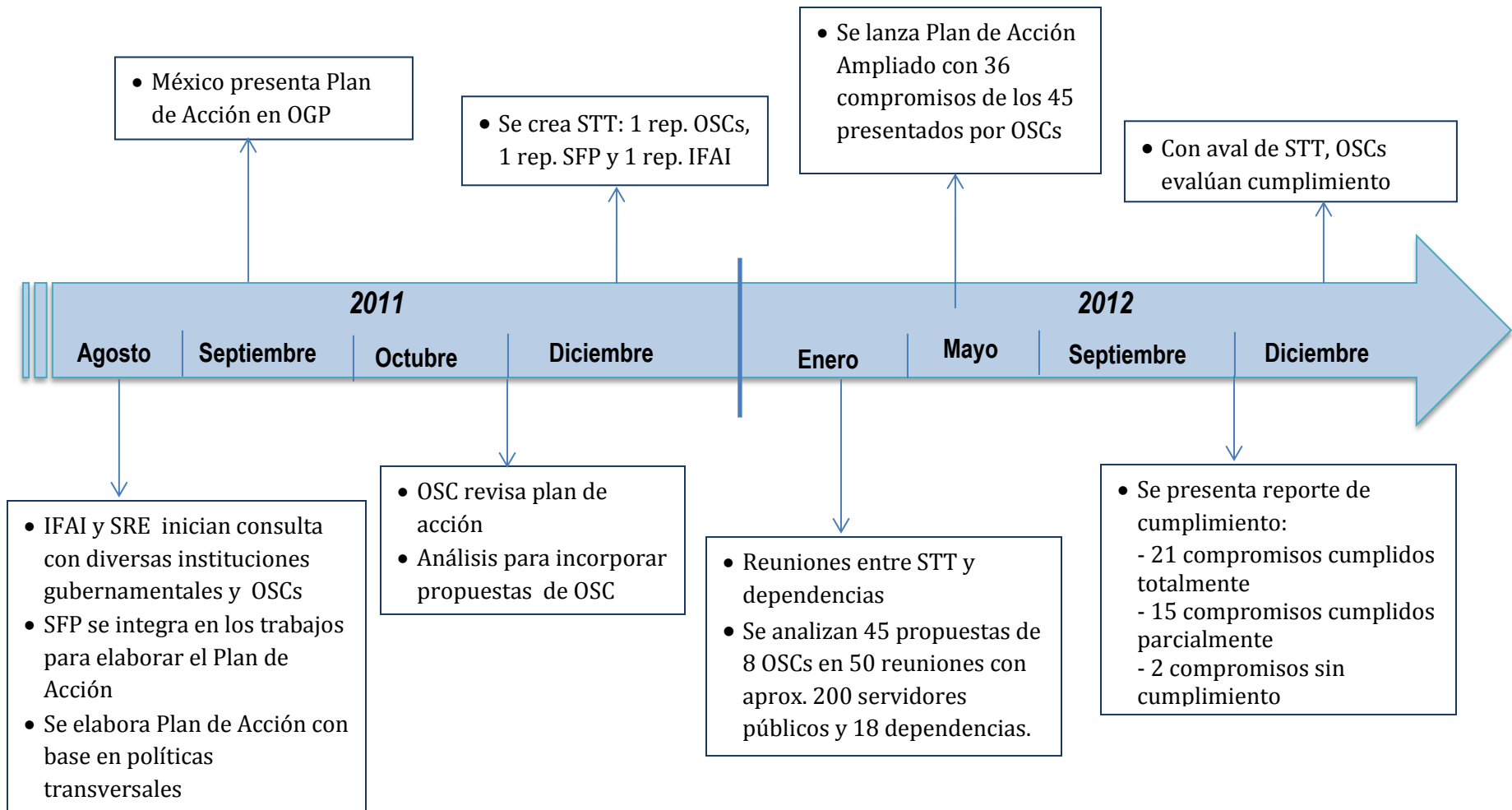
Sin embargo, Haydeé Pérez señala que no se puede asegurar el cumplimiento de este compromiso. *“Estamos a la expectativa. Hay mucha apertura y mucho interés, pero llevamos cuatro meses en un impasse preocupante. A la fecha no tenemos un interlocutor formal, no sabemos si el tema lo llevará la Secretaría de Hacienda o Presidencia de la República. Es urgente contar con esta definición para reactivar los trabajos del STT y comenzar a diseñar el proceso de consulta y elaboración del próximo plan de acción”*. Aunque hay señales positivas, las organizaciones esperan una comunicación formal y pública donde se reafirme el compromiso del nuevo gobierno con la agenda OGP.

Otra inquietud surge ante la eliminación de la Secretaría de la Función Pública, decretada por el nuevo gobierno en enero de 2013 y que, de acuerdo a los lineamientos, formaba parte del STT.⁸

Aún en este contexto cambiante, se pueden remarcar ciertos puntos clave en cuanto a la experiencia mexicana. Principalmente que se logró hasta ahora consensuar un plan de acción y un mecanismo de trabajo entre el Estado y la sociedad civil. El avance y el cumplimiento de los compromisos pendientes queda en manos del nuevo gobierno y su apertura para continuar la colaboración con la sociedad civil. Además, no debemos olvidar que México asumirá la co-presidencia de esta iniciativa multilateral en octubre del presente año. En este sentido es de mayor relevancia que el nuevo gobierno confirme su compromiso con OGP y comience a jugar un papel más activo tanto a nivel nacional como internacional.

⁸ <http://impacto.mx/nacional/iNc/desde-hoy-gobernación-es-ya-la-supersecretar%C3%ADa>

Anexo I: Proceso de OGP en México Agosto 2011-Diciembre 2012⁹



⁹ En base a la presentación de Gabriela Segovia en la Jornada de Gobierno Abierto en Costa Rica, 12 de febrero de 2013