

Dos pasos adelante, un paso atrás: la Alianza para un Gobierno Abierto en México

Tamar Hayrikyan

El Grupo de Trabajo de Apertura en los Recursos Naturales de la AGA está co-presidido por el Natural Resource Governance Institute y el World Resources Institute. Encargó tres estudios de caso para identificar oportunidades y retos en la implementación de los compromisos acerca de los recursos naturales y documentar como los grupos de la sociedad civil participan en el desarrollo de estos compromisos en diferentes contextos. Este estudio de caso se ocupa de México y los compromisos de la AGA relacionados al sector extractivo.

INTRODUCCIÓN

La Alianza para un Gobierno Abierto (AGA) ha tenido una historia agitada en México, recientemente marcada por el retiro de varios grupos de la sociedad civil de la iniciativa en Mayo de 2017 luego de acusaciones acerca de que el gobierno mexicano ha estado espionando a activistas y periodistas y la ausencia de una investigación oficial al respecto.¹ Tres Planes Nacionales de Acción (PNAs) precedieron a estos hechos, empezando en 2011 durante el gobierno del ex Presidente Felipe Calderón. El segundo PNA de México (2013-2015) fue elaborado durante un período fundamental para la gobernanza de los recursos naturales en México: la adopción de la reforma energética de 2013.

Esta iniciativa creó un universo enteramente nuevo de regulaciones para el gas y el petróleo dado que el sector se abrió a la inversión pública. (Previamente el sector estaba dominado por la empresa petrolera estatal Pemex). Como resultado de ello, la reforma creó nuevos retos: garantizar licitaciones públicas abiertas y justas; gestión de los réditos transparente e inclusiva; y un manejo efectivo de los impactos ambientales, sociales y

de derechos humanos al tiempo que México experimenta una extracción de gas y petróleo más grande y agresiva. Dos de los tres compromisos que analizamos en este estudio de caso se vieron directamente afectados –tanto positiva como negativamente– por el contexto de la reforma energética.

Este estudio de caso se basa en la experiencia de México con la implementación de tres compromisos sobre gobernanza de los recursos naturales a partir del segundo PNA: Petróleo para todos (22), Minería para todos (23) y Participación en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) (26).² Estos tres compromisos abordan temas que por muchos años han sido objeto de controversias significativas, debate público, conflictos socio-ambientales, impactos sobre los derechos humanos y demandas de la sociedad civil para una mayor transparencia y acceso a la información –mucho antes del lanzamiento de la AGA en México. En algunos casos, la AGA ha servido como plataforma para conversaciones, negociaciones, compromisos y políticas progresistas. En otros casos, la AGA ha revelado los obstáculos para una efectiva gobernanza de los recursos

1 Azam Ahmed y Nicole Perloth, "Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families," *The New York Times*, 19 June 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/americas/mexico-spyware-anticrime.html>.

2 *Alianza para el Gobierno Abierto (México)* (Secretariado Técnico Tripartita, 2013), in two other places) tment is titled elsewhere in the case study: in phrases.one by month.rend.n: http://aga.ifai.mx/Noticias/CodeArt_ListPermissionExtension/Plan de Acción 2013-2015.pdf. Elegimos enfocarnos en el Segundo PNA debido a que el primer PNA se volvió obsoleto al iniciarse la reforma energética de 2013. El tercer PNA se encuentra aún en etapa de implementación hasta fines de 2018 y ha sido reducido debido al retiro de algunos grupos de la sociedad civil de la AGA.

naturales que se hayan profundamente arraigados en los sistemas legal, presupuestario y administrativo de México. Estos obstáculos podrían ser superados en el futuro, aun cuando los grandes temas políticos han limitado el potencial de la AGA como un foro para la colaboración y el diálogo.

Las lecciones aprendidas de la experiencia de la AGA en México siguen siendo relevantes para una posible renovación de la AGA en México, así como para la AGA a nivel global. Para cada compromiso, resumimos sus principales subcomponentes y el progreso en la implementación basados en los más recientes informes oficiales de avance (*Tablero de control*; en adelante *Tablero*).³ Contrastamos los resultados oficiales con información obtenida de entrevistas con personas del gobierno y la sociedad civil que participaron directamente en la elaboración y/o implementación del compromiso.

COMPROMISO 22: PETRÓLEO PARA TODOS

“Promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector hidrocarburos de modo que los ingresos derivados de estos recursos sean utilizados para inversión en salud, educación, infraestructura y protecciones sociales, y otras inversiones en desarrollo y bienestar.”

Compromisos mínimos:

- 1 Publicar los contratos firmados con las empresas extractivas.
- 2 Garantizar que los reguladores publiquen informes oportunos y detallados sobre las operaciones, incluyendo los ingresos y proyectos.
- 3 Aplicar estándares de transparencia y rendición de cuentas a las compañías estatales y a los fondos de recursos naturales.

La implementación del Compromiso 22 se vio directamente afectada por la adopción de la reforma energética, la cual en esencia privatizaba la industria de hidrocarburos en México. Las reformas constitucionales, seguidas por una serie de leyes secundarias alteraron el estatus de la compañía petrolera estatal y regularon la participación de las empresas privadas en el sector mexicano de hidrocarburos. El avance en este compromiso estaba enlazado con la adopción de legislación secundaria que estableciera la naturaleza, alcance y formato de la información pública relacionada con el sector energético.

Observaciones

Los actores de la sociedad civil informaron que su principal pedido respecto al Compromiso 22 –la publicación de información en una plataforma centralizada en formatos de datos abiertos– se cumplió en su totalidad. El diálogo con participantes del gobierno tuvo lugar a dos niveles: político (con la Secretaría de Energía o SENER) y técnica (con la Comisión Nacional de Hidrocarburos o CNH), ambas fueron consideradas indispensables para el diálogo constructivo.

En el nivel político, no todos los obstáculos se superaron. Por ejemplo, la participación de PEMEX fue inconsistente y mostró una falta de voluntad política, con participación también inconsistente en las reuniones y falta de seguimiento. La participación de SENER fue consistente, pero sin preparación: se observó que culturalmente no estaban acostumbrados a la confrontación directa con los actores de la sociedad civil y también hubo falta de conocimiento técnico, ambas características resultaron en una capacidad limitada para recoger la naturaleza y alcance de las demandas de transparencia provenientes de los grupos de la sociedad civil. Por contraste, la participación de la CNH fue consistente (la misma persona asistió a todas las reuniones) y la comisión fue receptiva para discutir la factibilidad técnica de cumplir con mayores compromisos de transparencia. Como resultado, se publicó nueva información en el portal web informativo de la CNH en formatos de data abierta.⁴ Entre SENER, CNH y los participantes de la sociedad civil con experiencia política y conocimiento técnico, hubo suficiente voluntad política y capacidad técnica para llevar a cabo negociaciones constructivas.

En comparación con la implementación, las fases de evaluación y reporte del Compromiso 22 son escasas. La situación indica que existen deficiencias en el monitoreo del avance en los compromisos, es decir una falta de rigor y claridad en los criterios de evaluación e informes inconsistentes en diferentes medios o soportes. Estas discrepancias podrían deberse en parte a la ausencia de co-participación con grupos de la sociedad civil en la etapa de evaluación de la implementación. Como veremos a continuación, en el contexto de otros compromisos, los participantes de la sociedad civil informaron que durante el segundo PNA sus aportes

³ <http://tablero.gobabiertomx.org/>

⁴ *Portal de Información Técnica* (Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2017), <https://portal.cnih.cnh.gob.mx>.

sobre el informe de avance no fueron incorporados antes de su publicación, y sus posteriores críticas no causaron ninguna reacción por parte del gobierno mexicano.

COMPROMISO 23: MINERÍA PARA TODOS

“Promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector minero para promover desarrollo y bienestar.”

Compromisos mínimos:

- 1 Los actores del gobierno y la sociedad civil desarrollan conjuntamente un diagnóstico que evalúa la existencia, calidad, accesibilidad y las brechas en la información geográfica, estadística, socio-ambiental, fiscal, financiera y administrativa en la industria minera.
- 2 Sobre la base de los resultados del diagnóstico, garantizar el acceso a la información, asegurando que sea oportuna, adecuada y en formato de data abierta, de acuerdo con el marco normativo vigente entre noviembre de 2013 y octubre de 2015.
- 3 Los actores del gobierno y la sociedad civil elaboran conjuntamente propuestas para eliminar los obstáculos a la transparencia en el sector minero identificados en el diagnóstico.

Para la Dirección General de Minería (DGM, una subdivisión de la Secretaría de Economía), una inquietud principal durante la negociación e implementación del compromiso fue superar los obstáculos legales, presupuestarios y administrativos para brindar la información que los grupos de la sociedad civil estaban demandando según el compromiso 23. Para los actores de la sociedad civil, el objetivo era la publicación de ciertas categorías clave de información: datos de inspecciones geoquímicas, coordenadas geográficas de concesiones, e información precisa y actualizada sobre los titulares de las concesiones. Los actores de la sociedad civil continuamente pidieron que la información esté disponible en formatos de data abierta (CSV o TXT).

Observaciones

Los actores de la sociedad civil y la DGM informaron que encontraron la mayor parte de dificultades en la implementación del Compromiso 23 debido a cuatro tipos de obstáculos:

- 1 Falta de voluntad política para que cierta información (tal como una lista actualizada de titulares de concesiones mineras) esté disponible públicamente.
- 2 Los actores de la sociedad civil y funcionarios del gobierno estaban desinformados respecto a los aspectos legales y técnicos de la gobernanza de los recursos naturales y de transparencia.
- 3 Incompatibilidad entre las aspiraciones de transparencia y el marco legal mexicano.
- 4 La incapacidad de la DGM para producir la información solicitada debido a un anticuado sistema de gestión de información y un presupuesto limitado.

Uno de los logros más importantes en la AGA México fue que los grupos de la sociedad civil y los reguladores de la minería fueron capaces de un entendimiento común: el presupuesto tan limitado de la DGM era uno de los obstáculos más importantes para alcanzar los objetivos de transparencia establecidos en el Compromiso 23. Este punto fue resaltado en una entrevista con un funcionario de la DGM, quien también enfatizó que encontrar un lenguaje común técnico y estratégico con una contraparte de la sociedad civil fue un factor determinante en la capacidad y resolución de la DGM para cambiar de estrategia. Al buscar proactivamente soluciones creativas que permitieran a la oficina cumplir con al menos algunos aspectos del Compromiso 23, la DGM estuvo en capacidad de interpretar la jurisprudencia mexicana para reconocer que la data geográfica sobre concesiones mineras es información pública, aun cuando las restricciones de recursos limitan la capacidad de la oficina para mantener la información actualizada.

COMPROMISO 26: PARTICIPACIÓN EN LA INICIATIVA DE TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI)

“México se une a la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas.”

Observaciones

De acuerdo con el plan de trabajo elaborado para este compromiso, México debía alcanzar el estatus de país candidato EITI a principios de 2015. Lograr este objetivo dependía de una serie de pasos a ser completados, empezando por la formación de un grupo multi-actores (MSG) conformado por actores del gobierno, la industria y la sociedad civil, seguido por la presentación de la solicitud formal a la Secretaría Internacional EITI y concluyendo con la presentación de un plan de trabajo. Al momento de redactar este informe, México ha obtenido el estatus de país candidato en EITI (el 25 de octubre de 2017).⁵

Como ocurre con los otros dos compromisos sobre recursos naturales evaluados en este estudio de caso, el informe oficial de avance AGA indica que todos los pasos clave del Compromiso 26 han sido completados, aun cuando México ha concluido el proceso de convertirse en país candidato EITI. El *Tablero* enlaza a documentos que no ofrecen sustento para las declaraciones de cumplimiento que contiene.

Esta práctica del gobierno resulta en información inexacta y posiblemente engañosa acerca del estado del avance en los compromisos de la AGA.

Una inquietud clave de los actores tanto del gobierno como de la sociedad civil respecto al Compromiso 26 fueron las demoras en la implementación. La Secretaría de Energía tuvo que esperar por la adopción de la reforma energética antes de avanzar con la EITI, y cuando estaba finalmente lista para impulsarla, los grupos de la sociedad civil se tomaron su tiempo para consultar y elegir representantes de la sociedad civil a nivel nacional. En corto, la formulación del compromiso EITI original subestimó el contexto y los requerimientos de tiempo.

Los actores tanto del gobierno como de la sociedad civil concuerdan en que la sociedad civil estaba subrepresentada en los grupos que formularon el compromiso de la AGA sobre la EITI. Dicho esto, la EITI se volvió significativamente más representativa una vez que salió de la AGA. El Compromiso 26 es un ejemplo de como la AGA puede efectivamente funcionar como una incubadora para un compromiso en gobernanza de los recursos naturales que puede luego florecer fuera del marco de la AGA. Aunque México recién se convirtió en un país candidato a EITI, continúa avanzando hacia dicho objetivo dentro del marco de la MSG EITI que es operativa y financieramente independiente de la AGA.

5 <https://eiti.org/news/mexico-embraces-oil-gas-mining-transparency>

OBSTÁCULOS TRANSVERSALES A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS AGA SOBRE RECURSOS NATURALES

Los tres compromisos fueron impactados de manera similar por una serie de factores comunes específicos al contexto de la AGA en México.

Políticos

- Todos los entrevistados, incluyendo aquellos del gobierno y los grupos de la sociedad civil, observaron una notable diferencia en el ritmo de trabajo en los tres planes de acción, y el factor determinando fue que la Secretaría de la Función Pública (SFP) reemplazó a la Oficina de la Presidencia en el liderazgo de AGA México. El compromiso, la rapidez y la seriedad en la implementación de los compromisos AGA mejoraron cuando la Oficina de la Presidencia lideraba el proceso, con la SFP el avance se paralizó. Los actores tanto del gobierno como de la sociedad civil atribuyen esta diferencia a la cultura política mexicana de servidumbre y jerarquía, donde las órdenes del presidente obtienen más respeto y cumplimiento que las de la SFP. Además, la Oficina de la Presidencia lideró el segundo PNA en un momento que coincidió con que México asumía la presidencia de la Alianza para un Gobierno Abierto entre 2013 y 2015.
- En al menos un caso, la agencia que creó la información no tenía influencia sobre la agencia encargada de publicarla (p. ej. Data geográfica sobre minería, creada por la DGM, pero publicada por la Oficina de la Presidencia).
- Las acusaciones de que el gobierno estaba espiando a los activistas y la ausencia de una investigación oficial provocaron el retiro de la AGA de los grupos de la sociedad civil.

Metodológicos

- Los funcionarios del gobierno que participaron en la elaboración de los compromisos no siempre eran los que debían implementarlos, especialmente en el caso del Compromiso 22. Los cambios de personal crearon confusión, malentendidos, ineficiencia y demoras en la implementación.
- Los plazos ambiciosos no tomaron en cuenta el contexto político (la reforma energética) y procesos de toma de decisión más lentos que son intrínsecos para garantizar la diversidad y la inclusión (EITI).
- El mecanismo de informes de auto evaluación de los avances del gobierno (el *Tablero*) generó desconfianza entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil. En última instancia el gobierno controlaba los resultados del *Tablero*, y en lo que parecía ser una táctica de relaciones públicas y autocomplacencia, marcaron todos los indicadores como terminados, sin tomar en cuenta las observaciones opuestas provenientes de los actores de la sociedad civil.

Presupuestales/Administrativas

- No se asignó presupuesto a la implementación de los compromisos de la AGA. Al parecer la razón fue una falta de información respecto a que esta era una buena práctica, y/o obstáculos legales/administrativos en México para asignar presupuestos *ad hoc* fuera del proceso legislativo.
- Los compromisos respecto a la minería no hubieran sido demasiado ambiciosos si a la DGM le hubieran asignado un presupuesto mayor y una infraestructura tecnológica más moderna.
- La plataforma de data abierta de la Oficina de la Presidencia, datos.gob.mx, no es suficiente como herramienta para el acceso a la información. Aunque está prevista como el centro principal para la información creada a partir de los compromisos de la AGA, no establece requisitos mínimos respecto a rigor metodológico o consistencia. (Por ejemplo, que los archivos incluyen metadatos que deben ser actualizados regularmente). La plataforma tampoco cumple con supuestos básicos de data abierta, tales como mantener un control de las versiones de los archivos, de modo que el público pueda observar y revisar los cambios de la información en el tiempo.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

- **Participación y claridad metodológica.** Los gobiernos necesitan invertir recursos y esfuerzos en asegurar la amplia e inclusiva participación de la sociedad civil tanto en el desarrollo, como en la implementación y monitoreo de los compromisos sobre recursos naturales; y diseñar e implementar una metodología participativa efectiva para elaborar compromisos sobre recursos naturales que sean claros, realistas y contextualizados, así como para evaluar la calidad y el avance de la implementación (tomando en cuenta no equiparar consulta con co-creación).
- **Plazos y fechas.** Los funcionarios del gobierno y los actores de la sociedad civil responden a diferentes presiones de tiempo y requieren distintos procesos y plazos para participar en espacios que requieren compromiso y representación. Deben negociar con una comprensión de que estas diferencias y una dosis de realismo acerca de los retos prácticos frente a la eficiencia inherente a ambos sectores, especialmente cuando la representatividad y la inclusión deben ser prioritarias.
- **Presupuesto.** En el caso de EITI y Petróleo para todos, aunque el gobierno no asignó un presupuesto para la implementación dentro del marco de la AGA, hubo recursos disponibles de otras fuentes, tales como donantes independientes o de asignaciones internas relacionadas con la reforma energética. Sin embargo, la regulación del sector minero aún debe ser objeto de una modernización en el marco legal mexicano y por ello es que permanece drásticamente sub financiada; la implementación del Compromiso 23 sufrió las consecuencias.
- **Desarrollo de capacidades.** La ausencia de una comprensión a nivel de línea base de conceptos clave tales como transparencia y data abierta, así como del alcance de iniciativas tales como la AGA y EITI, puede alargar y confundir innecesariamente las discusiones en el espacio de la AGA. El desarrollo de capacidades previo de la sociedad civil y los funcionarios del gobierno provistos por expertos internacionales en estos temas pueden ayudar a hacer un mejor uso del tiempo dedicado a la

negociación y elaboración de los compromisos. Adicionalmente al desarrollo de capacidades, la Unidad de Apoyo de la AGA o el Grupo de Trabajo pueden contribuir a los procesos nacionales creando baterías de herramientas metodológicas sobre compromisos acerca de los recursos naturales.

- **Experticia técnica.** Cuando tanto los interlocutores de la sociedad civil como del gobierno tienen un alto nivel de experticia técnica en temas de gobernanza de recursos naturales, la AGA sirve como una plataforma efectiva para abrir líneas directas de comunicación, lo que lleva a superar la desconfianza y aclarar malentendidos, acelerando la reforma y estableciendo relaciones constructivas de largo plazo entre la sociedad civil y el gobierno en el sector.
- **Intercambio de conocimientos.** Más allá de la simple experticia técnica, puede también ser sumamente útil para los participantes de ambas partes llegar a saber cómo se vería la implementación del compromiso desde el otro lado de la mesa. Lo mayores obstáculos para la implementación, tales como la desconfianza y la falta de empatía, pueden ser superados cuando las contrapartes de la sociedad civil y el gobierno pueden tener un diálogo realmente transparente y franco acerca de sus respectivas necesidades, limitaciones y expectativas.
- **Limitaciones.** La AGA ha demostrado su potencial para impulsar el diálogo constructivo, crear presión política y avanzar una cultura de transparencia. Sin embargo, es importante reconocer que su éxito depende de contextos nacionales más amplios en los cuales se están llevando a cabo procesos legislativos, políticos y sociales complementarios. En México, la AGA fue parte de un proceso amplio y continuo que hizo campaña por las reformas en la gobernanza de los recursos naturales, en particular en el campo de la transparencia. El Instituto Nacional de Transparencia de México, INAI,⁶ y las presiones para implementar la transparencia a través del Sistema judicial con agencias gubernamentales especialmente reticentes a ella (llamado el proceso de *Amparos*)⁷ juegan un importante rol para garantizar el éxito de las iniciativas de buena gobernanza.

6 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017), <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>.

7 https://en.wikipedia.org/wiki/Recurso_de_amparo