

Maestría en Políticas Públicas

Análisis de la implementación subnacional de la iniciativa EITI en Argentina. Perspectivas sobre las primeras acciones en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz.

Autoría: Toubes, Juan Manuel

Año: 2025

¿Cómo citar este trabajo?

Toubes, J. (2025) "*Análisis de la implementación subnacional de la iniciativa EITI en Argentina. Perspectivas sobre las primeras acciones en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13636>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella

Maestría en Políticas Públicas

Trabajo Final

Título	Análisis de la implementación subnacional de la iniciativa EITI en Argentina. Perspectivas sobre las primeras acciones en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz.
Alumno	Juan Manuel Toubes
Directora de Tesis	Lara Goyburu
Fecha de presentación	23 de abril de 2025

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Revisión de literatura.....	6
Metodología.....	20
Análisis de datos y presentación de resultados	26
Conclusiones finales.....	35
Bibliografía.....	37
Anexo 1.....	42

Análisis de la implementación subnacional de la iniciativa EITI en Argentina. Perspectivas sobre las primeras acciones en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz

Por Juan Manuel Toubes

Resumen ejecutivo

La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (en adelante EITI, por sus siglas en inglés) es un estándar global que busca mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Su implementación en Argentina ha sido un proceso complejo, influenciado por el sistema de gobierno federal del país, donde las provincias tienen dominio sobre los recursos naturales. Esta investigación analiza los factores que influyen en la implementación subnacional de EITI en Argentina, centrándose en las primeras experiencias de las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz.

Para ello, se llevó a cabo una revisión de la literatura relevante, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores clave del proceso de implementación y se evaluaron las conclusiones obtenidas contrastándolas con datos cuantitativos, a modo de triangulación. El análisis identificó una serie de potenciales desafíos y oportunidades en la implementación subnacional de EITI. Se pudo observar que existe cierta falta de claridad sobre los costos y beneficios de la adhesión al estándar, a lo que se suma un contexto de capacidades institucionales limitadas dentro de los gobiernos provinciales, lo que dificulta la gestión de datos y la rendición de cuentas. Además, la ausencia de estructuras institucionalizadas que faciliten la participación activa del sector privado y la sociedad civil representan una barrera adicional para la consolidación del estándar.

No obstante, también se identificaron incentivos importantes, como el interés en atraer inversión extranjera directa (en adelante IED) y mejorar la gobernanza del sector extractivo. La adhesión a EITI puede generar beneficios en términos de reputación y acceso a financiamiento internacional, aunque su impacto depende de la capacidad de las provincias para cumplir con los compromisos del estándar y de la articulación con el gobierno nacional.

El trabajo concluye que, aunque la implementación subnacional de EITI en Argentina aún se encuentra en una fase temprana, su desarrollo representa una oportunidad para fortalecer la transparencia en el sector extractivo y mejorar la gobernanza de los recursos naturales en el país. Sin embargo, para que esta política sea efectiva y sostenible, será fundamental fortalecer las capacidades estatales de las provincias, mejorar la coordinación intergubernamental y garantizar

el compromiso activo de la sociedad civil, el sector privado y el secretariado internacional de EITI en el proceso de implementación.

1. Introducción

Según estadísticas de la Organización No Gubernamental (en adelante ONG) Transparencia Internacional, las industrias extractivas están entre las más corruptas del mundo. Esta corrupción se manifiesta mayormente mediante el pago de sobornos a funcionarios públicos, ya que se trata de un sector muy propenso a ello por sus altos niveles de regulación, las gigantescas inversiones requeridas para su funcionamiento y la necesidad de una interacción constante entre el sector público y el sector privado (Rose, 2015).

En el contexto de expansión del bloque occidental, como consecuencia de la caída de la Unión Soviética a comienzos de la década de 1990, con la búsqueda de la implementación de regímenes democrático-liberales y de economías capitalistas de libre mercado a nivel global por parte de sus potencias (Amadi, 2020), en conjunto con una serie de casos de corrupción relevantes en el sector extractivo entre fines de la década de 1990 y comienzos de la década del 2000 (Rose, 2015), es que surge en el año 2003 lo que se conoce como EITI. Esta iniciativa puede ser definida como “un estándar global para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector petrolero, gasífero y minero”, (Gobierno de Argentina, s.f.).

Si bien la Argentina, en parte por no identificar sus fundamentos económicos en el sector extractivo sino más bien en el agrícola y el industrial, inicialmente no mostró interés en participar de EITI, con la llegada al poder de un nuevo gobierno que buscaba una mayor sinergia con el bloque occidental (Busso, 2019), sumado a un interés y apoyo explícito de diversos sectores de la sociedad civil nucleados en lo que se conoció como la *Plataforma Argentina de Diálogo para el Uso Sustentable de los Recursos Naturales* (Universidad Nacional de San Martín, 2019), y el rol del país como potencial productor de litio, dada la preponderancia que comenzó a jugar este mineral clave para la transición energética (Arias Mahiques, Galuccio, & Freytes, 2022), en 2019 la Argentina presentó una carta de intención para adherir al estándar a nivel nacional (Ministerio de Economía de Argentina, s.f.).

Hacer congeniar el sistema regulatorio, tributario y federal argentino con EITI presentó grandes desafíos, volviéndolo un caso bastante diferente si se lo compara con experiencias previas en la región (centralmente Colombia y Perú, entre otros). Esto se da en tanto su sistema federal define, según la reforma constitucional de 1994, que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 124). El entramado regulatorio desarrollado a partir de este mandato constitucional hace que para introducir EITI de forma acabada y que el país se pueda servir de los potenciales beneficios

que pudiera traer, resulta indispensable la participación y el compromiso por parte de los gobiernos provinciales para lo que llamaremos de ahora en más la implementación subnacional de EITI.

El proceso de constituir EITI a nivel subnacional comenzó a institucionalizarse luego de que se realizaran los tres primeros reportes nacionales (publicados en 2020, 2021 y 2022). El presente trabajo busca comprender qué factores influyen sobre la implementación de la iniciativa EITI a nivel subnacional en Argentina. El análisis se centra en el trabajo preliminar realizado durante 2023, liderado por la Secretaría Técnica de EITI Argentina, con el apoyo de una consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo (de ahora en adelante BID). Para abordar de forma correcta este asunto se realizó una revisión de la bibliografía relevante, y con el fin de responder a la pregunta en cuestión, se definieron variables significativas a analizar, trabajando sobre los casos de Salta, Catamarca y Santa Cruz, tres de las provincias implementadoras, que participaron del proceso preliminar en 2023.

La metodología utilizada es de carácter cualitativo. Se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, los cuales formaron parte de esta etapa preliminar del proceso de implementación subnacional en las mencionadas provincias. La información obtenida en estas entrevistas fue cotejada con datos cuantitativos, buscando reforzar o relativizar las afirmaciones de los entrevistados, según corresponda. El objetivo de la investigación es encontrar debilidades y fortalezas en esta primera fase de EITI, de manera que las mismas puedan ser abordadas de cara a las siguientes etapas que van a significar una mayor complejidad para las provincias implicadas.

La pertinencia de la investigación está dada por el proceso de implementación de EITI que llevan adelante las provincias seleccionadas, el cual puede resultar en un desafío para sus administraciones públicas. Además, comprender los desafíos que afrontan estas provincias es fundamental para entender su capacidad de aplicar el estándar, y qué tanto esta política puede aportar a una mayor transparencia en el sector extractivo local. Su objetivo no es solo este, sino el desarrollo de una mayor gobernanza sobre sus recursos naturales que le permita al país, y particularmente a sus economías regionales, encontrar un sendero de desarrollo económico y fortalecimiento democrático.

El artículo se estructura en cinco grandes apartados (los cuales en muchos casos cuentan con secciones internas): la presente introducción, la revisión de la literatura relevante, la descripción metodológica, el análisis de la información recolectada mediante las entrevistas y unas conclusiones finales, que dejan ver algunos senderos de política pública para una mejor implementación de EITI en las provincias argentinas, buscando que esta política logre ser el trampolín mediante el cual las comunidades locales puedan participar abiertamente del uso de sus

recursos naturales, a la vez que fortalecen el desarrollo de marcos institucionales más democráticos.

2. Revisión de literatura

Resumen del apartado

En términos generales, podemos decir que la pregunta de investigación planteada por este artículo se encuentra equidistante entre dos universos teóricos y bibliográficos diferentes. En este sentido, trata el vínculo entre dos temáticas ampliamente abordadas por las ciencias sociales. En un primer punto, nos encontramos con la iniciativa EITI como campo de estudio *per se* a analizar. Esto nos abre las puertas al universo de estudios particulares sobre su implementación y los resultados obtenidos, así como sobre las teorías y los análisis de instancias de cooperación internacional que buscan incidir sobre contextos locales para la mejora de las condiciones institucionales en las que se desarrollan ciertas actividades o se desenvuelven las sociedades en general. El segundo punto está vinculado al federalismo, y en particular al característico federalismo argentino y su vínculo con los recursos naturales, y pensar de cara a las siguientes etapas de la investigación cómo EITI podría fortalecer su gobernanza en las provincias en análisis. Estos dos universos serán abordados en esta revisión de literatura, buscando a su vez puntos comunes entre ellos. Previo a esto, se presenta un apartado sobre la historia de EITI, su proceso de desarrollo y la participación de Argentina hasta comienzos de 2024. En el estudio de datos y presentación de resultados, así como en las conclusiones finales (cuarto y quinto capítulo) se procurará aportar nuevos conocimientos a la temática.

Los principales aportes bibliográficos a esta investigación y al análisis de los factores que influyen sobre la implementación subnacional de EITI en Argentina son de Cecily Rose en *International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems* (Rose, 2015), así como de Aliya Tskhay en *A study on the implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative* (Tskhay, 2020). En ambos textos se realiza un estudio estructural de EITI, su historia y aplicación en distintos países. También debemos mencionar el artículo *An analysis of the EITI implementation process* de Päivi Lujala, en el cual se definen los factores que influyen en el proceso de implementación de EITI (Lujala, 2018).

En lo referido a la relación que pudimos encontrar entre la pregunta de investigación y la bibliografía, se develan como potenciales factores a influir sobre la implementación de EITI a nivel provincial los siguientes puntos:

- La influencia de la riqueza de recursos (naturales en este caso) de “bajo costo” (en tanto presión impositiva sobre sus ciudadanos) para el Estado es un factor determinante en el

surgimiento de casos provinciales de la “maldición de los recursos”. Esto se puede agudizar en las provincias en consideración debido a la creciente demanda internacional de minerales críticos.

- Existe un análisis de costos y beneficios por parte de los Estados a la hora de implementar EITI, donde el resultado de esa cuenta es determinante para la decisión de adherir o no al estándar.
- Las capacidades estatales y el nivel de desarrollo del Estado que busca participar en EITI.
- La presión que pueden realizar desde el exterior organismos de cooperación internacional o la IED que pueda ingresar.
- EITI no es solo un mecanismo de reporte, sino que busca generar reformas estructurales en las sociedades donde se lleva adelante, en base a la articulación entre distintos sectores, por lo que es fundamental la participación del sector privado, la sociedad civil y la academia.
- Dada la estructura federal del sistema político argentino, el vínculo entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional es otro factor a tener en cuenta.

a. Introducción a EITI

La iniciativa EITI es un instrumento internacional independiente y no vinculante, el cual asume como su principio fundamental que la transparencia previene la corrupción en el sector extractivo. Tiene la característica de no ser un tratado internacional vinculante (como podría ser el Acuerdo de Escazú), lo que le da una mayor flexibilidad y hace que realizar reformas a su contenido sea mucho más sencillo, ya que la adhesión de los países es totalmente voluntaria (Rose, 2015).

Tomando como punto de partida la definición presentada respecto de EITI como un estándar de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo (Gobierno de Argentina, s.f.), detallaremos su desarrollo operativo teniendo en cuenta que la base de su funcionamiento está en la presentación de reportes periódicos (los cuales se centran en pagos de impuestos y otorgamiento de licencias, entre otros puntos) por parte de los países implementadores al secretariado internacional, el cual coordina el estándar a nivel global y los evalúa de forma independiente. Este informe debe ser aprobado previo a su presentación por el Grupo Multipartícipe (de ahora en adelante GMP), el cual es integrado por los tres estamentos que forman parte de la implementación de esta iniciativa: el gobierno, las empresas del sector y las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) (EITI, 2023).

EITI no es solo un mecanismo de reporte, sino una iniciativa que busca generar profundas reformas en los países en los que se adopta, fortaleciendo la gobernanza de los recursos naturales y los sistemas democráticos (Rose, 2015). Los dos pilares fundamentales de EITI son

“(…) el diálogo entre los distintos sectores participantes (empresas, gobierno y sociedad civil) y la transparencia en el acceso y gestión de la información, que debe servir de base para ese diálogo”, (Ministerio de Economía de Argentina, s.f.). El espíritu detrás de esta iniciativa es que la riqueza en recursos naturales de un país debería beneficiar a todos sus ciudadanos (EITI, 2019).

EITI tiene un trasfondo moral, un criterio donde algo es correcto o normal y otra cosa no lo es. En sus requisitos hay una visión de cómo deberían ser las cosas. Es un estándar de comportamiento con connotación moral, la cual se basa en la percepción de que la divulgación de los ingresos recibidos y su utilización deberían contribuir al crecimiento económico y al bienestar en los países ricos en recursos naturales (Tskhay, 2020).

Proceso de conformación

Durante las décadas de 1990 y del 2000, en las ciencias sociales creció aceleradamente la literatura referida a la “maldición de los recursos”. Si bien tenemos un apartado específico sobre la cuestión, es pertinente mencionarlo aquí, ya que tuvo como uno de sus puntos culminantes en la publicación del informe *A Crude Awakening* por parte de la ONG Global Witness en el año 1999. En este se denunciaba el rol de las industrias extractivas en el mal uso de recursos por parte del gobierno de Angola. A este hecho se sucedió el establecimiento de la campaña *Publish What You Pay* (de ahora en adelante PWYP) en junio de 2002, lo que impulsó el establecimiento de EITI un año después. PWYP buscaba la divulgación de contratos y pagos por parte de las empresas a los gobiernos (Rose, 2015; Tskhay, 2020).

En gran parte como consecuencia de este contexto, EITI se conforma oficialmente en una conferencia convocada por iniciativa del gobierno del Reino Unido en junio de 2003, del que participaron todos los sectores que actualmente siguen implicados en el estándar; y se establecieron los Principios EITI (EITI, 2023), que rigen al estándar desde su comienzo. Fue el resultado de diversas campañas de *advocacy* de gobiernos europeos y la sociedad civil, aunque previamente la academia había identificado las consecuencias de la mala gestión de los recursos naturales en el desarrollo de la bibliografía vinculada con la maldición de los recursos (Tskhay, 2020).

Proceso de implementación

La iniciativa EITI fue evolucionando a lo largo de los años y ha tenido varias actualizaciones. El proceso de implementación fue cambiando desde los 12 principios establecidos en 2003, moldeando así una aplicación gradual del estándar en cada uno de los países que se comprometían. Actualmente las evaluaciones EITI se basan en una escala de 0 a 100 mediante la cual se evalúan los resultados en la aplicación del estándar: bajo, bastante bajo, moderado, alto y muy alto (EITI, s.f.).

Los países implementadores deben publicar informes periódicos, los cuales son elaborados por un consultor independiente, buscando garantizar objetividad e imparcialidad. A su vez, los países tienen que permitir una misión de validación independiente que monitoree el desarrollo del estándar, verificando el cumplimiento de los requerimientos y los progresos realizados. La validación es un proceso cíclico, en tanto es una herramienta que monitorea el cumplimiento sostenido del estándar en cada país que lo lleva adelante. El incumplimiento puede devenir en sanciones e incluso en la suspensión del país. También se requiere que los GMP de cada país cuenten con planes de trabajo alineados con el cumplimiento de objetivos y fechas límite (EITI, s.f.).

Participación de Argentina en EITI

En el presente sub-apartado realizamos una reseña de lo hecho hasta comienzos de 2024 en lo referido a la implementación del estándar EITI en Argentina, tomando como principal referencia lo publicado en las páginas web de EITI Argentina (Ministerio de Economía de Argentina, s.f.) y la sección de Argentina en la página de EITI Global (Extractive Industries Transparency Initiative, s.f.).

El gobierno argentino anunció su compromiso de comenzar a trabajar sobre el estándar EITI en diciembre de 2017. Luego de ello, conformó su GMP el 12 de diciembre de 2018, con los tres sectores representados debidamente. Pese a que estos fueron los primeros pasos oficiales de la implementación, previamente, entre 2012 y 2015 ya había organizaciones y actores de la sociedad civil interesados en que la Argentina adhiriera a EITI, los cuales actuaban en lo que se llamó la *Plataforma Argentina de Diálogo para el Uso Sustentable de los Recursos Naturales*, y es el principal antecedente del estándar EITI en el país (Universidad Nacional de San Martín, 2019; Ministerio de Economía de Argentina, s.f.).

En enero de 2019, Argentina envía el *Formulario de solicitud de candidatura* a EITI con el aval del GMP, previamente conformado. En el mismo se describe un proceso previo llevado adelante por el gobierno para su adhesión. En este breve resumen se resaltan las acciones llevadas adelante por la Oficina Anticorrupción y la repartición de Energía del gobierno argentino para lograr la adhesión y el inicio del proceso de implementación (Ministerio de Economía de Argentina, s.f.).

Mediante una decisión del directorio de EITI (Extractive Industries Transparency Initiative, 2023) se aprobó la implementación adaptada del estándar por parte de Argentina, solicitud que se había realizado cuando se presentó la adhesión. Esto tiene que ver con lo referido en la introducción del presente artículo: la Constitución Nacional establece el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 124). Por este motivo, se estableció que las provincias debían manifestar voluntariamente su participación en el estándar

para aportar la información en su poder (regalías, concesiones y estudios de impacto ambiental, entre otros).

Argentina se termina uniendo formalmente a EITI en febrero de 2019. En diciembre del 2020 publica su primer reporte EITI (sobre el año fiscal 2018) y en noviembre de 2021 un segundo reporte, sobre el año fiscal 2019. En junio de 2022 el directorio de EITI califica a la Argentina como “moderado” en su proceso de implementación. Esta puntuación tiene tres componentes internos: intervención de partes interesadas, transparencia e impacto, y resultados, los que conforman la calificación en el proceso de validación (Argentina has achieved a moderate overall score in implementing the 2019 EITI Standard, 2022). Vale la pena en este punto mencionar que el directorio instó a que Argentina extienda EITI al nivel provincial, punto en el que hasta ese momento no había tenido avances (Extractive Industries Transparency Initiative, s.f.). En diciembre de 2022 se presentó el tercer reporte EITI, correspondiente a los años fiscales 2020 y 2021.

En lo referido al nivel subnacional, tendremos un primer avance considerable en marzo de 2023, cuando las provincias de Catamarca, Salta, Santa Cruz y San Juan adhirieron al estándar. Posteriormente, en diciembre 2023, se agregó la provincia de Río Negro, y la de Mendoza a comienzos de 2024. Todas firmaron una carta compromiso de adhesión al estándar (Ministerio de Economía de Argentina, s.f.).

Al inicio de esta investigación las provincias aún no habían participado institucionalmente de ningún reporte EITI, aunque ya lo hicieron durante 2024. El presente artículo buscará sondear fortalezas y debilidades en las dependencias de los Estados provinciales correspondientes para la realización de esta tarea, lo cual resulta fundamental al entender que esta política puede ser la base para afrontar los desafíos de fortalecimiento democrático que tienen las provincias argentinas de cara a la creciente demanda de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.

Reportes EITI de Argentina

En el marco del cumplimiento del estándar, Argentina ha publicado hasta el inicio de esta investigación tres informes nacionales de EITI, que corresponden a los años fiscales 2018, 2019 y 2020–2021. Estos documentos constituyen la principal herramienta de rendición de cuentas del país ante el Secretariado Internacional de la iniciativa y reúne tanto información contextual sobre el sector como datos de ingresos fiscales. A lo largo de estos informes, si bien se observa un esfuerzo creciente por mejorar la cobertura y calidad de los datos, la participación de los gobiernos subnacionales ha sido limitada y heterogénea.

El informe correspondiente al año fiscal 2018, el primero de Argentina luego de su adhesión al estándar, reconoce el carácter federal de la administración de los recursos naturales y señala

como un desafío la inclusión de gobiernos provinciales en el proceso, pero no presenta avances concretos en términos de participación institucional ni compromisos asumidos por provincias productoras. La mención a las provincias se limita a destacar la relevancia de su rol en el control, fiscalización y gestión de los recursos, y la mención de dos fases para lograr la implementación federal, sin que se registren acciones específicas de involucramiento en la elaboración del documento o planes de trabajo (Grupo Multipartícipe EITI Argentina, 2020).

En el informe de 2019 se observan algunos avances respecto de la dimensión subnacional. Se incluye por primera vez una sección específica titulada “Implementación subnacional”, donde se profundiza sobre el objetivo estratégico de la inclusión progresiva de provincias en el proceso. Se señalan acciones concretas para promover la participación de las provincias y se mencionan actividades públicas y reuniones para fomentar la adhesión al estándar. A pesar de estas intenciones, el documento mantiene un enfoque predominantemente nacional y no informa sobre acuerdos formales con provincias ni instancias de coordinación institucional sostenidas (Grupo Multipartícipe EITI Argentina, 2021).

Por último, el informe 2020–2021 incorpora por primera vez información de los portales de datos abiertos provinciales. Si bien esto representa un avance en términos de disponibilidad de información pública en clave territorial, no puede hablarse aún de una participación institucional activa de las provincias en el proceso EITI. El informe no registra procesos de conciliación fiscal a nivel subnacional ni da cuenta de instancias formales de gobernanza compartida, por lo que la perspectiva federal sigue siendo incipiente (Grupo Multipartícipe EITI Argentina, 2022).

b. EITI como iniciativa internacional de cambio

Estructura, objetivos y supuestos

Entre las investigaciones que buscan analizar el rol de EITI como herramienta de cooperación internacional, o como tratado, hay diferentes miradas. En una primera instancia vemos que mucha de la bibliografía existente considera que la estructura inicial de EITI fue diseñada para llevar adelante un proceso voluntario de divulgación de pagos. Este punto de partida evolucionó en un instrumento más amplio, que busca mejorar la transparencia y rendición de cuentas a lo largo de toda la cadena de valor de las industrias extractivas (Rustad, Le Billon & Lujala, 2017).

Para el desarrollo de este eje también son importantes los aportes realizados por Aliya Tskhay en *A study on the implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative*. Aunque este texto ya ha sido citado previamente, es relevante hacer una mención en general del mismo, ya que la autora analiza la estructura y los supuestos detrás de EITI considerándolo una norma internacional, un estándar de comportamiento de los Estados, mediante el cual se definen derechos y obligaciones. Se destaca que la implementación de EITI es diferente en cada país, dado que el estándar debe adaptarse a los contextos políticos y normativos locales para lograr la

adhesión de los Estados. La clave para la autora está en que las normas internacionales deben ser percibidas como legítimas por los actores implicados para tener una implementación doméstica (Tskhay, 2020).

Como ya mencionamos en el segundo apartado de este artículo, EITI no es en sí un conjunto de reglas, sino lo que aquí llamaremos una “ley blanda” o *soft law*, en tanto es un acuerdo internacional no vinculante. La iniciativa está diseñada para ir más allá del reporte de información, por tener una mirada normativa sobre la gobernanza de los recursos naturales, centrada en la rendición de cuentas sobre las regalías obtenidas de las explotaciones extractivas. En su trasfondo EITI busca reformas estructurales que fortalezcan la buena gobernanza y la rendición de cuentas por parte de los Estados miembros. Que EITI sea una ley blanda baja considerablemente los costos de la adhesión (Tskhay, 2020).

Tskhay entiende que en el marco de EITI la transparencia se define como “el acceso del público a información del gobierno” (Tskhay, 2020, p. 40). En este sentido, EITI tiene una forma operacional de comprender la transparencia, se considera que hay una gobernanza a través del acceso a la información, entendiendo que facilita la cooperación entre los distintos actores. Esto se conoce como *governance by disclosure*. Esta definición deviene de concebir al acceso a la información como una de las claves del sistema democrático. Forma parte de las herramientas que tiene la sociedad civil para la rendición de cuentas, en tanto que es una herramienta de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, siendo que la divulgación se vuelve fundamental para el escrutinio y el control del público sobre los funcionarios de gobierno.

Continuando con el análisis, hay dos actores sociales clave para la implementación de EITI. Por un lado, las elites políticas locales (que controlan la toma de decisiones), las cuales son actores de veto de las reformas políticas que el estándar demanda. En un segundo lugar, están los que se conocen como *norm entrepreneurs*. Estos son quienes tienen un interés constituido en el impulso de la norma como tal. No son sólo los Estados, sino representantes de la sociedad civil y el sector privado que influyen en cada contexto local, buscando en primera instancia adoptar la norma y promoverla (Tskhay, 2020).

En el resumen que realiza Tskhay sobre las diferentes teorías que abordan las motivaciones de los actores a la hora de implementar normas, es interesante la perspectiva de las teorías de la elección racional, ya que tienen una mirada de costo-beneficio. El Estado implementador pone en la balanza los costos por un lado y los potenciales beneficios por el otro. El resultado de este cálculo será la voluntad o falta de ella por parte del Estado en cumplir la norma. Los cambios en esta balanza suelen implicar modificaciones en la política pública y se dan en lo que la autora llama “coyunturas críticas”, marcadas por ser ventanas de oportunidad para la realización de transformaciones (Tskhay, 2020).

Si bien en términos de intención en el marco de EITI se da lo descrito en los párrafos anteriores, en *Extracting the maximum from the EITI*, Dilan Ölcer, afirma que no se ven efectos positivos en la percepción de corrupción en los países adheridos. En este sentido, el autor plantea que el problema de la implementación de la iniciativa en muchos países es que presupone una sociedad civil fuerte e independiente. El estándar requiere que la sociedad civil ponga presión sobre el gobierno para que este adhiera e implemente correctamente la iniciativa. “(...) *the mere provision of information has no value if there does not exist an environment that can accommodate this information and enable an open dialogue*”, (Ölcer, 2009, p. 28). Aunque también el autor afirma que EITI tiene efectos marginales muy positivos, como sentar en una misma mesa en igualdad de condiciones a los funcionarios públicos, los titulares de las empresas y las ONGs.

Es pertinente también mencionar el artículo *Transparency in Environmental and Resource Governance: Theories of Change for the EITI* de Le Billon, Lujala y Rustad. En este artículo los autores desarrollan una teoría del cambio para EITI, en tanto que este nunca desarrolló claramente una propia. La iniciativa es definida como una herramienta de gobernanza por divulgación, por lo que los autores definen cómo la transparencia puede generar cambios a través de tres caminos diferentes:

- La transparencia entendida como un instrumento de lucha contra la corrupción, en tanto a través de ella se pueden exponer acciones poco éticas de funcionarios públicos y líderes empresariales.
- La transparencia entendida como herramienta para la deliberación, en tanto permite a todos los actores potencialmente implicados formar parte del debate y tomar una posición informada al respecto.
- La transparencia entendida como herramienta tecnocrática, dado que los cuerpos de expertos pueden utilizar la información para incidir en el cambio de las políticas públicas del área o impulsar reformas técnicas que permitan una mejor gobernanza de los recursos naturales (Le Billon, Lujala, & Rustad, 2021).

Vinculado al punto anterior, existe una clasificación de los objetivos de la iniciativa EITI realizada por estos mismo autores, los cuales pueden ser de tres tipos (Rustad, Le Billon, & Lujala, 2017):

- Los objetivos institucionales, relacionados al establecimiento, consolidación y difusión de EITI y los potenciales beneficios de la transparencia en el sector extractivo.
- Los objetivos operacionales, asociados a la realización de los productos y resultados que el estándar establece en tanto adhesión de países, presentación de reportes y garantía de la plena participación de la sociedad civil.

- Por último, los objetivos de largo plazo, en tanto están vinculados a la perspectiva que tiene la iniciativa sobre el desarrollo. Reducir la corrupción y mejorar la gobernanza para así promover un desarrollo económico más inclusivo de los países ricos en recursos naturales. Los llamaremos de ahora en más objetivos de gobernanza.

En este sentido, el artículo indica que EITI fue muy exitoso en el cumplimiento de sus objetivos Institucionales, y bastante exitoso en en cumplir algunos de sus objetivos operacionales; pero en los objetivos de largo plazo no hay un mecanismo claro de medición establecido, por lo que es muy difícil determinar su nivel de éxito. El trasfondo de la mirada de EITI tiene como pilar central el modelo de desarrollo neoliberal, que considera negativos los efectos de la corrupción, en contraposición a los beneficios de la IED y la importancia del desarrollo inclusivo para mejorar el nivel de vida de la población (Rustad, Le Billon, & Lujala, 2017).

Para aportar a estos avances, Päivi Lujala en su artículo *An analysis of the EITI implementation process*, define los factores que influyen en el proceso de implementación del estándar, los cuales se nuclean en tres ejes fundamentales: las motivaciones internas, la capacidad interna y la presión externa. En este sentido, las motivaciones internas tienen que ver con la balanza de costos y beneficios de la que hablamos con anterioridad, así como las capacidades internas tienen que ver con la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo del país, lo que determina su capacidad para implementar la iniciativa. Por último, la presión externa, en lo referido a los factores que son de nuestro interés, tiene que ver con la influencia de organismos y potencias extranjeras mediante la asistencia económica al país, así como los casos en los que los países implementadores tienen cuantiosas deudas externas (Lujala, 2018).

En la implementación del estándar EITI la sociedad civil juega un rol fundamental, en tanto mirada independiente validadora de todo el proceso. Así es que existe una presuposición de Wilson, Claussen y Valverde de que se necesitaría una sociedad civil fuerte e independiente, en pleno ejercicio de sus libertades cívicas, para poder implementar adecuadamente la iniciativa. Esto hace referencia a la sociedad civil que participa del GMP como a la que no (Claussen, Wilson & Valverde, 2021). Además, otra característica de la participación de la sociedad civil en EITI es que este no reduce de forma suficiente las asimetrías de poder entre el gobierno, las empresas y la comunidad (Kurniawan, Lujala, Rye & Vela-Almeida, 2021).

Una problemática respecto de la sociedad civil y la validez de EITI como espacio de discusión entre actores y estándar independiente, es que muchas ONGs deciden no participar en los espacios de diálogo para no legitimar las decisiones del GMP, en tanto corren riesgo de ser cooptadas y validar procesos de la industria que van en contra de sus objetivos fundamentales. El modelo incremental y reformista del estándar termina haciendo que sean las ONGs más internacionalizadas y con más capacidades específicas en la temática las que puedan capitalizar este espacio (Arond, Bebbington & Dammert, 2019).

Para sumar a lo mencionado previamente, Kerem Öge en *To disclose or not to disclose: How global competition for foreign direct investment influences transparency reforms in extractive industries*, argumenta que los líderes de los países ricos en recursos naturales utilizan en muchos casos a EITI como una herramienta para consolidar su prestigio internacional, en tanto les otorga una posición reformista. A su vez, les sirve para atraer y mantener la IED en el país. El artículo demuestra no solo que los miembros de EITI tienen un mayor nivel de IED, sino que esta se amplía una vez que se suman a la iniciativa. En parte, la adhesión a EITI se encuentra motivada por la atracción de este tipo de inversiones. En este sentido, debe tenerse en cuenta que:

“(...) this multilayered and cosmopolitan structure of the initiative allows more flexibility to work with a diverse set of countries and under different political environments. Yet, this flexible structure also undermines effective implementation of reform because the stakeholders and EITI members have diverging interests regarding the goals and the strategy of the initiative” (Öge, 2016, p. 135).

Como resultado de esto para el autor se obtiene que muchos líderes corruptos no vean a EITI como una gran amenaza y decidan adherir al estándar por sus potenciales beneficios en la atracción de IED y la mejora reputacional. En el mismo sentido de lo expuesto por Öge, también hay una relación positiva entre la adhesión a EITI y el crecimiento de la confianza en los políticos en los países ricos en recursos naturales (Fenton Villar, 2020).

La maldición de los recursos

Como parte de la revisión de la literatura referida a EITI como una iniciativa de cambio internacional, vale la pena hacer una revisión sobre la bibliografía vinculada a lo que se conoce como “la maldición de los recursos”. Además, resulta de mayor relevancia a la luz de que los países con una experiencia temprana en esta práctica tienen una implementación más rápida del estándar EITI (Lujala, 2018).

La maldición de los recursos se fundamenta según Tskhay en la existencia de países ricos en recursos naturales que pese a esta condición no logran alcanzar indicadores de crecimiento económico y desarrollo humano positivos (Tskhay, 2020). Podríamos decir que esta maldición tiene dos componentes que van en sentidos diferentes:

- El primer componente de la maldición es el económico, o lo que también se conoce como la “enfermedad holandesa”. Según este componente el gran ingreso de divisas que generan las industrias extractivas en un país rico en recursos naturales va en detrimento del desarrollo del resto de la economía, ya que tiende a aumentar los costos en el país generando que el resto de los sectores sean menos competitivos.
- El segundo componente tiene que ver con la baja calidad institucional que suelen tener estos países, lo que da como resultado altos niveles de corrupción, una falta de control

sobre el gasto de los recursos por parte del gobierno y sistemas de patronazgo político. En conclusión, este componente lleva a una distribución de los recursos injusta y poco transparente (Tskhay, 2020).

Contrario a esta visión de una maldición de los recursos que tiene dos dimensiones, hay miradas que ponen el foco en otras cuestiones. Tal es el caso de lo expuesto por Ölcer, para quien la maldición de los recursos es un fenómeno eminentemente político e institucional (Ölcer, 2009). En el mismo sentido, José Carlos Orihuela, en *Institutions and place: bringing context back into the study of the resource curse*, plantea que en muchos casos es la misma abundancia de recursos naturales la que puede socavar las instituciones democráticas, alimentando la corrupción y la inestabilidad política y económica (Orihuela, 2018).

Por su parte, Kolstad y Wiig consideran que la maldición de los recursos es un resultado obtenido de las instituciones. Esto se entiende como un resultado de equilibrio en interacciones repetidas entre distintos agentes en un país determinado. Los autores plantean que las reformas institucionales que se requieran para cambiar esta situación deben centrarse en alterar los incentivos que llevan a los actores a encontrar esos puntos de equilibrio (Kolstad & Wiig, 2009), que en términos de lo que entendemos por gobernanza en el marco de EITI lo consideraríamos un resultado negativo.

Desde la perspectiva de Obaya, la literatura sobre recursos naturales y desarrollo se puede dividir (realizando cierta simplificación) entre las posiciones pesimistas y las positivistas. Por un lado, las pesimistas señalan que la dependencia de los recursos naturales afecta negativamente la posibilidad de encontrar un camino de crecimiento sostenido. Por el otro, la literatura que tiene una perspectiva positivista, pone el foco en las posibilidades de creación de nuevas actividades económicas a nivel local que abriría la explotación de recursos naturales, como bien mencionan las teorías del desarrollo basado en la explotación de recursos naturales. Según Obaya, los factores comunes en los países que tuvieron experiencias virtuosas incluyen: inversión y generación de conocimiento por las industrias basadas en recursos naturales, y el inicio de un proceso de creación de nuevas competencias de la mano de la interacción con otros sectores de la economía (Obaya, 2021).

En tanto Goldberg, Wibbels y Mvukiyehe aportan evidencia en un estudio comparado de estados subnacionales en Estados Unidos, que la dependencia de los recursos naturales contribuye a enlentecer el crecimiento económico, empobrecer los indicadores de desarrollo y a tener elecciones menos competitivas. Los autores son críticos de la literatura existente al respecto y proponen un enfoque que analice las dinámicas de los contextos específicos, por eso se enfocan en dos casos de Estados Unidos. Abogan por un análisis más contextualizado del vínculo entre la riqueza en recursos naturales, el mal desempeño económico y la política no competitiva (Goldberg, Wibbels & Mvukiyehe, 2008).

c. Revisión bibliográfica sobre el federalismo argentino

Funcionamiento del sistema federal argentino

Para comenzar esta sección analizaremos lo que desde la perspectiva de Carlos Gervasoni se conoce como los Estados rentistas a nivel subnacional. El autor plantea que la teoría del Estado rentista siempre estuvo centrada en los recursos provenientes de las industrias extractivas. Ante esto Gervasoni propone centrarse en lo que él denomina “rentas fiscales”, “(...) *and demonstrate, using Argentina as an illustration, that intergovernmental revenue-sharing systems can give rise to a previously neglected type of fiscal rent, fiscal federalism rents*”, (Gervasoni, 2009, p. 1).

El autor considera que hay que subir el nivel de abstracción conceptual y que, en un sentido más amplio, el problema no son los recursos naturales sino las rentas fiscales que estos otorgan, por lo que hay que hacer foco en ello, en tanto potenciales factores de deterioro de las democracias subnacionales. El foco ahora queda en las rentas fiscales, sin importar la fuente de obtención de los recursos. El atributo clave para el autor es que la obtención de estos recursos no requiere una presión fiscal alta sobre las personas que habitan ese territorio, y cuenta con un potencial de amplios gastos por parte del Estado. La subida en la escala de abstracción permitiría poder ampliar los análisis comparados y favorecer la integración teórica (Gervasoni, 2009).

Los recursos recolectados en Estados subnacionales más ricos y/o democráticos son redistribuidos por el sistema federal a estados menos democráticos, que se vuelven ricos respecto de las sociedad que gobiernan y fiscalmente independientes, ya que su posibilidad de gasto no proviene del pago de impuestos por parte de los ciudadanos. Esto permite a sus gobernantes restringir con mayor facilidad la competencia política y las limitaciones institucionales a su poder. Resulta ser una extensión a nivel subnacional de la teoría de nivel nacional que dice que democracia y desarrollo económico se correlacionan. Esta situación sumada al bajo control sobre el uso de los recursos hace que los gobernantes puedan gastar los ingresos en clientelismo, contratación de personal para el sector público, adjudicación de contratos públicos a privados, y ejercer un control sobre los medios de comunicación mediante la pauta publicitaria. Según esta perspectiva, el autoritarismo subnacional está determinado por los niveles de pobreza, bajos niveles de urbanización y desarrollo económico (Gervasoni, 2010; Remmer, 2007).

Otro punto interesante marcado por el autor afirma que no hay un deterioro mecánico de la democracia por parte de las rentas fiscales, sino que esto facilita las condiciones para que el desgaste suceda, generando una persistencia de enclaves autoritarios a nivel subnacional (Gervasoni, 2010). Para el caso de Argentina, Gervasoni demuestra que *ceteris paribus* las provincias que disfrutaban de rentas fiscales provenientes del Estado Nacional son menos democráticas que las que no lo hacen (Gervasoni, 2009). Lo que para el autor caracteriza al Estado rentista es cómo obtiene sus recursos, más allá de donde provengan: “*income accruing to*

a state from an external source, for any reason, that involves little or no production cost for the recipient state, and that implies the cooperation of a very small proportion of the state's population" (Gervasoni, 2009, p. 5). Para el caso las industrias extractivas, juegan un rol crucial, ya que encajan perfectamente en esta definición.

En la misma línea, la perspectiva de Liberman considera que existe una enorme dependencia de las provincias de los impuestos recaudados por el Estado Nacional, lo que genera grandes disputas políticas por estos recursos. El gobierno nacional de turno se apoya en esta caja para construir poder político, generando acuerdos informales y políticas prebendarias (Liberman, 2020).

Además, en lo referido a las provincias que captan recursos de las industrias extractivas afirma:

“(...) la dependencia de recursos coparticipables provenientes del Estado federal es menos aguda para las provincias que perciben regalías por la explotación de recursos hidrocarburíferos (Salta y las provincias patagónicas), pero en este caso el nivel y la sustentabilidad de esta fuente de ingresos está directamente ligada a la política de las empresas en cuyo beneficio se privatizó la actividad, y del marco normativo general definido por el Estado federal en el momento de efectuarse la privatización”, (Liberman, 2020, p. 107).

Esta bibliografía se vincula con nuestra investigación y con la implementación de EITI en las provincias argentinas en análisis en tanto los ingresos fiscales que puede generar el crecimiento de la demanda de minerales críticos a nivel internacional, puede resultar en el establecimiento de condiciones para nuevos casos de la maldición de los recursos en las provincias argentinas.

Federalismo y recursos naturales en Argentina

Desde una perspectiva histórica, si bien en 1935 se sancionó la primera Ley de Petróleo que otorgaba a las provincias la propiedad de este recurso natural, en lo cierto el dominio por parte del Estado Nacional se mantuvo durante gran parte del siglo XX, convalidado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Recién en 1994, con la reforma constitucional, hubo un reconocimiento formal y efectivo del dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias, derogando toda la normativa anterior (Prieto, 2008).

Esta particularidad de que el control de los recursos naturales sea una potestad de las provincias, tienen como consecuencias que las políticas que hacen a ellos están “provincializadas”. Esto lleva a que los gobiernos locales tomen caminos de política pública distintos, con objetivos diferentes (Obaya, 2021). A lo que se suma la existencia de un régimen para el sector minero y para el litio en particular de un carácter liberal:

“La Argentina, en un extremo, se caracteriza por poseer un régimen de naturaleza liberal. El sistema privilegia la estabilidad fiscal, el otorgamiento de beneficios impositivos y

regulaciones laxas en términos de requisitos de desempeño o vinculación con el sistema productivo local, con el principal propósito de aumentar el volumen de actividades de exploración, extracción y procesamiento de litio”, (Obaya, 2021, p. 22).

González y Snyder destacan que la Argentina (con foco en las tres provincias que analizan, Catamarca, Jujuy y Salta) es muy atractiva para la IED en tanto permite la explotación libre a partir de la obtención de la concesión para explotar. Además, en línea con lo mencionado en el subapartado de la maldición de los recursos, resaltan que un importante número de estudios comparativos a nivel internacional, encuentran que la riqueza en recursos naturales promueve una pobre performance económica, un crecimiento inestable, desindustrialización y autoritarismo (Gonzalez & Snyder, 2020). Además, los autores destacan que *“when these institutions distributed rents to municipal governments, rather than concentrating them under the control of governors, the result was an increase in political competitiveness at the provincial level”* (Gonzalez & Snyder, 2020, p. 214).

Haciendo foco sobre el contexto actual, Arias Mahiques, Galuccio y Freytes destacan a nivel federal la interpelación que recibe la actividad extractiva (con foco en la minera), en tanto preocupación por sus impactos ambientales y sociales. Esto se complementa con una percepción de las comunidades que habitan las zona donde se desarrollan los proyectos, de que la minería viene a traer un nuevo modelo económico, y que las débiles instituciones de gobierno profundizan esa desconfianza, en tanto no serían capaces de tener una gestión exitosa (Arias Mahiques, Galuccio, & Freytes, 2022).

Este escenario de conflictividad hace que los autores se replanteen el significado del término gobernanza. En ese sentido los autores toman la definición de la *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*, según la cual:

“(…) el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas) que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados” (León y Muñoz, 2019).

Es por esto que hablar de gobernanza al fin y al cabo es hablar de la toma de decisiones sobre los recursos naturales (Arias Mahiques, Galuccio & Freytes, 2022). Además, el acceso a la información pública es un componente fundamental del sistema democrático, y EITI entiende a ésta en términos operativos, a través de la divulgación de datos, sobre la cual busca reformas democráticas más profundas (Tskhay, 2020). En este sentido, EITI podría ser un puntapié para

iniciar un proceso de fortalecimiento democrático subnacional, en tanto fortalecería la gobernanza de la sociedad sobre sus recursos naturales.

Sociedad civil e industrias extractivas

Un aspecto adicional relevante del federalismo argentino, con implicancias directas para la implementación subnacional del EITI, es la presencia y configuración de la sociedad civil en los territorios provinciales. Como se mencionó anteriormente, el estándar requiere para su implementación adecuada de una sociedad civil fortalecida (Ölcer, 2009). En este sentido, el informe *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina* destaca que la sociedad en los países de la región “se organiza en el marco de una extendida informalidad y precariedad en el terreno del trabajo y los ingresos, que, en su mayoría, ha asumido como propios y dominantes los valores del emprendedurismo y el consumismo” (Ballón et al., 2017, p. 5). A esto se suma un vínculo clientelar con el Estado, los partidos y los liderazgos, agravado por contextos de rentismo fiscal (Ballón et al., 2017; Gervasoni, 2009).

Las industrias extractivas se han desarrollado en Argentina en un contexto de baja institucionalización en el nivel subnacional. Por un lado, los marcos normativos que debieran garantizar instancias de participación y el respeto de derechos básicos (como el Acuerdo de Escazú o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT) presentan deficiencias en su implementación y resultan insuficientes. Por otro lado, los gobiernos locales no adoptan una postura equidistante frente a las distintas posiciones presentes en las comunidades, sino que actúan como promotores activos del desarrollo del sector extractivo (Zárate Rueda, Vélez & Caballero Márquez, 2020; Sola Álvarez, 2015).

Si bien la sociedad civil presenta bajos niveles de institucionalización formal a escala local, en contextos de conflictividad emerge con herramientas de movilización que funcionan como respuesta al déficit institucional que caracteriza a estos territorios (Acacio & Wyczykier, 2020).

3. Metodología

Resumen del apartado

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo basado en entrevistas semi-estructuradas con actores clave involucrados en la etapa inicial de la implementación del EITI a nivel subnacional en Argentina (enfocado en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz). Esta metodología permite captar perspectivas diversas y explorar factores que podrían influir en el proceso de adopción del estándar en el futuro. Las entrevistas se estructuraron en torno a una serie de preguntas clave, diseñadas a partir de la literatura existente y de los desafíos observados en el proceso. El análisis de las respuestas se organizó en siete categorías temáticas, incluyendo

la evaluación de costos y beneficios, la alineación política entre niveles de gobierno, la capacidad institucional y el rol del sector privado y la sociedad civil. Además, para no contar con una única fuente metodológica, se pusieron a prueba las conclusiones preliminares obtenidas de las entrevistas contrastandolas con fuentes cuantitativas, para sumar cierta triangulación, característica del enfoque mixto (Acosta Faneite, 2023).

Entrevistas semi-estructuradas

La metodología utilizada en esta investigación fue cualitativa, con preguntas semi-estructuradas. La misma tiene la característica de que permite intercalar preguntas abiertas y preguntas cerradas, tratando las distintas temáticas de forma laxa, logrando que los temas se traten de una manera menos forzada (Adams, 2015). Esta es la razón principal por la que se eligió la mencionada metodología, ya que se realizaron entrevistas a personas implicadas en la etapa inicial de la implementación de EITI a nivel subnacional en Argentina, buscando encontrar posibles variables que influyan en el proceso de implementación del estándar a futuro.

Se incluyeron todas las provincias que participaron del proyecto (AR-T1287) “Apoyo para el fortalecimiento de la transparencia y gobernanza del sector minero argentino - Fortalecimiento institucional del sector minero en Argentina”, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. No se incluyó a la provincia de San Juan por no contar con una cantidad de entrevistados suficientes.

Se consideró que la presente investigación trabaja sobre un terreno relativamente poco explorado, por lo que se buscó obtener de los entrevistados información de la manera más abierta posible para recopilar la mayor variedad de testimonios, abriendo las puertas a futuras investigaciones. Las entrevistas semi-estructuradas resultan ser una gran herramienta para captar las voces de los actores y los significados que estos le dan a las experiencias (Rabionet, 2011). En investigaciones cualitativas como esta, se procura comprender la realidad en tanto se entiende que hay múltiples objetividades, ya que esta es construida por las visiones particulares de los actores (Naz, Gulab & Aslam, 2022).

Además, como parte del proceso, y con el objetivo de validar o cuestionar la información otorgada por los entrevistados, se puso a prueba las conclusiones preliminares, cruzando las afirmaciones de los entrevistados con datos obtenidos por otros medios. El método cualitativo buscó comprender significados mientras que se utilizaron fuentes cuantitativas para medir conclusiones inducidas de las intervenciones de los entrevistados. Se buscó tener una comprensión más complementaria del fenómeno. Se obtuvieron cuatro conclusiones preliminares, las cuales fueron evaluadas en el último apartado del capítulo siguiente (Acosta Faneite, 2023).

Las entrevistas

Toda la información utilizada en esta investigación es información primaria, obtenida mediante entrevistas a funcionarios nacionales, provinciales y de otros organismos, implicados en la implementación subnacional de EITI en Argentina (exceptuando el mencionado caso de San Juan). Las mismas se realizaron entre octubre y diciembre de 2024. La muestra de entrevistados se seleccionó entre los funcionarios que intervinieron en la implementación.

Siguiendo las recomendaciones metodológicas, se estipularon entrevistas de media hora, entendiendo que muchos de los entrevistados cuentan con una acotada disponibilidad de tiempo. Mediante la información obtenida, se buscó evaluar los puntos a mejorar y potenciales debilidades de la implementación federal de EITI en Argentina, entrevistando al personal de los gobiernos de las provincias que estuvieron involucradas en el proceso, personal del Estado Nacional implicado, profesionales contratados a través de la consultoría realizada por el BID con esta finalidad, y miembros del GMP, entre otros. Las entrevistas se realizaron de forma anónima y se solicitó el consentimiento previo para su grabación.

Guía de preguntas

Además, se elaboró una guía de preguntas para las entrevistas (se adjunta en Anexo 1). La misma se presenta en un orden tentativo, ya que se dejó a los entrevistados fluir por los distintos tópicos y las preguntas fueron más un listado de temas que necesariamente se debían tratar a una guía a seguir (Adams, 2015). Para la elaboración de la misma se utilizaron perspectivas y experiencias recolectadas en el análisis bibliográfico. Estas fueron ordenadas en ejes que se corresponden con las preguntas del Anexo 1, realizadas a los entrevistados:

1. *Para comenzar, me gustaría conocer su perspectiva respecto de la primera etapa de implementación de EITI a nivel provincial en Argentina. ¿Considera que su desarrollo fue exitoso? Le recuerdo que la misma se realizó durante 2023 en el marco de una consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y la Secretaría Técnica de EITI Argentina.*

La primera pregunta resulta ser la excepción, ya que no se vincula directamente con la bibliografía, sino que su función fue dar un puntapié inicial al diálogo y permitirle al entrevistado poner sobre la mesa su perspectiva sobre la primera etapa de implementación de EITI en términos generales, sin influir sobre este con preguntas específicas.

2. *Desde su punto de vista, ¿cuáles serían los potenciales beneficios para las provincias de implementar EITI? ¿Y los costos?*

Como segunda cuestión, tomando la balanza de costos y beneficios pensada por Lujala (2018) y Tskhay (2020) como parte de las motivaciones internas a la hora de adherir a EITI, se pidió a los entrevistados que hagan una evaluación de costos y beneficios para las provincias de cara a la implementación de EITI.

3. *¿Cómo evaluó la alineación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional respecto de la implementación de EITI a nivel subnacional? ¿Cómo influyó el vínculo político entre las distintas administraciones? ¿Y cómo cree que influirá a futuro? Recuerde que hacemos referencia a la etapa inicial, de 2023.*

Teniendo en cuenta el funcionamiento del sistema federal argentino y la dependencia fiscal de muchas de las provincias argentinas planteada por Gervasoni (2009), como tercer pregunta se buscó conocer si los entrevistados tenían alguna evaluación sobre la influencia de la relación política entre las administraciones provinciales y la nacional, entendiendo que podría ser un factor influyente en la implementación por la gran dependencia presupuestaria que muchos gobiernos locales tienen de los impuestos nacionales.

4. *Otros entrevistados han mencionado problemas internos para conseguir la información por la dispersión en distintos organismos o dependencias. ¿Cómo fue su experiencia?*

La cuarta pregunta está vinculada tanto a la importancia de las capacidades internas de los Estados en lo referido a calidad institucional y el nivel de desarrollo de la provincia de cara a la implementación de EITI (Lujala, 2018), como a menciones que aparecieron en los primeros sondeos realizados sobre las problemáticas que generaba la dispersión de la información y las competencias en áreas independientes la una de la otra.

5. *¿Considera que las capacidades de las áreas a cargo de la implementación de EITI a nivel provincial son suficientes frente a la tarea a desarrollar (hablamos de contar con recursos suficientes como cantidad de personal, especialistas, herramientas tecnológicas o cualquier otro recurso que considere pertinente)?*

En la quinta pregunta se buscó nuevamente conocer la perspectiva de los entrevistados sobre la calidad institucional y el nivel de desarrollo de la provincia de cara a la implementación de EITI (Lujala, 2018), pero sin hacer foco en la dispersión estructural de información y competencias, sino que se hizo foco sobre las capacidades de las áreas específicas que encabezan el proceso.

6. *¿Cómo cree que influye el ingreso o potencial ingreso a futuro de IED en el sector extractivo de las provincias respecto de la implementación de EITI?*

En la sexta pregunta se buscó comprender las perspectivas de los entrevistados respecto de la potencial atracción de IED que puede generar la adhesión a EITI, que como se vio en la revisión de bibliografía, es una tendencia que adherir suele generar (Öge, 2016).

7. *¿Cree que sector privado y la sociedad civil locales pueden cumplir algún rol en la implementación de EITI a nivel provincial?*

La anteúltima pregunta indaga sobre la perspectiva de los entrevistados respecto del rol de la sociedad civil y el sector privado a nivel provincial en la implementación de EITI. Estos pueden actuar como emprendedores normativos, y en cierta medida, el estándar presupone una presencia fuerte e independiente de estos actores para su correcta implementación (Claussen, Wilson & Valverde, 2021; Ölcer, 2009; Tskhay, 2020). En el análisis de datos y presentación de resultados, se verá que dadas las respuestas más amplias de los entrevistados sobre esta consulta, se decidió trabajar con una categoría más abstracta, buscando ampliar su capacidad de integración.

8. *¿Qué rol cree que juega el secretariado internacional en la implementación de EITI a nivel provincial?*

La última pregunta fue sugerida por el primer entrevistado, al considerar clave la relación que pudieran establecer de forma directa el secretariado internacional de EITI con las provincias implementadoras, buscando independizar al estándar del vínculo político entre el gobierno nacional y cada provincia en particular (vinculado con la pregunta 3).

La guía fue testeada con dos profesionales expertos en la temática para chequear su viabilidad, asertividad y relevancia. Se omitieron temáticas que podrían resultar relevantes, pero que exceden los objetivos de esta investigación, así como preguntas sobre datos que se podían relevar por otros medios. Previamente fueron contactados por correo electrónico o mensaje de texto, y se les compartió un acuerdo de confidencialidad, en el que se les garantizó la preservación de su identidad.

Procesamiento de la información y categorización

Una vez efectuadas todas las entrevistas, se realizó la desgrabación y revisión de las mismas. En base a las preguntas diagramadas en la guía y a la lectura repetida de las notas y desgrabaciones, se definieron siete categorías, las cuales serán tratadas como variables de análisis. A cada categoría se le otorgó una letra.

- a) Balanza de costos y beneficios de la implementación de EITI a nivel provincial.
- b) Evaluación de la relevancia de la alineación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.
- c) Influencia de la dispersión de información y competencias en la estructura del gobierno provincial.
- d) Incidencia de las capacidades de las áreas a cargo de la implementación.
- e) Influencia del potencial ingreso de IED.
- f) Objetivos de gobernanza de EITI.

g) Rol del secretariado internacional en la implementación de EITI a nivel provincial.

Cada entrevista fue revisada buscando referencias de los entrevistados a cada una de las categorías. Los resultados fueron cargados en una matriz que permitió realizar un análisis por categoría, independientemente de cada entrevistado, buscando tendencias y puntos en común. Este análisis se desarrolla en el apartado siguiente.

Respecto de la categoría f, se decidió, durante el proceso de revisión de las entrevistas, desarrollar una categoría amplia, que tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de gobernanza de EITI. Esto se debe a que dos entrevistados fueron más allá de la situación puntual de la sociedad civil y el sector privado en las provincias argentinas e hicieron un análisis de fondo sobre estas cuestiones.

Limitaciones metodológicas

En toda investigación se presentan ciertas limitaciones metodológicas. En este trabajo, la metodología cualitativa elegida permite captar principalmente las perspectivas de los actores entrevistados sobre el proceso de implementación del EITI a nivel provincial, sin incorporar mediciones cuantitativas basadas en otras fuentes que habiliten un análisis complementario desde una perspectiva diferente. Para contrarrestar esta limitación, se sumaron fuentes cuantitativas que generaran una triangulación con las conclusiones obtenidas de las entrevistas (Acosta Faneite, 2023).

Asimismo, las entrevistas realizadas fueron mayoritariamente a funcionarios y empleados estatales, por lo que las perspectivas relevadas no incluyen las miradas del sector privado ni de la sociedad civil, los otros dos grupos sociales implicados en EITI. Esto se debe a que durante el período analizado no participaron activamente del proceso de implementación subnacional, siendo únicamente observadores los miembros del GMP. En sondeos previos a las entrevistas, se consideró que no sería productivo invertir los recursos limitados de esta investigación en entrevistas con dichos actores. Como consecuencia de esto, tanto este trabajo como el propio proceso de implementación subnacional corren el riesgo de representar únicamente la perspectiva estatal, sin recoger las visiones del sector privado y de la sociedad civil. Para atenuar esta limitación, se realizaron consultas con especialistas independientes en distintas etapas de esta investigación.

Por último, cabe mencionar que el investigador estuvo implicado en la implementación de EITI en Argentina, participando del GMP como representante de la sociedad civil, aunque con casi nula participación en el proceso desarrollado a nivel subnacional. Esta implicación pudo influir en sus valoraciones durante el diseño de las preguntas y el análisis de las respuestas, así como en la disposición de algunos entrevistados a expresarse con mayor apertura. Para minimizar estos posibles sesgos, se compartieron los avances y decisiones metodológicas con profesionales

especializados en la materia, con el objetivo de validar enfoques y evitar desviaciones analíticas. Además, como se mencionó anteriormente, se testeó previamente la guía de entrevistas para asegurar su neutralidad. El hecho de haber entrevistado principalmente a funcionarios públicos (presumiblemente con perspectivas distintas a la del investigador) también contribuyó a balancear posibles sesgos. Finalmente, para fomentar un clima de confianza y favorecer la apertura en las respuestas, se mantuvieron conversaciones informales previas a cada entrevista y se garantizó el anonimato de las declaraciones.

4. Análisis de datos y presentación de resultados

Resumen del apartado

En el marco del proyecto (AR-T1287) “Apoyo para el fortalecimiento de la transparencia y gobernanza del sector minero argentino - Fortalecimiento institucional del sector minero en Argentina”, realizado por el BID, se planteó el objetivo de realizar un diagnóstico de la implementación de EITI a nivel subnacional en cuatro provincias (Salta, Catamarca, San Juan y Santa Cruz). Del proyecto, esta investigación analiza específicamente el componente 2, que aborda el apoyo a la implementación del estándar EITI en el ámbito subnacional.

El análisis se centró en el trabajo de campo desarrollado en las provincias de Salta, Catamarca y Santa Cruz, donde se colaboró con las autoridades provinciales para brindar asistencia técnica y fortalecer sus capacidades institucionales. Como parte de este proceso, se impulsó la publicación de información relevante en el sitio web de EITI Argentina, con el fin de generar una base de datos que permitiera avanzar en la participación de estas provincias en los informes nacionales de EITI. La provincia de San Juan no pudo incluirse en esta investigación debido a la falta de acceso a fuentes suficientes.

Los resultados del análisis de estas entrevistas sugiere que para los entrevistados la implementación subnacional de EITI presenta una serie de desafíos, entre ellos la falta de claridad sobre los costos y beneficios del estándar para las provincias, las dificultades en la coordinación interna y la capacidad institucional limitada en algunas áreas clave. En términos de incentivos, la alineación política entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional y la potencial llegada de IED parecen tener una potencial influencia en la voluntad de implementación del estándar.

A su vez, se observa que la dispersión de información y competencias dentro de los gobiernos provinciales dificulta la implementación de EITI, ya que la ausencia de una estructura consolidada para la gestión de datos y reportes generaría desafíos adicionales. En este contexto, la información aportada sugiere que el rol del secretariado internacional de EITI se torna relevante para brindar asistencia técnica y garantizar un acompañamiento constante a las provincias en sus procesos de adaptación al estándar.

a) Balanza de costos y beneficios de la implementación de EITI a nivel provincial

En esta categoría, poniendo el foco en el lado de los costos, un punto que se reitera en los entrevistados 1 y 3 es el de que, pese a que Argentina comenzó una implementación a nivel país y a nivel subnacional, los actores implicados no tienen del todo claros los costos de la implementación. Costos entendidos como: ¿qué implica ser parte del estándar para una provincia implementadora en tanto disposición de información y recursos para el reporte? Esto lo deja ver el Entrevistado 1 en su intervención:

“Yo creo que el tema de los costos siempre estuvo sobre la mesa. “¿Y esto qué me va a implicar? ¿Qué voy a tener que hacer?” Y es algo que no se despejó por completo. (...) Entonces me parece que eso es algo que no está resuelto porque tampoco a nivel nacional está resuelto. Bueno, ¿cómo sostenemos esto?, que sea sostenible en el tiempo y sustentable económicamente”, (Entrevistado 1).

Además, como otro costo a tener en cuenta está el reputacional, entendiendo que una vez que una provincia adhiere, dejar de reportar tiene un costo sobre su reputación, en tanto sería considerado una baja en los estándares de transparencia de un sector con alta conflictividad como es el extractivo. Esta idea se expresa las en palabras del Entrevistado 2: “(...) si no cumplís con el EITI, es más grave a veces que cumplir con el EITI. Entonces a veces el EITI te funciona más por la negativa que por la positiva”, (Entrevistado 2).

Por el lado de los beneficios, en las palabras de los entrevistados 1, 5 y 6 se vio que se consideraba como mayor beneficio el posicionar a la provincia a nivel internacional. Esto no solo para atraer potenciales inversiones, sino para fortalecer sus vínculos con organismos de cooperación internacional, que pueden financiar proyectos de mejora de políticas públicas. “(...) mejorar su relacionamiento con los *stakeholders* de cooperación internacional, poder generar financiamiento, poder llevar y mostrar a la provincia en otro nivel. Me parece que en eso lo están viendo y lo quieren aprovechar”, (Entrevistado 1).

b) Evaluación de la relevancia de la alineación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales

Respecto de esta categoría, podemos inferir de las intervenciones de los entrevistados 1 y 2 que el punto de partida en EITI para las provincias (que es la adhesión al estándar) es el punto más político del proceso. En este sentido, al ser EITI una iniciativa impulsada desde el gobierno Nacional, la participación de las provincias se ralentizó y generó cierta desconfianza por momentos: “(...) la estructura federal hace que todos los ejercicios o iniciativas de este tipo que impulsa Nación sean recibidas con, al menos, gran escepticismo por parte de las provincias”, (Entrevistado 2).

Una vez que se supera la instancia de adhesión, y a medida que los cuadros que intervienen se vuelven más técnicos y menos políticos, los niveles de potencial conflictividad y riesgo político se presumen reducidos, según las intervenciones de los entrevistados 3, 4 y 5.

“Yo creo que cuando se entiende el concepto de por qué es importante tomar este estándar, tanto para la organización interna, como te decía, como de mostrar tus datos y cómo se encuentran, desde la provincia hacia afuera, desde Nación externamente, creo que va más allá de conducciones políticas, y creo que por lo menos de parte nuestra yo siempre le di ese sentido, de que es algo técnico”, (Entrevistado 3).

A esto se suma que, como menciona el Entrevistado 6, existe cierto consenso político entre los distintos sectores que se disputan los gobiernos provinciales respecto de la importancia de las industrias extractivas para lograr un desarrollo de las economías locales: “(...) hay un entendimiento a veces más allá de los signos políticos, de lo que hace a la fortaleza del sector, a la oportunidad que implica para las provincias cordilleranas el sector minero”, (Entrevistado 6).

Por último, el Entrevistado 6 también resaltó la importancia del GMP como herramienta para darle continuidad a la implementación del estándar más allá de los vínculos políticos:

“ (...) la naturaleza del GMP también es un punto de fortaleza, de continuidad. Esto de que asume una nueva gestión y que lo empuja el sector privado, la demanda de la sociedad civil de continuar, (...) creo que eso ayuda mucho a la continuidad”, (Entrevistado 6).

c) Influencia de la dispersión de información y competencias en la estructura del gobierno provincial

En el caso de la influencia de la dispersión de la información y las competencias hay una mirada conjunta de todos los entrevistados (salvo el Entrevistado 2, que no realizó menciones al respecto) sobre como la concentración de la información y las competencias en un área específica mejora la capacidad de reporte de la provincia. A su vez, mencionan los entrevistados 1 y 6 que a mayor dispersión se requiere un mayor compromiso político de parte de los actores implicados y más capacidades estatales para poder reportar con éxito (este punto se analiza en detalle en el apartado siguiente).

Otro punto relevante en esta categoría, es que los entrevistados mencionan que en los casos que había cierta dispersión pero con las capacidades adecuadas, el proceso de reporte EITI generó derrames positivos a otras áreas en las que también se vieron implicadas en el reporte:

“En nuestro caso no estaba dispersa, pero sí era poco el tiempo y eran muchas las oficinas con las que tenía que coordinar para poder obtener la información. (...) Así que bueno, por suerte todo eso implicó una mejora en el nivel de transparencia, de acceso a la información, que es muy bueno y que las comunidades resaltan”, (Entrevistado 4).

d) Incidencia de las capacidades de las áreas a cargo de la implementación

Los entrevistados se expresaron en distintos sentidos sobre la categoría referida a las capacidades estatales de las áreas a cargo de implementación. En términos generales, y haciendo referencia a las intervenciones de forma agregada, estos resaltaron las siguientes problemáticas:

- Los procesos de registro, auditoría y control que llevan adelante las áreas implementadoras son de por sí complejos, ya que requieren de un gran saber técnico.
- Las áreas implementadoras en las provincias por lo general cuentan con menos de la cantidad de personal necesaria para llevar adelante las tareas que tienen a cargo.
- Estas dependencias no cuentan con las herramientas tecnológicas necesarias para llevar adelante las actividades que tienen asignadas o cuentan con herramientas que les permiten hacerlo de forma deficiente.

Esto es en términos generales, a modo ilustrativo contamos con la siguiente intervención del Entrevistado 2:

“Entonces, no hay presupuesto, no solo para el EITI, no hay presupuesto y no hay capacidades y no hay condiciones institucionales para que el Estado haga su parte. Yo me animo a decir, casi ninguna provincia, con una o dos excepciones, ¿está bien? Entonces, lo que pasa con el EITI es extrapolable a roles y funciones de la institucionalidad en el sector de forma global (...)”, (Entrevistado 2).

En este testimonio se ve que la sumatoria de los factores enumerados anteriormente, para el entrevistado tienen como consecuencia una presunta incapacidad por parte de la mayoría de los Estados provinciales de cumplir las funciones institucionales que les competen en el sector extractivo. En este contexto de “recursos escasos” (Entrevistado 1), la implementación de EITI se termina volviendo muchas veces más un riesgo de gestión que una oportunidad (Entrevistado 2). En muchos casos esa escasez de recursos no es simétrica con el nivel de actividad extractiva que hay en la provincia, cosa que se contrarresta cuando hay parte de los recursos recaudados por la actividad que son directamente asignados a fortalecer capacidades estatales (Entrevistado 6).

Además, dada la escasez de recursos, el Entrevistado 3 menciona la importancia de la comunicación interna, en tanto poder transmitir la relevancia de EITI a las esferas de decisión política para que le sean asignados los medios necesarios. Es también fundamental el acceso a consultorías y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo de capacidades, como mencionaron los entrevistados 4 y 5. “Nosotros utilizamos una consultoría del Banco Mundial para llevar a cabo este sistema, porque obviamente con las capacidades que nosotros teníamos era imposible”, (Entrevistado 5). El acceso a estas capacidades no solo se presenta por el desafío de

implementar EITI, sino también por el desafío de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para la ciudadanía:

“Pero el desafío es cómo mostrar esa información y cómo la comunidad la entiende. Entonces hay veces que nos piden el dato crudo para el que tiene un poco más de información y de comprensión en relación a eso, y hay otras veces que nos solicitan información, pero el nivel de conocimiento no es tanto, con lo cual sí o sí, por supuesto, necesita de una explicación previa o de una explicación que acompañe la exposición de esos números”, (Entrevistado 4).

e) Influencia del potencial ingreso de IED

Sobre esta categoría, se lograron obtener aportes relevantes en cuatro de los entrevistados. En este sentido, el Entrevistado 1, hizo referencia a la importancia del posicionamiento de la industria minera en los últimos años como una actividad que puede traer divisas a la Argentina, ayudando a la solución de uno de sus problemas estructurales. A esto se suma, que los entrevistados 1 y 6 percibieron que la IED demandaba mayor transparencia en el uso de los recursos aportados al fisco en modo de impuestos, así como requisitos más *soft*:

“Me parece que ellos pudieron ver que en un contexto de apertura a las inversiones internacionales se encontraban con interlocutores de fuera que les decían “Ah, pero ustedes, ¿qué tienen? ¿Están adheridos a EITI? ¿Y qué estándares están utilizando para los permisos? ¿Y fueron evaluados por IRMA?”. Entonces empezaron a escuchar que las inversiones extranjeras no solo demandaban como rapidez o claridad macroeconómica, sino que les estaban pidiendo como requisitos más *soft*”, (Entrevistado 1).

A diferencia de la posición de estos dos entrevistados, el Entrevistado 5 planteó la ausencia de una demanda del sector privado para avanzar en la implementación de EITI. Además, el Entrevistado 3 planteó dificultades para transmitir a funcionarios de alto rango la relevancia que puede tener el estándar a la hora de buscar IED: “Porque muchas veces se habla de tener alguna incidencia o que te vean desde afuera para poder atraer inversiones, pero esto también, transmitirlo, digamos, a las personas que están en sitios políticos, en tomas de decisión, no resulta fácil”, (Entrevistado 3).

f) Objetivos de gobernanza de EITI

Esta categoría está asociada a la pregunta 7 de Guía de preguntas (Anexo 1), la cual tiene que ver con el rol de la sociedad civil y el sector privado para la implementación de EITI a nivel provincial. No obstante, dado que las respuestas de algunos de los entrevistados resultaron en un mayor nivel de amplitud, haciendo muchas veces foco en el cumplimiento de los objetivos de gobernanza de EITI en general, se decidió ampliar la categoría. Esto se hizo subiendo un escalón

su nivel de abstracción, lo que la hace menos operativa pero más amplia para abordar las respuestas recibidas.

Un primer punto en común de las intervenciones de todos los entrevistados es que todos se enfocan en la ausencia de EITI a nivel subnacional, en tanto herramienta para la articulación del diálogo entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil. Esto se debe, según los entrevistados, a distintos factores, pero detectan como punto común la falta de una sociedad civil territorial articulada y con capacidades para la participación en estas temáticas, además de su desconocimiento sobre la iniciativa EITI. “(...) la sociedad civil está bastante desarticulada, bueno, obviamente falta de financiamiento para llevar adelante este tipo de proyectos, de capacidades, pero también falta de recursos”, (Entrevistado 6). Y esta falta de articulación se da porque desde su perspectiva las demandas están más abajo en la escala de abstracción, no tanto en la transparencia de la información sino en demandas concretas de comunidades sobre los proyectos mineros:

“Sí, cuando uno conoce y va a los proyectos, y se mete un poquito en las comunidades de influencia directa de los proyectos hay demandas. Pero no hay una demanda sobre EITI, hay demanda de información, hay demanda sobre obras, hay demanda sobre qué es lo que se hace con la plata de esos proyectos”, (Entrevistado 1).

“ (...) te das cuenta también que el nivel de demanda que hay en el nivel comunitario nada tiene que ver con que publiquen o no publiquen ciertos datos (...). Es muy palpable en las comunidades y es, bueno, “a mí no me quieras vender algo que yo en mi día a día no estoy viendo el beneficio”. Ya sea por un camino, por un corte de luz o temas que son bien de la vida cotidiana y que si no ven el beneficio o no hay una respuesta a esas demandas no alcanza (...)”, (Entrevistado 6).

Otro punto relevante, marcado por el Entrevistado 2, tiene que ver con que las OSCs que participan o están interesadas en EITI no representan al conjunto de la sociedad civil, en tanto que los sectores con más cuestionamientos de fondo a las industrias extractivas o con más desarrollo territorial deciden no participar deliberadamente. Y esto puede tener como consecuencia un impacto negativo sobre el cumplimiento de los objetivos de gobernanza de los recursos naturales de EITI:

“Se interpreta la sociedad civil en una versión que, inclusive para la gente que trabaja en el sector, no es lo que pensamos cuando pensamos en sociedad civil. No pensamos en los anti-mineros o en los ambientalistas o en aquellos que tienen voces más críticas o tal vez más duras sobre el sector. Ojo, no critico la pertinencia de las voces que sí están participando, que creo que lo son absolutamente, pero creo que hay un sesgo en la naturaleza de las organizaciones que hoy se sientan en la mesa”, (Entrevistado 2).

“Yo creo que el riesgo del EITI es que se haga una implementación burocrática. ¿Qué quiero decir con eso? Que simplemente cumplas con las cajitas pero no utilices al EITI como una forma de fortalecer las instituciones. El EITI tiene que cumplir un rol objetivo para mejorar el estado de cosas”, (Entrevistado 2).

g) Rol del Secretariado Internacional de EITI en la implementación a nivel provincial

En esta categoría, la mitad de los entrevistados (3, 4 y 5) han resaltado que el contacto de las provincias con el secretariado es muy puntual, dado que en la diaria de la implementación del estándar se contactan con la Secretaría Técnica del gobierno nacional. “No, lo hacemos a través de Nación, el vínculo (con el Secretariado Internacional de EITI) lo tuvimos en el momento previo a la adhesión (...)”, (Entrevistado 4). Sin embargo, otros entrevistados resaltaron la legitimidad que le da al estándar el trato directo del secretariado internacional con las provincias: “(...) me parece que es clave para que haya legitimidad en las provincias, que no todo pase por Nación. Porque las provincias son las que tienen los recursos”, (Entrevistado 1). Y el Entrevistado 2 hizo foco en la limitada estructura con la que cuenta el Secretariado Internacional de EITI para poder asistir directamente a las provincias.

Un punto interesante a considerar es las oportunidades que abrió a las provincias el ingreso a EITI, en tanto crecimiento de sus capacidades para captar fondos de cooperación internacional para proyectos vinculados al sector extractivo. En este sentido, los entrevistados 1, 4, 5 y 6 resaltaron que a las provincias se les han abierto oportunidades de financiamiento internacional desde su adhesión al estándar:

“Entonces ahí creo que hay un rol también de EITI con BID, o con otro organismo internacional, de facilitar algunas cuestiones a raíz de EITI. Y eso también a las provincias les sirve, decir bueno, esto me va a permitir mejorar hacia el estándar, entonces facilita, destraba algunos financiamientos, eso me parece que no es menor”, (Entrevistado 6).

Contrastación de las conclusiones preliminares de las entrevistas

Si bien este trabajo se centra en comprender los factores que inciden en la implementación subnacional de la iniciativa EITI en Argentina a partir de la perspectiva de actores involucrados en su etapa inicial, se consideró relevante contrastar las conclusiones preliminares extraídas de las entrevistas con datos empíricos provenientes de fuentes públicas. Esta estrategia metodológica de triangulación busca reforzar el análisis cualitativo, identificando puntos de convergencia o tensión entre las percepciones relevadas y ciertos indicadores institucionales observables.

Las principales afirmaciones surgidas del análisis cualitativo que se intentan contrastar son las siguientes:

1. La alineación política entre gobiernos provinciales y el gobierno nacional influiría en la decisión de adherir al estándar EITI.
2. Las capacidades estatales serían un factor crítico para la implementación.
3. La expectativa de recibir IED en el sector extractivo actuaría como incentivo para la adhesión al estándar.
4. La sociedad civil no tendría un rol determinante en el proceso de adhesión de las provincias.

Para identificar el grado de alineación política, se observó si el gobernador de cada provincia formó parte de una alianza electoral que incluyera al Partido Justicialista en las elecciones de 2023, año en que se firmaron las cartas de adhesión. Los datos muestran que tanto Catamarca como Santa Cruz mantenían alineación formal con el gobierno nacional, mientras que en el caso de Salta no se verificó dicha coincidencia. Esto sugiere que, aunque la alineación puede facilitar la adhesión, no constituye una condición necesaria para avanzar en el proceso.

Tabla 1

Alineación de los política de los gobiernos provinciales con el gobierno nacional			
	Salta	Catamarca	Santa Cruz
2023	No	Sí	Sí
Elaboración propia con datos de las justicias electorales provinciales			

La percepción sobre limitaciones en capacidades estatales se trianguló con los resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) elaborado por CIPPEC. Este índice refleja prácticas de gestión financiera y publicación de datos presupuestarios (Szenkman, Chiarella, Navaridas & Prescott, 2024). Las provincias analizadas mostraron desempeños dispares, con Santa Cruz en niveles bajos y Salta y Catamarca con mejor posicionamiento relativo. Estos resultados respaldan parcialmente la afirmación sobre heterogeneidad en las capacidades provinciales, aunque también advierten que ciertos avances en transparencia pueden convivir con limitaciones operativas estructurales.

Tabla 2

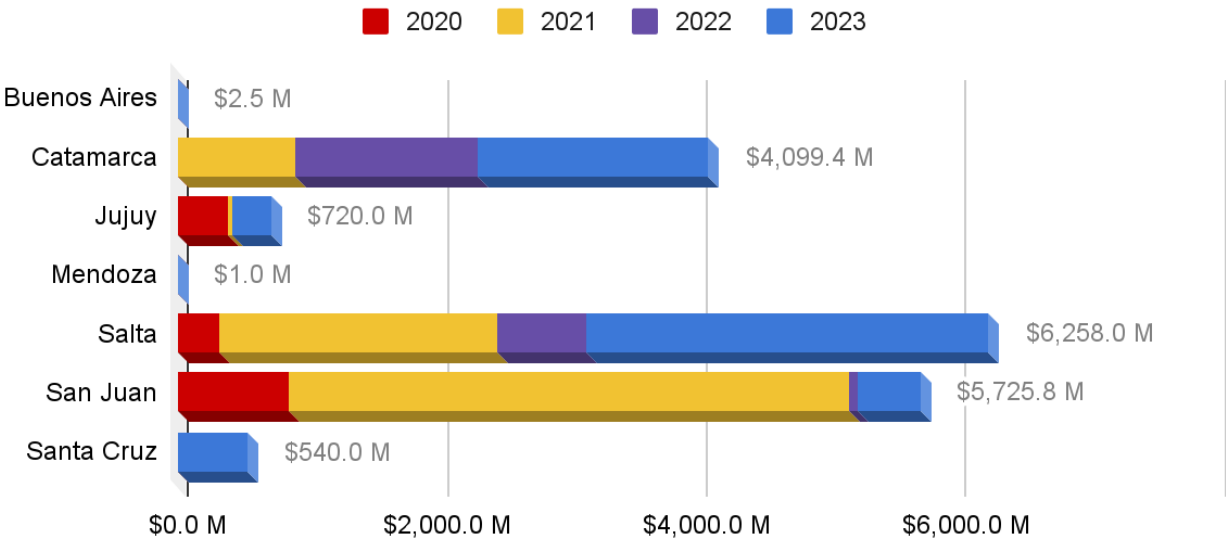
Puntaje en el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial		
Provincias	2022	2023
Catamarca	7,45	8,35
Salta	7,45	8,15
Santa Cruz	6,75	4,55
Promedio Nacional	8,02	7,89
Elaboración propia con datos de CIPPEC		

Para explorar si el potencial extractivo influye como incentivo, se revisaron los anuncios de inversión registrados por la Secretaría de Minería de la Nación entre 2020 y 2023 (Ministerio de Economía de la Nación, s.f.). Catamarca y Salta, con mayores perspectivas de crecimiento en minería de litio, presentan incentivos claros para proyectar beneficios asociados a la implementación de EITI. Santa Cruz, aunque históricamente ligada a otros minerales, mantiene una estructura extractiva consolidada. Si bien la variable no permite establecer causalidad, sí permite suponer que la oportunidad de visibilizar buenas prácticas ante actores externos puede haber funcionado como motivador.

Gráfico 1

Anuncios de inversión en el sector minero por provincia

en millones de dólares

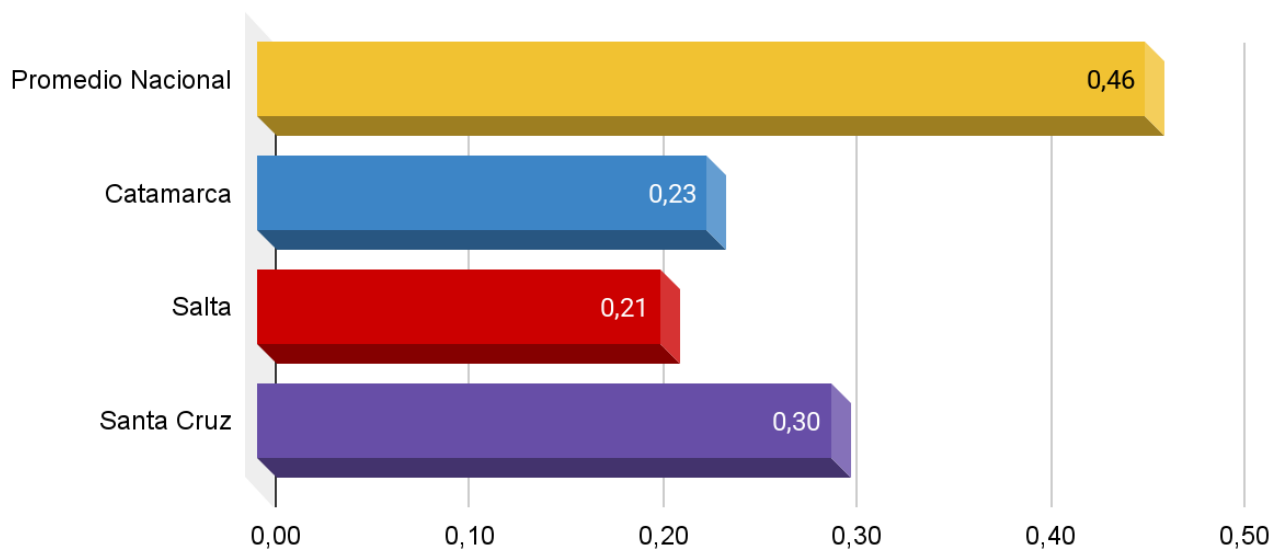


Elaboración propia con datos de la Secretaría de Minería de la Nación

Si bien los testimonios recogidos coinciden en señalar que las organizaciones de la sociedad civil no desempeñaron un rol central en la decisión de las provincias de adherir al estándar EITI, esta percepción fue contrastada con datos institucionales disponibles. En particular, se consultó la base de OSCs del Consejo Federal para la Transparencia (CFT) (Consejo Federal para la Transparencia, s.f.), que muestran una baja participación formalizada de organizaciones locales en los procesos de decisión o implementación vinculados a la transparencia en las provincias analizadas. En este sentido, la evidencia documental respalda la percepción relevada en las entrevistas, aunque deja abierta la posibilidad de que existan dinámicas informales o territoriales no registradas en los espacios federales formales.

Gráfico 2

Organizaciones de la sociedad civil cada 100.000 habitantes registradas por el Consejo Federal de Transparencia



Elaboración propia con datos del Consejo Federal de Transparencia y el INDEC

5. Conclusiones finales

Los resultados de esta investigación permiten trazar algunas interpretaciones preliminares sobre las condiciones y características que asume la implementación subnacional del estándar EITI en Argentina. A partir de un análisis basado en entrevistas semiestructuradas y verificación documental, el estudio buscó explorar cómo se configura este proceso en provincias con trayectorias, capacidades y prioridades distintas. Sin pretender ofrecer conclusiones cerradas, se presentan aquí algunas ideas que emergen del trabajo de campo y del ejercicio de triangulación de fuentes.

En primer lugar, los testimonios recabados sugieren que en el plano subnacional no hay claridad respecto de los costos y beneficios concretos de implementar EITI. Esta percepción se refuerza al analizar, en clave comparada, las diferencias de capacidades estatales entre las provincias y la dispersión de información pública disponible. En contextos con capacidades institucionales más acotadas, esta falta de claridad se vuelve especialmente relevante, ya que los actores entrevistados expresan preocupación por no contar con lineamientos precisos sobre las responsabilidades que les caben en el marco del estándar.

Por otro lado, si bien el alineamiento político entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales podría pensarse como un factor que facilita la implementación, la triangulación de fuentes permite inferir que su relevancia es relativa. Las entrevistas sugieren que cuando el

liderazgo del proceso queda en manos de actores técnicos dentro de las estructuras provinciales, el llamado “riesgo político” asociado a eventuales tensiones partidarias se reduce, especialmente si existen incentivos concretos vinculados a la atracción de IED para el desarrollo del sector. En este sentido, algunos entrevistados identificaron al potencial ingreso de IED como un incentivo para avanzar con EITI, lo que se ve corroborado en la revisión de datos sobre anuncios de inversión en los territorios analizados.

Tanto las entrevistas como la triangulación con fuentes secundarias indican que la participación de la sociedad civil local en el proceso fue limitada. Esta situación puede vincularse al bajo nivel de institucionalización del vínculo entre la sociedad civil, el Estado y el sector extractivo en el nivel subnacional. Tal como han señalado Zárate Rueda, Vélez y Caballero Márquez (2020) y Sola Álvarez (2015), en muchos contextos provinciales de América Latina los marcos normativos y las capacidades organizativas de la sociedad civil no resultan suficientes para incidir en los procesos de toma de decisiones relacionados con el desarrollo extractivo. Esta debilidad estructural se refleja en la escasa participación de actores no estatales en la fase inicial de implementación del EITI en Argentina.

Otro elemento que se desprende de las entrevistas es que varios gobiernos provinciales ven en EITI una posible vía de acceso a fondos de cooperación internacional orientados al fortalecimiento de capacidades institucionales. Esta expectativa puede actuar como un incentivo adicional para sumarse al proceso, aunque su concreción depende de factores ajenos al diseño mismo del estándar.

Desde un punto de vista conceptual, este trabajo aporta elementos para comprender algunas de las tensiones y desafíos propios del federalismo argentino. La implementación subnacional de una política como EITI pone en evidencia la autonomía de las provincias en la toma de decisiones, lo que puede derivar en ritmos y niveles de apropiación muy disímiles. En este marco, se vuelve fundamental fortalecer los espacios de cooperación entre los gobiernos provinciales y el Estado nacional, a fin de brindar mayor claridad sobre los alcances, beneficios y exigencias del estándar en los distintos territorios.

En términos de transparencia, los hallazgos de esta investigación refuerzan la idea de que las capacidades institucionales provinciales son relevantes para una implementación adecuada del estándar. Sin herramientas, recursos técnicos y personal capacitado, resultará difícil que EITI cumpla con sus objetivos de fondo vinculados a la mejora de la gobernanza del sector extractivo.

Finalmente, los resultados también evidencian una deficiencia en los vínculos entre el Estado y la sociedad civil en los territorios analizados. Visibilizar esta situación, así como la necesidad de fortalecer la institucionalización de esos vínculos y las capacidades de los actores sociales,

constituye un aporte de este trabajo para pensar el futuro de la implementación subnacional del EITI en Argentina.

A su vez, la investigación deja abiertos algunos caminos posibles para futuros trabajos, que nos lleven a recomendaciones de política pública precisas y aplicables. Entre ellos, se destacan: el estudio de los impactos concretos de la implementación del estándar en términos de atracción de inversión extranjera directa en las provincias argentinas; la elaboración de documentos que clarifiquen los costos y beneficios potenciales de la implementación subnacional; el análisis comparativo de capacidades estatales provinciales y su relación con la profundidad del proceso EITI; y la exploración de herramientas de articulación entre el Estado y la sociedad civil en cada una de las jurisdicciones.

Bibliografía

Acacio, J., & Wyczykier, G. (2020). Expectativas públicas y conflictos sociales en torno a los hidrocarburos no convencionales en Argentina: algunos apuntes sobre Vaca Muerta. *Izquierdas*, (49), 457–477.

Acosta Faneite, S. F. (2023). Los enfoques de investigación en las Ciencias Sociales. *Revista Latinoamericana Ogmios*, 3(8), 82–95. <https://doi.org/10.53595/rlo.v3.i8.084>

Adams, W. C. (2015). Conducting semi-structured interviews. En K. E. Newcomer, H. P. Hatry, & J. S. Wholey (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (4.^a ed., cap. 19). Wiley.

Amadi, L. (2020). Dynamics of the changing liberal international order: Uncertainties and the search for new global leadership. *Research in Globalization*, 2, 100015.

Arias Mahiques, M.V., Galuccio, M. y Freytes, C. (2022). *Gobernanza socioambiental de la minería de litio: instituciones, acceso a la información y participación pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fundar.ar>

Arond, E., Bebbington, A. J., & Dammert, J. L. (2019). NGOs as innovators in extractive industry governance. Insights from the EITI process in Colombia and Peru. *The Extractive Industries and Society*, 6(3), 665-674.

Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Álvarez, A., Figueroa, A., Sabaini, J. C., & Acosta, A. (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. Natural Resource Governance Institute (NRGI), Fundación Avina, Grupo Propuesta Ciudadana y Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas (RLIE).

Busso, A. E. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. *Universidad Nacional de Rosario*, 331-350.

Claussen, C., Wilson, C., & Valverde, P. (2021). Does civil society matter for natural resource governance? A comparative analysis of multi-stakeholder participation and EITI validation outcomes. *Resources Policy*, 72, 102084.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43595>

Consejo Federal para la Transparencia. (s.f.). Portal del Consejo Federal para la Transparencia. <https://portalconsejofederal.transparencia.gob.ar/>

Constitución de la Nación Argentina. (1994). Art. 124.

EITI. (2019). The EITI Standard 2019. Extractive Industries Transparency Initiative. Disponible en <https://eiti.org/document/eiti-standard-2019>

EITI. (2023). The EITI Standard 2023. Extractive Industries Transparency Initiative. Disponible en <https://eiti.org/sites/default/files/2023-06/2023%20EITI%20Standard.pdf>

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). (2023). Board decision 2023-12 / BM-55. <https://eiti.org/es/board-decision/2023-12>

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). (s.f.). Argentina. <https://eiti.org/countries/argentina>

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). (s.f.). La validación. <https://eiti.org/es/la-validacion>

Fenton Villar, P. (2020). The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and trust in politicians. *Resources Policy*, 68, 101713.

Fundar – Área Recursos Naturales. (2023). Fortalecimiento institucional del sector minero en Argentina: Informe final de resultados de actividades de asistencia para la implementación subnacional del estándar EITI (AR-T1287).

Gervasoni, C. (2009). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy and authoritarianism in the Argentine provinces. Unpublished manuscript, University of Notre Dame.

Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.

Gobierno de Argentina. (s.f.). Sobre EITI. Ministerio de Producción. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/eiti/sobre-eiti>

- Gonzalez, L. I., & Snyder, R. (2020). Modes of lithium extraction in Argentina: Mining politics in Catamarca, Jujuy, and Salta. En Konrad Adenauer Foundation (pp. 211-233).
- Goldberg, E., Wibbels, E., & Mvukiyehe, E. (2008). Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 477-514.
- Grupo Multipartícipe EITI Argentina. (2020). Informe de EITI Argentina 2018. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://eiti.org/es/documents/informe-de-eiti-argentina-2018>
- Grupo Multipartícipe EITI Argentina. (2021). Informe de EITI Argentina 2019. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://eiti.org/es/documents/informe-de-eiti-argentina-2019>
- Grupo Multipartícipe EITI Argentina. (2022). Informe de EITI Argentina 2020–2021. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://eiti.org/es/documents/informe-de-eiti-argentina-2020-2021>
- Iwerks, R., & Venugopal, V. (2016). It Takes a Village: Routes to Local-Level Extractives Transparency. Policy Paper.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009). It's the rents, stupid! The political economy of the resource curse. *Energy Policy*, 37(12), 5317-5325.
- Kurniawan, N. I., Lujala, P., Rye, S. A., & Vela-Almeida, D. (2021). The role of local participation in the governance of natural resource extraction. *The Extractive Industries and Society*, 8(3), 100839.
- Le Billon, P., Lujala, P., & Rustad, S. A. (2021). Transparency in Environmental and Resource Governance: Theories of Change for the EITI. *Global Environmental Politics*, 21(3), 124-146.
- Leon, M., y Muñoz, C. (2019). Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales. Cepal.
- Liberman, A. (2020). Capítulo II El proceso de descentralización en la República Argentina. En *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 79-124). Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Lujala, P. (2018). An analysis of the Extractive Industry Transparency Initiative implementation process. *World Development*, 107, 358-381.
- Ministerio de Economía de Argentina. (s.f.). Completed candidature application form approved by the multi-stakeholder group.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completed_candidature_application_form_approved_by_the_multi-stakeholder_group_0.pdf

Ministerio de Economía de Argentina. (s.f.). Documentación y reportes. Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas/documentacion-y>

Ministerio de Economía de Argentina. (s.f.). EITI - Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas. <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas>

Ministerio de Economía de Argentina. (s.f.). Informe de alcance, materialidad y divulgación sistemática. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_alcance_materialidad_y_divulgacion_sistemica_0_0.pdf

Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM). <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/siacam>

Naz, N., Gulab, F., & Aslam, N. (2022). Development of qualitative semi-structured interview guide for case study research. *Competitive Social Sciences Research Journal (CSSRJ)*, 3(2), 42-52.

Obaya, M. (2021). Una mirada estratégica sobre el triángulo del litio: marco normativo y políticas productivas para el desarrollo de capacidades en base a recursos naturales. En *Pensar los recursos naturales como motor de la innovación*. Buenos Aires: Fundar.

Öge, K. (2016). To disclose or not to disclose: How global competition for foreign direct investment influences transparency reforms in extractive industries. *Energy Policy*, 98, 133-141.

Ölcer, D. (2009). "Extracting the Maximum from the EITI." OECD Development Centre Working Paper No. 276. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Available online at: <https://www.oecd.org/dev/wp>.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (núm. 169). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

Orihuela, J. C. (2018). Institutions and place: bringing context back into the study of the resource curse. *Journal of Institutional Economics*, 14(1), 157-180.

- Prieto, H. N. (2008). El dominio de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos. En Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino (pp. 138-148). Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Rabionet, S. E. (2011). How I learned to design and conduct semi-structured interviews: An ongoing and continuous journey. *The Qualitative Report*, 16(2), 563-566.
- Remmer, K. L. (2007). The political economy of patronage. *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), 365-392.
- Rose, C. (2015). *International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*. Oxford University Press.
- Rustad, S. A., Le Billon, P., & Lujala, P. (2017). Has the Extractive Industries Transparency Initiative been a success? Identifying and evaluating EITI goals. *Resources Policy*, 51, 151-162.
- Sola Álvarez, M. (2015). Estados subnacionales, conflictos socioambientales y megaminería: Reflexiones a partir del análisis de la experiencia del Valle de Famatina, Argentina. *Sociedad y Ambiente*, 1(9), 26–44.
- Szenkman, P., Chiarella, A., Navaridas, R., & Prescott, N. (2024). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2023 (Documento de Trabajo N° 245). CIPPEC.
- Tskhay, A. (2020). *Global Norm Compliance: A Study on the Implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative*. Springer.
- Universidad Nacional de San Martín. (2019). La UNSAM es parte de una iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas. Noticias UNSAM. <https://noticias.unsam.edu.ar/2019/11/27/la-unsam-es-parte-de-una-iniciativa-para-la-transparencia-en-las-industrias-extractivas/>
- Zárate Rueda, R., Vélez, C. L., & Caballero Márquez, J. A. (2020). La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos. *Revista Espacios*, 41(24), Artículo 13. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n24/20412413.html>

Anexo 1

Guía de preguntas a los entrevistados

1. Para comenzar, me gustaría conocer su perspectiva respecto de la primera etapa de implementación de EITI a nivel provincial en Argentina. ¿Considera que su desarrollo fue exitoso? Le recuerdo que la misma se realizó durante 2023 en el marco de una consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y la Secretaría Técnica de EITI Argentina.
2. Desde su punto de vista, ¿cuáles serían los potenciales beneficios para las provincias de implementar EITI? ¿Y los costos?
3. ¿Cómo evaluó la alineación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional respecto de la implementación de EITI a nivel subnacional? ¿Cómo influyó el vínculo político entre las distintas administraciones? ¿Y cómo cree que influirá a futuro? Recuerde que hacemos referencia a la etapa inicial, de 2023.
4. En esta primera etapa de la implementación de EITI se le requería a las provincias presentar:
 - Marco Legal y Régimen Fiscal
 - Registro de Licencias o Catastro
 - Información sobre las Empresas Estatales (de existir)
 - Proyectos en exploración y explotación
 - Divulgación impuestos e ingresos
 - Distribución de ingresos
 - Impacto social y ambiental de las actividades extractivas.

Otros entrevistados han mencionado problemas internos para conseguir la información por la dispersión en distintos organismos o dependencias. ¿Cómo fue su experiencia?

5. ¿Considera que las capacidades de las áreas a cargo de la implementación de EITI a nivel provincial son suficientes frente a la tarea a desarrollar (hablamos de contar con recursos suficientes como cantidad de personal, especialistas, herramientas tecnológicas o cualquier otro recurso que considere pertinente)?
6. ¿Cómo cree que influye el ingreso o potencial ingreso a futuro de IED en el sector extractivo de las provincias respecto de la implementación de EITI?

7. ¿Cree que sector privado y la sociedad civil locales pueden cumplir algún rol en la implementación de EITI a nivel provincial?
8. ¿Qué rol cree que juega el secretariado internacional en la implementación de EITI a nivel provincial?