

TOOLKIT

INSTITUTO DE
**LIDERAZGO SIMONE DE
BEAUVOIR (ILSB)**

El uso de la transparencia y el acceso a la información para generar
incidencia basada en evidencia en torno al embarazo en adolescentes



EQUIS
Justicia para las mujeres



Ana Pecova

Directora Ejecutiva de EQUIS Justicia para las Mujeres

Isabel Erreguerena

*Coordinadora del Área de Políticas Públicas
de EQUIS Justicia para las Mujeres*

Agradecimientos

Colectivo Meta (COMETA)

Coordinadora de la Mujer Bolivia

Corporación Humanas Ecuador

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)

Demus Perú

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)

Humanas Colombia

Humanas Chile

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)

Paulina Padilla

Tania Escalante

Sarahi Salvatierra

Edición

Gabriela Ramírez

Diseño e impresión

Servigráficos integrales S.A./Ixtacihuatl Alpizar

México. Abril 2019

ÍNDICE

1	¿Quién es el ILSB?	4
2	La transparencia y el acceso a la información para el ILSB.....	6
3	El monitoreo de la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes a través de solicitudes de acceso a la información pública.....	11
	Primera fase de la investigación: las preguntas iniciales a instituciones en el ámbito nacional ..	12
	Segunda fase: mejora en la calidad de las solicitudes y primera fase de análisis	14
	Tercera fase: la insistencia y el seguimiento	16
	Los resultados a la fecha	17
4	Lecciones aprendidas y consejos a organizaciones feministas.....	19

El uso de la transparencia y el acceso a la información para generar incidencia basada en evidencia en torno al embarazo en adolescentes- la experiencia del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)

¿QUIÉN ES EL ILSB?

El Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) es una organización feminista de la sociedad civil fundada en México en el año 2000. El ILSB trabaja para fortalecer liderazgos sociales de mujeres e incidir en políticas públicas y marcos normativos vinculados con los derechos de las mujeres como: los derechos sexuales y reproductivos, el trabajo doméstico remunerado y no remunerado, tierra y territorio con perspectiva de género, participación política de las mujeres y violencia de género. A través de actividades de investigación, incidencia, comunicación y formación (académica y de construcción de capacidades), el ILSB promueve la transversalización de la perspectiva de género en los ámbitos público y privado, así como la inclusión de la agenda feminista y la generación de debate sobre igualdad de género al interior del movimiento feminista y otros movimientos sociales.

En la actualidad, el ILSB opera a partir de cinco programas: Formación, Programa de Mujeres Indígenas, Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Justicia Ambiental e

Innovación y Participación Política. El ILSB trabaja en el ámbito local a través de redes de organizaciones feministas y de mujeres en dieciséis entidades federativas de México a quienes apoya con recursos financieros y acompañamiento técnico y de formación. El ILSB participa en diversos espacios internacionales de la agenda feminista y en pro de los derechos de las mujeres. ◆

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA EL ILSB

El ILSB ha desarrollado investigación e incidencia en temas vinculados con la agenda feminista desde sus inicios. Cuando su actual Directora Ejecutiva, Ximena Andión, asumió el liderazgo del Instituto llegó con la inquietud de, en sus palabras, “profesionalizar la incidencia del Instituto, porque me daba la sensación de que teníamos que ser más contundentes y a nuestra investigación le faltaba un elemento importante que era la evidencia.”

Esta inquietud generó al interior del ILSB un programa de investigación, cuyo propósito no fue generar productos académicos, sino a la obtención de conocimientos aplicados. Se identificó que, para poder obtener evidencia que sustentara las indagaciones y les ayudara a fortalecer sus argumentos de incidencia, era fundamental aprender a utilizar herramientas de transparencia y acceso a la información. Esto era importante, porque mucha de la información que es necesaria para los temas de la agenda feminista no siempre se encuentra disponible públicamente o con el nivel de detalle requerido para el tipo de investigación que le interesa al Instituto.

En un principio, el equipo del ILSB no tenía conocimientos ni experiencia concreta en transparencia y acceso a la información pública. Su conocimiento del marco normativo nacional en esta materia era muy elemental y no tenían antecedentes prácticos. Cuando identificaron la necesidad de incorporar estas herramientas a su trabajo, buscaron la ayuda de personas y organizaciones con referentes amplios en la materia. Este apoyo tenía dos objetivos principales: por un lado, que el

equipo contara con expertos en transparencia y acceso a la información para generar e implementar un plan de trabajo e investigación que incluyera estas estrategias; por otro, construir las capacidades y conocimientos del equipo para utilizar dichas herramientas de manera independiente y sin necesitar de acompañamiento externo en el futuro. Esto último es fundamental para el ILSB, dado que entre sus estrategias principales está el fortalecimiento de capacidades de otras organizaciones de sociedad civil en el ámbito local en esta materia. Para poder acompañar a dichas redes, era crucial que el equipo del ILSB se profesionalizara; más aún, cuando la transparencia y el acceso a la información se fueron convirtiendo en herramientas de investigación transversales dentro de la institución.

Fortalecimiento de las capacidades internas en transparencia y acceso a la información: ¿cómo lo hicieron?

El ILSB forjó alianzas con dos organizaciones de sociedad civil nacionales expertas en transparencia y acceso a la información pública: Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Controla tu Gobierno A.C.

Fundar proporcionó apoyo al ILSB a través de talleres en materia de transparencia y, sobre todo, en transparencia presupuestaria. Controla tu Gobierno también contribuyó a la construcción de capacidades del equipo a través de talleres y de acompañamiento técnico en el uso del acceso a la información. La Directora de Controla tu Gobierno, Maylí Sepúlveda, ha trabajado de manera sostenida por más de un año con el equipo del Programa de Innovación enseñándole a sus integrantes los elementos más importantes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el uso del Portal de Transparencia y los distintos recursos que el marco normativo ofrece para tener acceso a la información.

Parte importante del acompañamiento ha sido aprender a formular correctamente las solicitudes de información, a quién dirigir las, cómo darles seguimiento y cómo formular recursos de revisión. En esto último, el ILSB sigue construyendo sus capacidades internas.

El Programa de Investigación es hoy el “Programa de Innovación y Participación” Ciudadana. Desde el 2013, sus integrantes han utilizado las herramientas de transparencia y acceso a la información de manera transversal para sustentar distintos proyectos de investigación, incidencia y capacitación. Por ejemplo, el acceso a la información se utilizó para identificar las acciones concretas de los partidos políticos en materia de igualdad de género, para la ratificación de un convenio para las trabajadoras del hogar, para fortalecer demandas relacionadas con el tema de sistema de cuidados en la Ciudad de México y, recientemente, para monitorear la estrategia de embarazo adolescente del gobierno federal. El ILSB ha capacitado tanto a las redes de mujeres, como a las de jóvenes en el uso de la transparencia y el acceso a la información para distintos proyectos.

Pero ¿por qué la transparencia se ha convertido en una herramienta tan relevante y transversal para el ILSB? Las integrantes del Programa de Innovación y Participación Ciudadana identifican varias razones. La primera es interna y se refiere a la posibilidad de encontrar hallazgos relevantes y contundentes en materia de, por ejemplo, las políticas públicas de su interés. Esto les ha permitido “construir argumentos irrefutables que han hecho más efectiva nuestra incidencia [...] nos ha permitido profesionalizar la incidencia.” Al construir dichos argumentos con información obtenida a través de estas herramientas, es más difícil para el gobierno o las instituciones públicas no sentarse a negociar con las organizaciones. Tanto la Directora del ILSB como el equipo involucrado en actividades de investigación e incidencia, consideran que la información que obtienen a través de las herramientas de transparencia y acceso a la información les ha permitido generar argumentación sólida y con datos concretos para sustentar las recomendaciones que se hacen al Estado.

El equipo del ILSB ubica que el mayor valor agregado del ejercicio del derecho de acceso a la información es el trabajo que realizan con sus interlocutoras. El uso de las herramientas les ha permitido a las organizaciones de base de jóvenes y mujeres “sentirse sujetos de derecho y convertirse en interlocutoras más legítimas de las autoridades locales.” A pesar de que el trabajo de acceso a la información en las entidades federativas ha tenido muchos retos para el ILSB, es importante seguir avanzado en este ámbito porque, como ellas dicen, “la herramienta empodera y ha generado iniciativa en las organizaciones, por ejemplo, de mujeres, de solicitar otro tipo de informaciones que son relevantes.” En este sentido, capacitar en transparencia y acceso a la información e insertar las herramientas en los proyectos conjuntos ha contribuido con uno de los objetivos estratégicos institucionales del ILSB: la construcción y el fortalecimiento de liderazgos.

Por esta razón, destacan que “en un principio vimos en la transparencia y el acceso a la información una herramienta. Pero ahora lo entendemos como un derecho que atraviesa el quehacer de toda la sociedad civil.” Desde la perspectiva de una organización feminista, el ILSB ha visto en el uso del acceso a la información y de los argumentos de transparencia una oportunidad para “abrir brecha” a otras organizaciones del movimiento: “Si nos especializamos en esto y nos fortalecemos, podemos abrir brecha para otras organizaciones y para la transparencia de información relacionada con la agenda feminista.”

La utilización del acceso a la información las ha llevado, por un lado, a entenderlo como un derecho y, por el otro, a sostener que, aunque no son una organización de transparencia per se, tienen un rol en incidir para que cierta información vinculada con la agenda feminista sea más transparente. En sus palabras, “hoy vemos que parte de nuestro trabajo es poder vi-

sibilizar qué tan accesible es cierta información para nuestra agenda y los grupos con los que trabajamos [...] vemos la necesidad de que las instituciones públicas desagreguen información, que la hagan pública, y que la pueda entender cualquier persona.” El lente de género y derechos de las mujeres del ILSB aporta al debate más amplio en términos de transparencia y acceso a la información, ya que “hacemos visible la necesidad de que exista información específica y desagregada para el diseño y la implementación de la política pública.” ◆

EL MONITOREO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL EMBARAZO EN ADOLESCENTES A TRAVÉS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En el año 2013 el Gobierno federal (2013-2018) anunció la creación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA). Dicha estrategia tiene por objeto “reducir el número de embarazos en adolescentes en México con absoluto respeto a los derechos humanos, particularmente los derechos sexuales y reproductivos. Sus dos grandes metas son: a) reducir el embarazo en adolescentes. Para ello, se plantea disminuir a cero los nacimientos en niñas de 10 a 14 años y b) reducir en 50% la tasa específica de fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años (TEF15-19) para el año 2030.”¹

El tema de embarazo adolescente era estratégico para el ILSB, porque afecta tanto a jóvenes como a mujeres indígenas y, por lo tanto, el proyecto abonaba a la incidencia de dos de sus principales programas. Para llevar a cabo este proyecto y con la ayuda de Fundar y Controla Tu Gobierno, los equipos de los programas de Jóvenes (REDEFINE) y el Mujeres Indígenas (PROMUI) recibieron capacitación en análisis de política pública, transparencia y el acceso a la información. Cuando habían concluido las primeras capacitaciones, el ISLB buscó financiamiento para poder monitorear programas de embarazo adolescente en seis entidades federativas en un proyecto conjunto entre REDEFINE y PROMUI.

¹ <http://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-33454>

El proyecto buscaba responder a dos preguntas concretas:

- ¿Cómo se estaba implementando la ENAPEA, en términos programáticos y presupuestarios, en los ámbitos nacional y estatal?
- ¿Qué tan fácil era obtener información sobre la implementación de la ENAPEA utilizando el marco normativo de transparencia y acceso a la información?

Primera fase de la investigación: las preguntas iniciales a instituciones en el ámbito nacional

Las integrantes del PROMUI, ellas mismas mujeres jóvenes indígenas, elaboraron las primeras solicitudes de información, que estaban encaminadas a conocer el presupuesto asignado y ejercido para los programas vinculados con la ENAPEA y la distribución de dichos recursos a nivel nacional, estatal y municipal. Esto para identificar si el presupuesto se asignaba a aquellos lugares en donde el embarazo adolescente en mujeres indígenas era el más elevado.

Las primeras solicitudes se hicieron al Consejo Nacional de Población (CONAPO), ya que ésta es una de las dependencias encargadas de implementar algunas de las 89 líneas de acción de la ENAPEA. La CONAPO respondió que “no existe un presupuesto específico destinado a la implementación de la ENAPEA.” En este momento, el ILSB decidió, con la ayuda de Controla tu Gobierno, meter un recurso de revisión argumentando que “no era posible que una estrategia nacional con líneas de acción específicas, multisectorial y la más importante acción gubernamental para la prevención del embarazo adolescente no contara con recursos etiquetados.” El apoyo especializado de

Controla tu Gobierno fue fundamental en este momento, porque el equipo del ILSB no tenía experiencia en generar, sustentar y darle seguimiento a los recursos de revisión. Este ejercicio obligó al ILSB a profesionalizarse en el conocimiento exhaustivo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El resultado del recurso de revisión fue que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) investigó la respuesta de CONAPO, identificó que sí existían recursos etiquetados y le instruyó a entregar la información al ILSB.

Sin embargo, CONAPO respondió proporcionando la misma investigación que realizó el INAI y sólo agregó un cuadro con datos presupuestarios. El ILSB identificó que era necesario robustecer la formulación de las solicitudes y enviarlas a otras instancias públicas. Igualmente, el ILSB percibió que tenía que hacer investigación sobre la información presupuestaria que ya era pública como el Anexo Transversal de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Con esta investigación descubrieron que, además de la CONAPO, otras dos instituciones contaban con recursos etiquetados para la ENAPEA: la Secretaría de Salud (SSA) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En este momento, el ILSB afinó sus solicitudes y las envió a dichas instituciones a través del portal de transparencia; específicamente, pidieron información sobre cómo se ejercieron exactamente los montos etiquetados que recibieron en los ejercicios fiscales de los años 2015 y 2016, de acuerdo con el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las respuestas de las instancias se resumen a continuación:

CONAPO: envió el Plan Anual de Comunicación Social para 2015 y 2016, porque, de acuerdo con la propia dependencia, en ese rubro se gastó el recurso del Anexo 13 para la ENAPEA.

SSA: envió un cuadro de partidas presupuestarias para 2015 y 2016 con el número de partida y el monto. Sin conocer el significado de la partida, era imposible saber en qué se gastó. Fue necesaria la ayuda de Fundar para entender esta información.

SHCP: las orientó para acudir al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que, al estar dentro de la estructura de la SHCP, era quien jercía el recurso para la ENAPEA. Esto era una situación que el ILSB no conocía.

Al final de esta primera fase el ILSB aprendió cuatro cosas: 1) aunque el que gasto esté etiquetado para una función dentro del Presupuesto de Egresos, su uso puede ser discrecional; 2) las instituciones públicas asumen que la sociedad conoce la nomenclatura presupuestaria (partidas) y entregan la información bajo esta hipótesis, por lo tanto, es importante que las organizaciones conozcan la estructura y conceptos presupuestarios; 3) es importante conocer con claridad la estructura de la Administración Pública y las funciones principales de las dependencias para saber ante quién se deben presentar las solicitudes de información y; 4) las solicitudes muy generales proporcionan como resultado, respuestas generales que no permiten conocer el detalle del uso de los recursos públicos.

Segunda fase: mejora en la calidad de las solicitudes y primera fase de análisis

Debido a los resultados obtenidos en la fase anterior, y ya con un mayor conocimiento sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, el ILSB decidió ser más estratégico en la formulación de sus solicitudes tanto en términos del detalle de la información que requerían, como en identificar con mayor claridad a las instituciones responsables de atenderlas.

El ILSB solicitó al INMUJERES la información que había pedido a la SHCP. En el caso de la SSA, el ILSB envió una solicitud de información por cada una de las 87 partidas presupuestarias que la Secretaría citó de manera general en su primera respuesta. El ILSB concretamente pidió: el monto por partida y los comprobantes o recibos que justificaran en qué se habían utilizado los recursos para cada una de las partidas presupuestarias. Esto es, se enviaron 87 solicitudes por separado por partida. Así respondieron:

INMUJERES: envió un cuadro que señaló que la totalidad del gasto etiquetado para la ENAPEA se ejerció en cinco estudios de investigación comisionados a consultorías externas.

SSA: respondió que la Secretaría no es responsable de consolidar la información de los gastos por partida y que había que formular estas solicitudes al Instituto Nacional de Salud Pública.

Una vez más, el equipo se encontró con obstáculos: con lo que llaman “filtros” que utilizan las instituciones para no otorgar in-

formación. En este momento, el ILSB identificó la necesidad de profundizar, internamente, en el análisis de la ENAPEA, desde la perspectiva de la política pública. Uno de los investigadores generó una matriz en donde se vinculan las líneas de acción de la ENAPEA, tal como se establecen en el documento oficial de creación, con las partidas que el ILSB logró identificar gracias a la primera solicitud realizada a la SSA. Esto les permitiría comenzar a evaluar la pertinencia del gasto vis-à-vis las líneas de acción de la Estrategia. Al realizar este análisis identificaron gastos que les llamaron la atención, por ejemplo: gastos de fumigación, jardinería, compra de uniformes y vestuario, pago de servicios de electricidad onerosos, productos de limpieza, compra de equipo de construcción y mecánico entre otros.

Tercera fase: la insistencia y el seguimiento

El ILSB envió las 87 solicitudes al INSP para obtener las facturas de los gastos que permitieran identificar en qué se ejercieron los recursos de la ENAPEA y poder fortalecer el primer análisis que arrojó la matriz antes mencionada. En esta ocasión, el ILSB solicitó, además, explicación de por qué se habían gastado recursos para la Estrategia de embarazo adolescente en material de construcción y otros gastos que no parecían vincularse con la prevención de este problema.

INSP: envió tres hojas de oficio y una de respuesta que incluía la partida presupuestaria, el monto y el nombre de la factura. Sin embargo, no enviaron las facturas y respondieron que el ILSB podía ir a buscarlas físicamente a Cuernavaca, Morelos, donde se encuentran sus oficinas centrales.

Al momento en que se redactó este estudio de caso, el ILSB acababa de recibir esta respuesta por parte del INSP y se preparaban para ir a buscar la información a Cuernavaca. Esta respuesta les ayudó a identificar un filtro adicional: la opción que tienen las dependencias y entidades de responder mediante consulta directa de la información que los particulares les piden. Para una organización con recursos financieros y humanos como los del ILSB, la búsqueda física es un obstáculo que se puede enfrentar. Pero para organizaciones más pequeñas y con recursos limitados una respuesta similar significaría, probablemente, el fin de la investigación. Esto, consideran, puede desincentivar el uso de las herramientas de transparencia y acceso a la información para muchas organizaciones. Además, este tipo de respuestas indican que aún el marco normativo más desarrollado en esta materia no es suficiente para garantizar el acceso a la información.

Los resultados a la fecha

Aunque este proyecto sigue en marcha, el ILSB ha obtenido algunos resultados intermedios que vale la pena subrayar. Por un lado, el trabajo realizado para dar seguimiento a la primera solicitud a la CONAPO resultó en una comunicación estratégica con un comisionado del INAI, quien contribuyó de manera importante para que dicha institución obligara a CONAPO a responder. Gracias a esta alianza, el ILSB ha dado capacitación al personal del INAI y ha abierto una agenda de incidencia con esta institución para sensibilizar sobre la urgencia de que la información pública sea específica, detallada e incorpore la perspectiva de género.

Por otro lado, este proceso ha fortalecido internamente al ILSB en términos de su conocimiento y experiencia en mate-

ria del uso del acceso a la información pública. Hoy por hoy, el equipo del Programa de Innovación y Participación Política es capaz de generar solicitudes de acceso a la información de manera independiente, han capacitado a organizaciones locales en la materia y están aprendiendo a hacer uso estratégico de los recursos de revisión. ◆

¿Por qué ha sido estratégico para el ILSB usar la transparencia y el acceso a la información como una herramienta para la investigación y la incidencia?

- Contar con datos duros e información proveniente de fuentes gubernamentales les ha permitido sustentar sus argumentos y demandas hacia las instituciones de gobierno haciendo más efectiva su incidencia y robusteciendo su legitimidad.
- El proceso de aprendizaje ha contribuido en la metodología de investigación a nivel institucional.
- El uso de la herramienta de acceso a la información ha fortalecido las capacidades de investigación, conocimiento de política pública y elaboración de argumentos.
- El uso de la transparencia y el acceso a la información ha generado vinculaciones más allá del entorno feminista; por ejemplo, con organizaciones de transparencia y expertas en incidencia en políticas públicas.
- El ILSB se ha posicionado con actores públicos nuevos, como el INAI, lo cual ha ampliado su ámbito de influencia en el espacio público.
- Ha permitido al ILSB ofrecer más conocimiento a sus aliadas en los estados, fortaleciendo su trabajo de construcción de liderazgos y capacidades.

LECCIONES APRENDIDAS Y CONSEJOS A ORGANIZACIONES FEMINISTAS

El ILSB ha obtenido lecciones importantes como resultado de su experiencia en el uso de las herramientas de transparencia y el acceso a la información, que pueden ser útiles para la agenda de organizaciones feministas. Las tres recomendaciones más importantes son:

1. Antes de decidir incorporar el acceso a la información, las organizaciones deben preguntarse: ¿para qué la quiero?, ¿qué me puede aportar?
2. El uso efectivo del acceso a la información implica una inversión importante en formación de capacidades y tiempo. Es decir, requiere de “un compromiso institucional” como lo expone la Directora Ejecutiva del ILSB. El uso de estas herramientas no es exclusivamente teórico, sino también práctico.
3. La hipótesis de que “el acceso a la información es un derecho” no se cumple en la práctica de manera equitativa para toda la ciudadanía. El ILSB descubrió que sin conocimientos adecuados del marco legal y los procesos de acceso, sin capacitación y sin recursos, el ejercicio de este derecho no es efectivo. Mientras en México la aplicación de la Ley sea discrecional, tenemos un largo camino por recorrer para que sea una realidad. ◆

¿Quieres conocer más sobre este trabajo del ILSB?

Para conocer más detalle sobre el proceso de investigación del ILSB y el uso del acceso a la información para la ENAPEA así como los principales hallazgos de la investigación, consulta el siguiente documento:

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, Mejorar Nuestras Vidas: resultados del ejercicio de acceso a la información y rendición de cuentas sobre el ejercicio del gasto público para la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), México, 2016.