

Resumen ejecutivo

Introducción

Este es un informe de los hallazgos de una evaluación focalizada en aprendizaje del programa innovador Extractores de Datos (ED) de Publiquen Lo Que Pagan (PLQP). El programa, apoyado por la Red Omidyar, el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) y Oxfam Dinamarca, fue una respuesta directa a la publicación de los primeros informes de declaración obligatoria ("pagos a gobiernos") en Noruega, la Unión Europea y Canadá.

PLQP tuvo como meta fortalecer la **capacidad** de sus miembros para tener acceso, analizar y utilizar la declaración obligatoria y otros datos de los proyectos de investigación individuales de sus campañas. En los cursos, de 2 años de duración, participaron 23 personas e incluyeron una combinación de talleres presenciales con mentoría remota. El programa tuvo un enfoque de "aprender haciendo" para permitir que los participantes **descubrieran discrepancias** e historias interesantes que luego pudieran ser **compiladas y comunicadas** en casos de estudio, entre otros formatos. Las reuniones presenciales tuvieron el objetivo de desarrollar **conexiones** y apoyo de pares entre los participantes. También estuvieron dirigidas a alentar los proyectos colaborativos entre los miembros del Norte Global y aquellos de los países ricos en recursos del Sur Global. Además, PLQP tenía una meta de escalar. Los diseñadores del programa esperaban que los Extractores de Datos lograran suficiente conocimiento y habilidades para asumir la batuta de la capacitación, contribuyendo a una pequeña pero activa comunidad de datos al interior de la coalición PLQP.

La evaluación tuvo como fin probar algunas de las presunciones clave que fundamentan la teoría de acción del programa, haciendo uso de la teoría y evidencia reciente del campo de la participación en transparencia y rendición de cuentas relacionada con:

- *La importancia de que las tecnologías, herramientas y datos sean relevantes a los problemas definidos por los usuarios en contextos locales.*
- *Los beneficios de adoptar estrategias holísticas para vincular el trabajo de los actores promotores de la rendición de cuentas que participan con las comunidades locales afectadas por los proyectos extractivos con la promoción a nivel nacional.*¹ Las tácticas de datos e información utilizadas en dichos enfoques están informadas por una comprensión profunda de los factores del contexto y las relaciones de poder que dan forma a los "ecosistemas de rendición de cuentas" a las que, para los fines de este informe, nos referimos como "ecosistemas de gobernanza de los recursos naturales".² Dichos ecosistemas incluyen

¹La idea de vincular el trabajo a nivel local con el nacional en ocasiones se denomina "integración vertical", descrita por Jonathan Fox como una forma de rendir cuentas de manera diferente. Apunta a identificar los desequilibrios de poder que ocasionan las fallas de la rendición de cuentas y a abordarlos mediante la acción coordinada a niveles local, subnacional, nacional y transnacional. Varios ejemplos de enfoques integrados exitosos para exigir la rendición de cuentas pueden encontrarse en Aceron, J., & Isaac, F. (2016). Going Vertical: Civil Society Policy Monitoring and Advocacy in the Philippines [Pasar a la verticalidad: monitoreo y promoción de la política por la sociedad civil en las Filipinas]. Sin embargo, solo unos cuantos están focalizados en datos

https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/12718/MAVC_Going_Vertical_FINAL.pdf

² Ecosistemas de gobernanza de los recursos naturales es un término estrechamente relacionado con los ecosistemas de rendición de cuentas en el campo de la TPA. Los lectores interesados pueden consultar el documento de Brendan Halloran (2015): [Strengthening Accountability Ecosystems \[Fortalecer los ecosistemas de rendición de cuentas\]](#).

procesos y mecanismos de rendición de cuentas tanto formales como informales, dentro y fuera del estado. Los enfoques exitosos con frecuencia involucran la colaboración entre activistas de la sociedad civil y reformadores de las instituciones estatales.

- *La naturaleza complicada de las relaciones debe ser negociada y mediada para hacer que los diferentes tipos de datos y evidencia sean relevantes y útiles para los diferentes actores promotores de la rendición de cuentas.* Estos son complejos porque involucran a personas ubicadas en diferentes partes de los ecosistemas de gobernanza de los recursos naturales con diferentes necesidades de datos.³

Conclusiones

El programa Extractores de Datos de PLQP fue oportuno y relevante. Extractores de Datos tuvo presente que los datos y la evidencia no son suficientes para activar la rendición de cuentas. Sin embargo, reconocen que los datos de buena calidad inspiran confianza y pueden apoyar o complementar otras acciones. Aunque hay otros actores que apoyan el fortalecimiento de capacidades en el campo, revisiones recientes del sector extractivo encuentran que el uso de datos es un área de trabajo en desarrollo.⁴ Por lo tanto, la mayoría de los participantes entrevistados estaban ansiosos por desarrollar sus habilidades y valoraron la oportunidad de participar en el programa. Incluso quienes fueron críticos de algunos de los métodos utilizados pensaron que debe continuar, con mejoras.

El programa Extractores de Datos demostró que la combinación de talleres internacionales y mentoría remota puede permitir que los miembros de las coaliciones encuentren y usen datos para descubrir problemas relevantes relacionados con la transparencia y rendición de cuentas débil en la gobernanza de los recursos naturales. Dada la innovadora y ambiciosa naturaleza del programa, logró resultados impresionantes. 14 Extractores de Datos pudieron completar los casos de estudio y es posible demostrar que el programa ha hecho contribuciones importantes a este resultado. Sin embargo, como indican los hallazgos, el fortalecimiento de capacidades para utilizar los datos efectivamente no es tarea fácil. Además, el modelo Extractores de Datos de PLQP adolece de una serie de limitaciones.

Aunque el programa convenció a un buen número de participantes que la declaración obligatoria de los datos es importante, fue menos exitoso en persuadir a los ED y otros miembros de la coalición de países ricos en recursos de la relevancia de los datos. Por lo tanto, en este ámbito, el programa fracasó en su ambición de apoyar los proyectos colaborativos. Es importante tener en cuenta que esta evaluación **no afirma que la declaración obligatoria de los datos no es relevante**, sino que **el programa no tuvo éxito en persuadir o demostrar** su relevancia a los miembros de la coalición. Se necesita mucho más estudio para evaluar la relevancia de los datos de las declaraciones obligatorias en diferentes contextos para abordar diferentes problemas.

Pocos proyectos de ED dieron como resultado solicitudes para las compañías o gobiernos de más información o peticiones de política o campaña más específicas. Esto dificultó probar la presunción de que la evidencia basada en datos influenciará el cambio en las conductas de rendición de cuentas. La falta de una estrategia de comunicaciones e intermediación para involucrar a los medios pudo ser

³ Para un debate útil sobre la intermediación y traducción de evidencia, vea el documento Results for Development (Resultados para el Desarrollo) sobre política basada en evidencia. Brock con McGee (2017) ofrece definiciones útiles de la infomediación que se focalizan en los procesos especializados de analizar y comunicar datos, que es un tipo distinto de intermediación.

⁴ McDevitt 2017, My Society 2017

parcialmente responsable de este bajo nivel de actividades de promoción y campaña. Pero la corta duración del programa y las sensibilidades políticas asociadas con desafiar intereses adquiridos en algunos países ricos en recursos también afectó los resultados en esta área. Además, la evidencia de este piloto, como de programas similares, demuestra que la evidencia no es suficiente. Sin intermediación reflexiva, las solicitudes de datos adicionales o esfuerzos por usar el análisis para influenciar la legislación pueden tener resultados decepcionantes.

El programa Extractores de Datos fue razonablemente exitoso al utilizar talleres internacionales para construir relaciones entre los miembros de la coalición, que mejoraron los prospectos de sustentar algunas iniciativas y aumentar la escala de sus efectos. Pero en general, estos fueron modestos. Cuando se consideran junto con las historias de los ED que no completaron proyectos debido a que se les impidió las prioridades del trabajo, o que terminaron sintiéndose mal preparados para compartir cualquier cosa además de mensajes muy básicos relacionados con los beneficios de los datos, las limitaciones del actual modelo de Extractores de Datos se hicieron evidentes.

Tal vez más importante que sus logros son las lecciones que el programa Extractores de Datos generó relacionadas con los desafíos de fortalecimiento de capacidades y creación de incentivos para que el uso de datos apoye un trabajo de rendición de cuentas más amplio. Algunas lecciones relacionadas con temas relativamente operacionales, como la duración y lugares de los talleres son importantes, pero no serán tratadas aquí. Por el contrario, me focalizaré en los asuntos más importantes y estratégicos, referenciando la evidencia de apoyo de la literatura, cuando corresponda.

- **Las iniciativas de fortalecimiento de capacidades que están orientadas por datos y apuntan a aumentar el uso de un tipo particular, en este caso los datos de las declaraciones obligatorias, pueden no ser la estrategia más efectiva para crear una cultura de datos.** Muchas coaliciones PLQP son muy expertas en datos y los usan bien en las campañas. Sin embargo, crear una cultura de datos donde los miembros visualizan los datos y la evidencia como parte de su trabajo diario significa ir más allá. Los miembros de la coalición deben desarrollar confianza para usar los datos de las formas que sean más relevantes para sus preocupaciones y los públicos que desean influenciar. Este es uno de los mensajes más importantes encontrados en la evidencia contemporánea del campo de la TPA.⁵ La evaluación encontró que hasta cierto punto esta relevancia será determinada por las organizaciones miembro locales y el contexto político local. Pero también será afectada por una gama de otros factores que influyen las motivaciones y capacidad de las personas para participar en programas como este y las preguntas que pueden abordar con los datos.

⁵ Reboot (2015) es un recurso particularmente útil que profundiza en esto.



Figura 1: Factores que influenciaron las preguntas y resultados de la investigación de ED

- **Hay necesidad de un enfoque modular concebido como parte de una estrategia a plazo más largo para fortalecer los ecosistemas de gobernanza de los recursos:**⁶ Aunque algunos Extractores de Datos lograron realizar análisis de datos bastante complejos, otros adquirieron habilidades más básicas o fallaron. Esto es parcialmente debido a sus diferentes habilidades de referencia. Además, Open Oil no fue un aliado de capacitación ideal para los participantes que no tenían experiencia previa en el trabajo con datos. Los arreglos contractuales inadecuados entre Open Oil y PLQP con relación al manejo del programa, particularmente durante el primer año, exacerbaron este problema.

Uno de los resultados más útiles del programa es una herramienta para [casos de usuario](#) desarrollada por Open Oil que parcialmente responde a la lección de que los miembros de la coalición tienen necesidades de capacitación diversas. Ayuda a definir los variados usos y usuarios de los diferentes tipos de datos de las extractivas dentro del ecosistema de gobernanza de los recursos más amplio. De manera importante, la herramienta también comienza a identificar las diferentes necesidades de fortalecimiento de capacidades. Estas se describen en términos tanto de niveles de dificultad asociados con las diferentes metas, como en términos de los roles que los diferentes estados y organizaciones de la sociedad civil tienen en los sistemas de gobernanza de los recursos naturales y rendición de cuentas. Esta herramienta es importante por dos razones:

1. Debido a que anima un enfoque más centrado en el usuario para pensar sobre un fortalecimiento de capacidades que sea consistente con lo que se considera buena práctica.
 2. El análisis de los diferentes usuarios y usos da sabor a la complejidad del ecosistema de gobernanza de los recursos naturales general.
- **Un enfoque colaborativo informado por analistas de los contextos locales y ecosistemas de gobernanza de los recursos naturales, más la complejidad de la intermediación, puede ofrecer reflexiones importantes.** Afortunadamente el programa ED incluyó oportunidades para aprender de varios profesores de la School of Data, uno de los cuales fue participante en ED. El enfoque de profesores no es, por sí mismo, la característica más importante de este modelo, cuyo éxito es influenciado por las habilidades técnicas y sociales del profesor, al igual que el contexto. Lo importante es que la persona que apoya el fortalecimiento de capacidades comience por desarrollar relaciones e intente comprender el ecosistema de

⁶ Estoy en deuda con Jed Miller por dar forma a algunas de sus ideas

gobernanza o rendición de cuentas y las diferentes necesidades de uso de datos, antes de embarcarse en la capacitación. El enfoque localmente contextualizado que tomó el Extractor de Dato en Birmania, por ejemplo, permitió un enfoque colaborativo y orientado por los usuarios para el fortalecimiento de capacidad para el uso de datos, que incluyó periodistas y diputados. Una variación del modelo de Birmania actualmente está siendo usado en un experimento de NRG1 para estimular el interés en los datos de la declaración obligatoria de Shell sobre los pagos al gobierno nigeriano y en su uso. Igualmente ofrece a PLQP oportunidades importantes para aprender sobre la efectividad potencial del enfoque con orientación local que demuestre los elementos importantes de lo que actualmente se considera buena práctica en el campo.⁷ Estas incluyen enfoques muy específicos para el trabajo y fortalecimiento de capacidades del uso de datos de las organizaciones de medios y las instituciones de auditoría estatales.

Recomendaciones

El programa Extractores de Datos de PLQP ha generado lecciones útiles sobre las oportunidades y desafíos asociados al fortalecimiento de capacidades para usar los datos del sector extractivo. La Secretaría Internacional puede considerar dos opciones respecto a cómo aplicarlo es su estrategia futura.

- **Opción 1: Ajustar la oferta de ED actual utilizando la herramienta de caso de usuario de Open Oil para segmentar los usuarios de diferentes tipos de datos y desarrollar un enfoque modular para entregar la capacitación mediante una o más alianzas estratégicas.** Un ejemplo de dicho enfoque modular de capacitación está ilustrado en el [marco de trabajo de habilidades del Instituto Open Data](#). Describe las diferentes áreas de habilidades y conocimientos asociadas al uso de datos abiertos, con diferentes niveles, desde principiante hasta experto.
- **Opción 2: Adaptación radical a un enfoque orientado localmente y sistémico, informado por el análisis de las necesidades de fortalecimiento de capacidades de datos en el contexto de los ecosistemas de gobernanza de los recursos naturales nacionales.** Además de desarrollar una forma de trabajo modular, esto también involucraría que la Secretaría Internacional aplique lecciones del anterior ejemplo de Birmania en algunos países prioritarios.

⁷ Entrevista con el personal de NRG1

