



# Evaluación independiente de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas

**Informe resumido**

Presentado al Consejo y al Secretariado Internacional del EITI

16 de enero de 2023

# Sinopsis del informe

A casi dos décadas de su fundación, resulta apropiado plantearse algunas preguntas sobre la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI):

- **¿Es relevante?**
- **¿Es eficaz?**
- **¿Qué impactos (buscados y no buscados) contribuye a generar?**
- **¿Resulta sostenible?**

La Evaluación independiente global del EITI es un proyecto de amplio alcance que busca respuestas a estas preguntas.

El informe fue redactado por los evaluadores independientes Voconiq y Square Circle.

## Informes, datos y materiales de la evaluación

La labor se realizó bajo una modalidad de "evaluación abierta", con énfasis en presentar las novedades, informes del trabajo de campo y el material requerido del proyecto a medida que iban surgiendo. Este enfoque de evaluación abierta prevé, además, el compromiso de publicar la información y los datos de respaldo recolectados en el proceso de evaluación.

Este Informe resumido de la evaluación ofrece una reseña a grandes rasgos del proyecto de evaluación en su conjunto. No contiene las conclusiones más detalladas ni todos los datos de respaldo que sustentan el Informe principal más pormenorizado.

A fin de que la evaluación sea lo más accesible posible para la mayor cantidad de personas, se ofrecen diferentes capas de detalle y datos a través de los siguientes productos de la evaluación:

- Los Términos de Referencia y el Informe inicial del proyecto.
- Este Informe resumido (de 24 páginas), que ofrece los antecedentes, conclusiones y recomendaciones más importantes del Informe principal.
- El Informe de evaluación principal (de 64 páginas).
- Un informe / historia digital que describe la "historia" de la evaluación, incluidas las conclusiones clave.
- Un Informe de conclusiones de los países, que resume los datos y las conclusiones más importantes de cada uno de los 10 países de los estudios de casos.
- Un Informe de los estudios de casos de políticas, que resume los datos y las conclusiones más importantes de cada uno de los 3 estudios de ese tipo realizados.
- El tablero del Instrumento de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI, por sus siglas en inglés), que ofrece acceso abierto a la encuesta de las partes "internas" del EITI.
- Gráficos que resumen los resultados de las encuestas a la ciudadanía realizadas en Colombia, Indonesia y Nigeria.
- Acceso a los datos sin procesar tanto del GSI como de las encuestas a la ciudadanía, aunque algunos datos se han eliminado por motivos de privacidad.

Todos los informes y datos antes mencionados se encuentran disponibles en [www.eitiopenevaluation.org](http://www.eitiopenevaluation.org)

## Índice

Sinopsis del informe .....	2
Antecedentes .....	4
Metodología .....	8
Conclusiones clave .....	12
Conclusiones de cada pregunta de la evaluación .....	14
Conclusiones de cada prioridad estratégica .....	16
Recomendaciones .....	18
Conclusión general .....	30

# Antecedentes

## La gestión de los recursos naturales y el EITI

### Los recursos naturales de los países pertenecen a su ciudadanía.

Por ende, la extracción de esos recursos naturales debería beneficiar a la ciudadanía y contribuir al desarrollo socioeconómico general del país. Sin embargo, en todo el mundo, la experiencia demuestra que transformar los recursos naturales del subsuelo en resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos en la superficie sigue siendo un importante desafío en materia de desarrollo.

Por un lado, la gestión eficaz de los recursos puede contribuir considerablemente al desarrollo nacional por medio de los ingresos fiscales que recibe el Estado, las oportunidades relativas a las cadenas de suministro y el empleo, y las inversiones sociales. Al mismo tiempo, los efectos de una mala gestión de la extracción de recursos pueden generar impactos negativos duraderos (a veces con consecuencias desastrosas) para las sociedades, las ecologías y las economías. Estos impactos se han sentido en el plano nacional, en donde la malversación o mala gestión de los ingresos de origen extractivo puede redundar en que una economía se vuelva dependiente de los recursos y en la falta de producción de mejores bienes públicos<sup>1</sup>. También se han sentido en el plano local, en donde la mala gestión de los proyectos extractivos puede generar legados socioambientales para las comunidades afectadas.

Los desafíos que plantea la extracción de recursos no son nuevos. Desde hace décadas, se viene dedicando cada vez más atención a maximizar los posibles resultados de desarrollo derivados de la extracción de recursos en los países desarrollados y en desarrollo por igual.

### En sus 20 años de actividad, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) se ha convertido en un actor destacado y esencial del escenario global de las industrias extractivas.

A través de la promoción de la transparencia de los ingresos y la rendición de cuentas de los gobiernos y las empresas, el EITI promueve la gestión abierta y responsable de los recursos petrolíferos, gasíferos y minerales. Nuestra misión general consiste en “promover el conocimiento sobre la gestión de los recursos naturales, fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas en los ámbitos público y corporativo, y aportar datos que sirvan de sustento para la creación de políticas y el diálogo multipartícipe en el sector extractivo”<sup>2</sup>.

### El EITI se distingue de otras iniciativas dedicadas a la gobernanza de las industrias extractivas en cuanto a que:

1. Es una iniciativa global basada en un estándar mundial con un mecanismo establecido para el aseguramiento de la calidad (la validación).
2. Combina diálogos globales y nacionales acerca de la gobernanza y la gestión de los recursos, en donde surgen información, debates y enfoques que fluyen en ambos sentidos.
3. Se basa en un modelo tripartito en el que intervienen el gobierno, la industria y la sociedad civil.
4. Cuenta con un mecanismo de gobernanza —el grupo multipartícipe (GMP)— para facilitar el diálogo continuo con la industria, el gobierno y la sociedad civil.
5. Se centra específicamente en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

<sup>1</sup> La dependencia de los recursos también puede derivar en los reconocidos fenómenos de la “enfermedad neerlandesa” y la “maldición de los recursos”, aunque las causas exactas, experiencias y soluciones de ambos son una cuestión discutida.

<sup>2</sup> EITI: Nuestra misión



La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) nació en 2003 como una organización multipartípite destinada a promover la apertura y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos petrolíferos, gasíferos y minerales.

El EITI comenzó como un conjunto de Principios (2003), que luego evolucionaron a criterios (2005), "Reglas" (2009) y, finalmente, el Estándar EITI, del cual ha habido tres versiones desde el año 2013. El Estándar EITI 2019 es actualmente un punto de referencia global para la transparencia en el sector extractivo.

A nivel global, el **Consejo EITI** actúa como el principal órgano de toma de decisiones. Se trata de un grupo multipartípite integrado por 20 representantes de los países implementadores, los países que apoyan al EITI, las organizaciones de la sociedad civil, la industria e inversionistas institucionales. El **Secretariado Internacional EITI** ayuda a los países a implementar el Estándar EITI y a trabajar en áreas de políticas, comunicación, análisis de datos y administración.

Actualmente, son cincuenta y siete los países que implementan el EITI. Cada país miembro del EITI (excepto Noruega) cuenta con un **grupo multipartípite (GMP)**, integrado por el gobierno, empresas y la sociedad civil.

Los países del EITI asumen el compromiso de divulgar información sobre el sector extractivo, incluidas las formas de adjudicación de los derechos extractivos, los modos en que los ingresos fluyen a través del gobierno y las maneras en que benefician a la ciudadanía. Los países miembros desarrollan y ejecutan actividades y planes de trabajo específicos para ellos con base en el Estándar EITI.

El progreso en la implementación del Estándar EITI se evalúa a través de un **proceso de validación** en el que los países obtienen una puntuación basada en la evaluación de tres elementos: *la participación de las partes interesadas, la transparencia y los resultados e impacto*. Los países implementadores reciben una evaluación general y también evaluaciones de requisitos individuales del Estándar EITI, que van de "Bajo" a "Bastante bajo", "Moderado", "Alto" y "Muy alto".

## La evolución del EITI

Hay varios factores clave que influyen en cómo se percibe al EITI en cuanto a su *eficacia, relevancia, impacto y sostenibilidad*. Estos factores han ido cambiando a lo largo del tiempo y tienen relación con los debates en curso acerca de cuáles deberían ser el propósito, los ejes de atención y la forma de trabajar del EITI. La participación efectiva del Consejo y el Secretariado Internacional del EITI en estos debates es crucial para la eficacia general del EITI.

Es por ello que la evaluación reconoce estos debates e incorpora una noción de su influencia en el informe.

## Los cambios en el conjunto de miembros del EITI

Los cambios e incorporaciones entre los países miembros del EITI, que incluyen una mayor diversidad en términos de ubicación, niveles de desarrollo humano y económico y grado de dependencia de las industrias extractivas, tienen una gran influencia en la percepción de la relevancia y la eficacia del EITI.

## El enfoque del EITI para el cumplimiento

Los detallados requisitos que intervienen en la implementación en los países, sumados al proceso de validación y la posibilidad de que este derive en una suspensión, denotan un cierto grado de obligatoriedad de divulgar información al EITI. Sin embargo, el hecho de no unirse al EITI, lograr solo resultados modestos en las validaciones, o unirse a la iniciativa y luego retirarse de ella no conlleva sanciones ni ningún inconveniente evidente. Por un lado, la imposición de expulsiones por desempeños pobres en la observancia del Estándar EITI y/o violaciones manifiestas de principios fundamentales transmitiría a los miembros la idea de que los incumplimientos tienen consecuencias. Por el otro, la expulsión de un país miembro del EITI implicaría, en la práctica, la pérdida del foro que, justamente, posibilita diálogos esenciales e impulsa los procesos de transparencia y rendición de cuentas necesarios para ejercer presión sobre los gobiernos y la industria.

## La expansión de la gobernanza del EITI

El Secretariado del EITI ha crecido considerablemente, y la cantidad de funciones que desempeña ha aumentado a la par de ello, trayendo aparejada una potencial modificación del equilibrio entre las actividades del EITI desarrolladas en el plano de los países implementadores y las desarrolladas a nivel global.

## La ampliación del alcance del EITI

La amplitud y profundidad de lo que significa implementar el EITI ha cambiado y continúa haciéndolo. En comparación con sus primeros requisitos, el Estándar EITI ahora exige divulgar distintos tipos de información, con un nivel diferente de granularidad, y es mucho más prescriptivo en cuanto al modo en que deberían regirse e implementarse los programas del EITI a nivel nacional.

## Factores contextuales: el mundo en el que trabaja el EITI

Más allá de los debates internos que a veces influyen en cómo se percibe y evalúa al EITI, lo cierto es que este no funciona de manera aislada. Existen varios factores contextuales de nivel general —algunos de larga data y otros incipientes— que influyen en la percepción de la eficacia, la relevancia, el impacto y la sostenibilidad del EITI.

Los factores contextuales señalados a continuación han añadido tensiones que influyen en la vocación fundamental del EITI como plataforma para mantener diálogos informados sobre temas complejos relativos a la gestión de los recursos. En el proceso de diálogo, es inevitable que haya ruido y caos. El caos indudablemente plantea un desafío para quienes deben lidiar con él, pero puede ser algo positivo. Es una prueba de la implicación de los gobiernos, la industria y la sociedad civil en un modelo tripartito más inclusivo de transparencia, rendición de cuentas y participación.

## El cambio climático y la transición energética

Los temas vinculados al cambio climático y la transición energética aportan una capa adicional sustancial a la actual disputa que ocupa un lugar central en la gestión de los recursos naturales. Más allá de las cuestiones de transparencia y rendición de cuentas, existen interrogantes cada vez más apremiantes en relación con el cambio climático y la transición energética que apuntan a la lógica y los presupuestos inherentes de la extracción de combustibles fósiles y que plantean desafíos presentes y futuros para las empresas, los gobiernos y la sociedad civil. Dentro del EITI, esto genera una gran tensión entre la lógica anterior según la cual la razón de ser del EITI era mejorar la gobernanza de las industrias extractivas, y las más recientes pero crecientes voces que exigen frenar completamente la extracción de combustibles fósiles. También da más notoriedad a cuestiones vinculadas a los impactos socioambientales de la extracción de minerales críticos, así como a los riesgos de corrupción asociados al modo en que se adjudican los derechos a extraer dichos recursos.

## La pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha sometido a los sistemas públicos de gobernanza a una enorme presión, especialmente en los países en desarrollo; en este contexto, las respuestas a la pandemia han ocupado necesariamente un lugar prioritario en los espacios de políticas y los gastos en todo el mundo. En lo que respecta al EITI, la pandemia generó y sigue generando un impacto en los medios y métodos de participación de las partes interesadas. Por ejemplo, la capacidad de obtener apoyo directo del Secretariado Internacional se ha visto seriamente limitada y, en la actualidad, muchos grupos multipartícipes se reúnen a distancia<sup>3</sup>.

## La contracción del espacio cívico

Diversas mediciones globales de las libertades civiles y políticas han puesto de relieve un resurgimiento de los gobiernos autoritarios, lo cual genera un particular desafío para las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía a la hora de participar en el proceso de gobernanza de las industrias extractivas. Las medidas de salud pública destinadas a limitar los encuentros sociales y la circulación durante la pandemia de COVID-19 han restringido aún más la libertad de reunión y el derecho a protestar en muchas jurisdicciones mineras.

## Redes sociales

El EITI es anterior a todas las grandes plataformas de redes sociales. Estas plataformas han transformado a nivel mundial la difusión y el intercambio de información (incluida la información "falsa"), han desafiado y alterado las estructuras de poder políticas, económicas y sociales tradicionales (p. ej. el papel de los "especialistas técnicos") y han desdibujado los límites entre los debates y acontecimientos globales, nacionales y locales. Los modos en que se manifiesta la transparencia, en que se ejerce la rendición de cuentas y en que se produce el diálogo entre los diferentes grupos es radicalmente diferente en 2022 en comparación a cuando el EITI se fundó en 2003.

## Circunstancias geopolíticas adversas

En el contexto de un entorno geopolítico altamente complejo, la importancia relativa del EITI se ha vuelto objeto de disputa. La volatilidad económica, la inflación, la guerra en Ucrania, los efectos en el suministro mundial de alimentos, la inestabilidad en el suministro de energía, las crecientes tensiones en materia de seguridad entre las grandes potencias y la erosión del multilateralismo son todos factores que alimentan un contexto global en el que priorizar y apoyar una intervención técnicamente compleja y que contempla las particularidades, como lo es el EITI, puede resultar extremadamente complicado para los gobiernos, la industria y la sociedad civil.

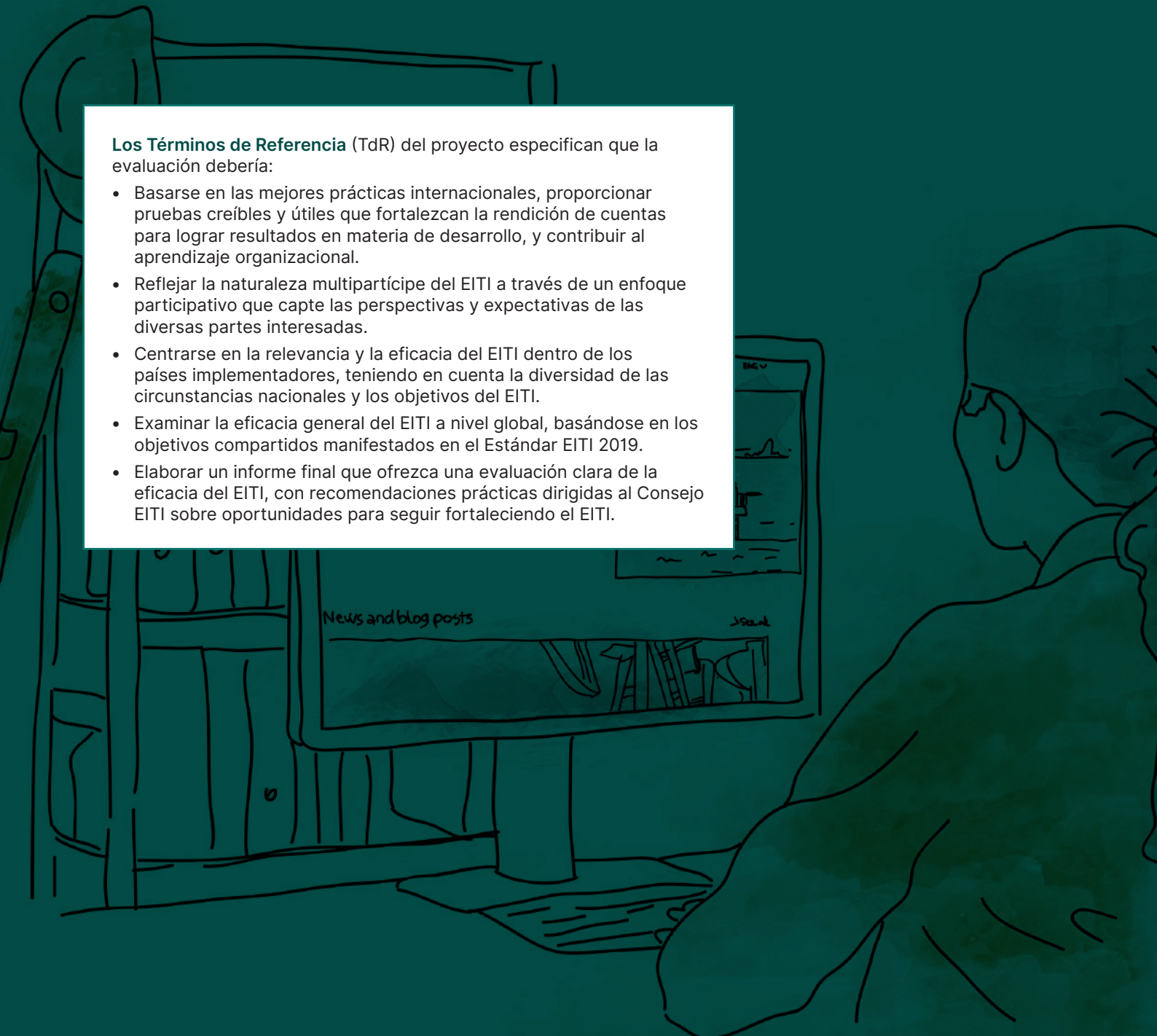
3 Ver, por ejemplo, los artículos del EITI titulados *Fomentar la confianza en los tiempos de la COVID-19* y *Más allá de la COVID-19: por una gobernanza del sector extractivo resiliente y responsable*.

# Metodología

A partir de una decisión del Consejo EITI, en julio de 2021, el Secretariado Internacional EITI encomendó un proceso licitatorio para la realización de una Evaluación independiente del EITI. La licitación de la evaluación se adjudicó a un consorcio integrado por Voconiq y Square Circle (VQ-SC) en septiembre de 2021.

**Los Términos de Referencia (TdR)** del proyecto especifican que la evaluación debería:

- Basarse en las mejores prácticas internacionales, proporcionar pruebas creíbles y útiles que fortalezcan la rendición de cuentas para lograr resultados en materia de desarrollo, y contribuir al aprendizaje organizacional.
- Reflejar la naturaleza multipartícipe del EITI a través de un enfoque participativo que capte las perspectivas y expectativas de las diversas partes interesadas.
- Centrarse en la relevancia y la eficacia del EITI dentro de los países implementadores, teniendo en cuenta la diversidad de las circunstancias nacionales y los objetivos del EITI.
- Examinar la eficacia general del EITI a nivel global, basándose en los objetivos compartidos manifestados en el Estándar EITI 2019.
- Elaborar un informe final que ofrezca una evaluación clara de la eficacia del EITI, con recomendaciones prácticas dirigidas al Consejo EITI sobre oportunidades para seguir fortaleciendo el EITI.





## Una evaluación abierta

Así como el EITI es una iniciativa multipartípite con un fuerte énfasis en la transparencia y la divulgación continua, la evaluación se concibió con un enfoque similar:

- Se creó un Grupo de Dirección del Proyecto de carácter multipartípite para orientar su desarrollo.
- El proyecto se llevó a cabo como una "evaluación abierta", con un enfoque participativo en el diseño y la implementación del estudio, y esforzándose por compartir abiertamente los datos y productos de la evaluación en [eitiopenevaluation.org](http://eitiopenevaluation.org), a medida que iban surgiendo.
- Hubo numerosas oportunidades para que las partes interesadas del EITI —tanto a nivel nacional como internacional— se implicaran y participaran de forma directa en el proceso de evaluación.



## Una evaluación independiente

El Consorcio VQ–SC **asumió el compromiso de realizar una evaluación independiente**, que incluyó la formulación de preguntas difíciles a las partes interesadas del EITI en todos los niveles. Se diseñaron métodos específicos para evitar el riesgo de relacionarse exclusivamente con partes interesadas conocidas, sujetos influyentes de la comunidad y las mismas partes internas del EITI de siempre, que podrían aportar meramente datos ya existentes y/o tener un interés directo en ciertos resultados de la evaluación.

## Las preguntas de la evaluación

El marco de preguntas de la evaluación estuvo orientado por los criterios de evaluación del *Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. En particular, las **preguntas principales de la evaluación** guardan relación con los criterios de evaluación del CAD, con énfasis en la **eficacia, la relevancia, el impacto** y la **sostenibilidad**. Las preguntas principales de la evaluación se abordaron con una serie de **preguntas orientadoras** relacionadas.

## Los métodos de evaluación

La aplicación de un **enfoque exploratorio con una combinación de métodos**, desplegado en tres niveles de análisis (global, nacional y local), permitió recolectar y analizar datos de un modo que reveló complejidad, interrelaciones y cambios no lineales, con énfasis en las vías de impacto para determinar cómo se producen y experimentan los cambios.

Las preguntas de la evaluación se analizaron a través de diversos métodos evaluativos, que incluyeron estudios de casos de países, estudios de casos de políticas e instrumentos de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza, además de enfoques cualitativos como entrevistas con "expertos" globales, cosechas de resultados y el cambio más significativo. Además, se realizó un análisis de igualdad de género, discapacidad e inclusión social (GEDSI, por sus siglas en inglés) de los datos

generados en los estudios de casos de países. Los métodos de evaluación se encuentran ubicados visualmente en un mapa en las próximas páginas (ver Figura 1).

En este informe, se alude en reiteradas ocasiones a las opiniones y percepciones de las partes interesadas. En esos casos, nos referimos a las partes interesadas que participaron en la evaluación en los diferentes métodos evaluativos. Incidentalmente, cabe destacar (tal como lo hace el informe de medición del impacto del EITI elaborado por GIZ en 2016<sup>4</sup>) que, dada la diversidad de los países implementadores del EITI y la débil capacidad de monitoreo y evaluación de muchos de ellos, la medición de las percepciones sobre los impactos es una estrategia útil cuando no se dispone de datos consistentes y sólidos.

4 Neumann, et. al (2016), Assessing the effectiveness and impact of the EITI.

### Perspectivas del GSI

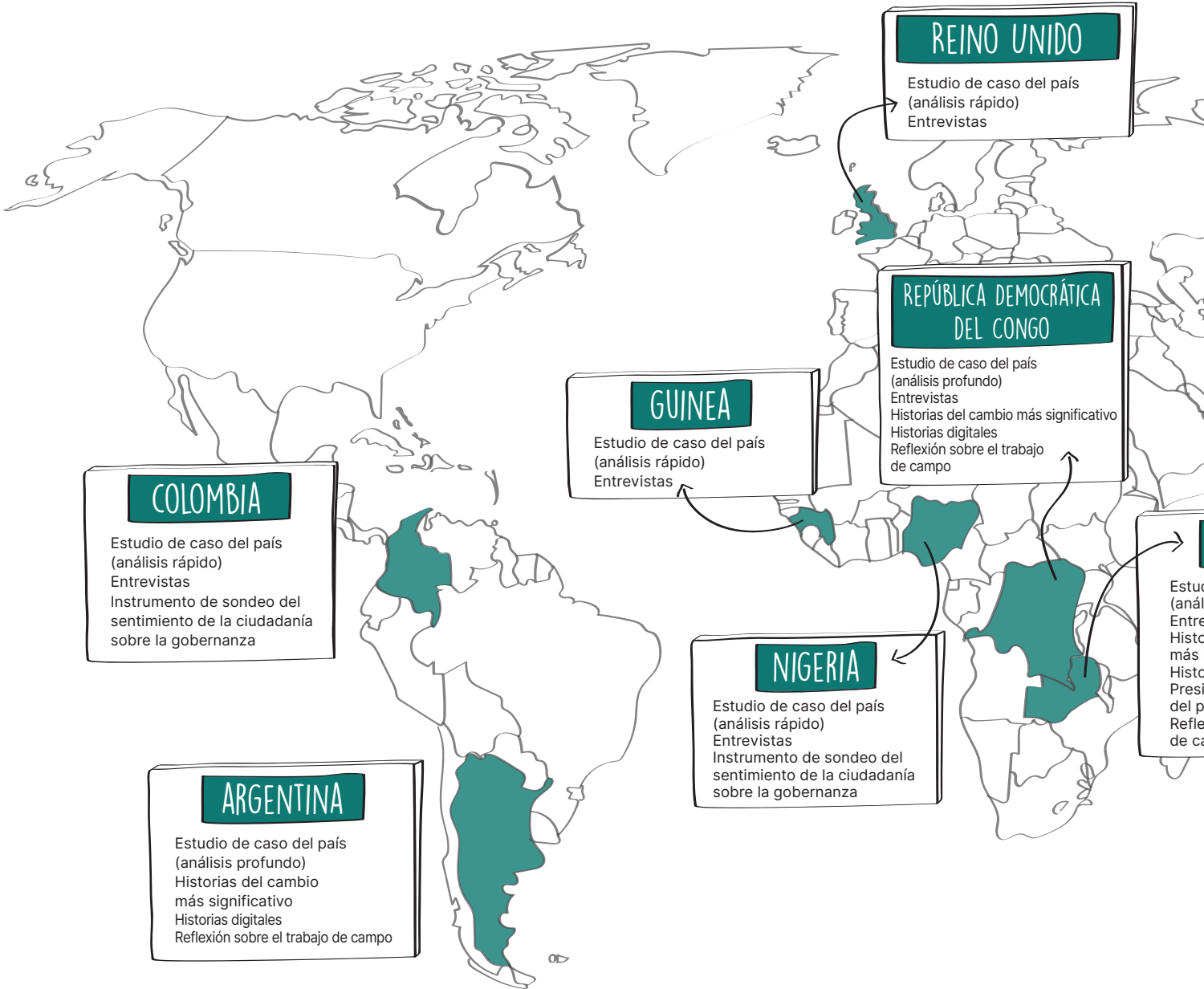
Los resultados de la encuesta del **Instrumento de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI, por sus siglas en inglés)** realizada en el marco de la evaluación con las actuales partes interesadas del EITI se encuentran disponibles en un tablero interactivo.

La encuesta recibió respuestas de 137 personas de 50 países. Más de un tercio de los encuestados eran miembros de un GMP nacional, y el 62 % de los encuestados participaba en la implementación del EITI a nivel nacional.

El GSI incluye varias preguntas que atraviesan todos los elementos de la evaluación, y los resultados pueden descargarse como gráficos y datos sin procesar.

Los datos pueden consultarse divididos por género, región, tipo de parte interesada y nivel de participación en el EITI.

# MAPA DE METODOLOGÍAS



## LA EVALUACIÓN EN CIFRAS

Entrevistas en persona en

- Biskek
- Buenos Aires
- Cebú
- Yakarta
- Karakol
- Kinsasa
- Kitwe
- Kyzyl-Suu
- Lubumbashi
- Lusaka
- Manila
- Palawan
- Samarinda
- Solwezi

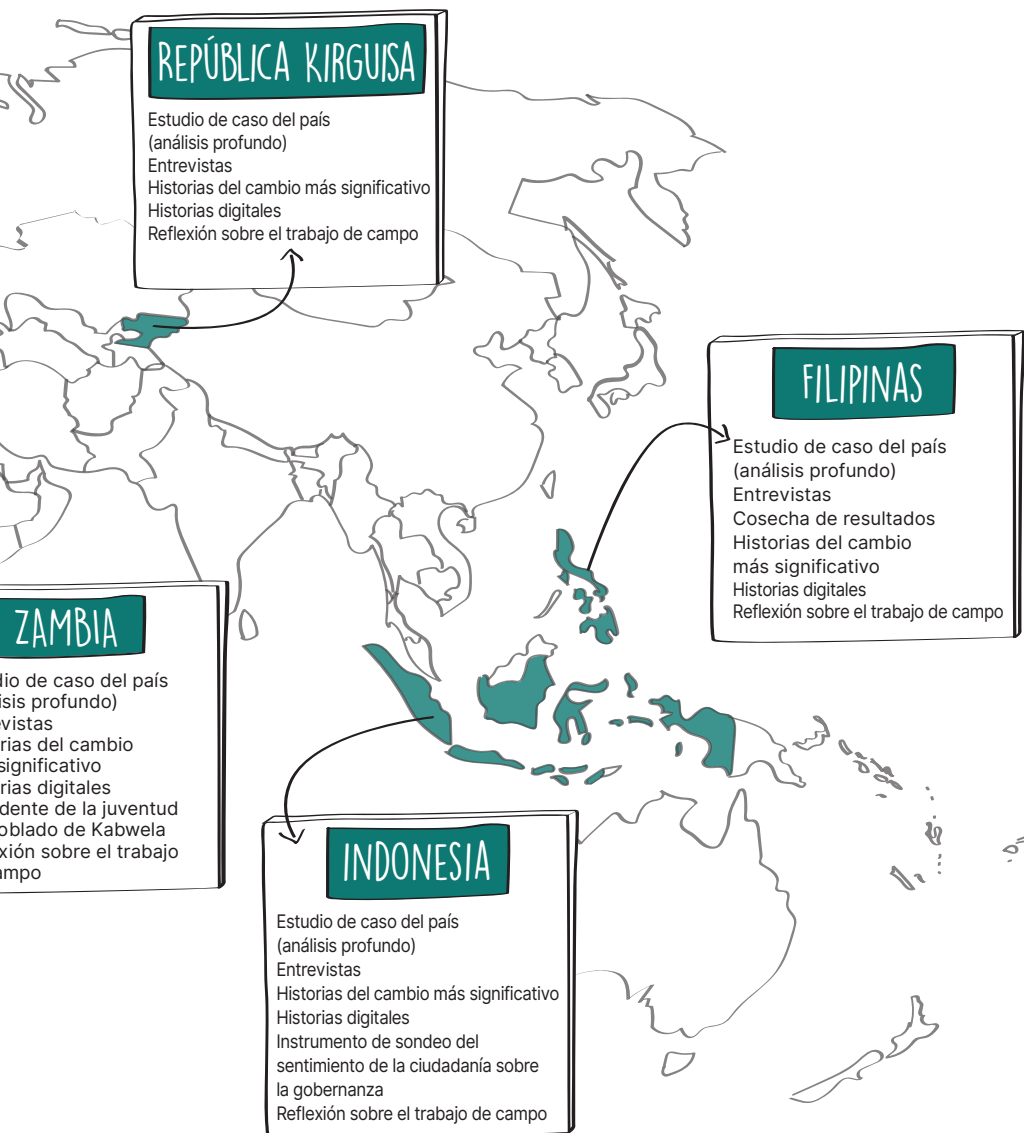
176 entrevistas con partes interesadas en 10 países de estudios de casos (y reuniones con grupos multiparticipes nacionales)

137 partes "internas" del EITI encuestadas en 50 países diferentes (tableros y datos sin procesar de las encuestas disponibles para su consulta)

3107 ciudadanos encuestados acerca de la gobernanza de los recursos en Colombia, Indonesia y Nigeria (conclusiones clave y datos sin procesar de las encuestas disponibles para su consulta)

Numerosos...  
 Llamados con clientes  
 Entrevistas con partes interesadas globales  
 Reuniones con el Grupo de Dirección del Proyecto  
 Presentaciones y mesas redondas  
 Artículos leídos

Combinación equilibrada de gobiernos, empresas, la sociedad civil y otros participantes de la evaluación (p. ej. investigadores, donantes)



## METODOLOGÍAS APLICADAS

### ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

Análisis profundos: derivados de consultas presenciales con partes interesadas  
 Análisis rápidos: derivados de investigaciones documentales y entrevistas virtuales con partes interesadas

### ENTREVISTAS CON ESPECIALISTAS

Entrevistas presenciales y virtuales con grupos de partes interesadas

### CAMBIO MÁS SIGNIFICATIVO

Método inductivo que ayuda a identificar cómo se producen y experimentan los cambios, recabando historias de participantes

### COSECHA DE RESULTADOS

Método para recabar los resultados efectivamente producidos y trabajar de adelante hacia atrás con los/as participantes a fin de analizar cómo se produjeron esos resultados

### INSTRUMENTO DE SONDEO DEL SENTIMIENTO SOBRE LA GOBERNANZA

Encuestas para recabar las perspectivas de partes "internas" del EITI y de ciudadanos con escasos conocimientos del EITI, respectivamente

### ESTUDIOS DE CASOS DE POLÍTICAS

Estudios de casos sobre áreas de políticas específicas:  
 Beneficiarios reales  
 Transferencias y gastos subnacionales  
 Países ricos en recursos que no se han unido al EITI

### HISTORIAS DIGITALES

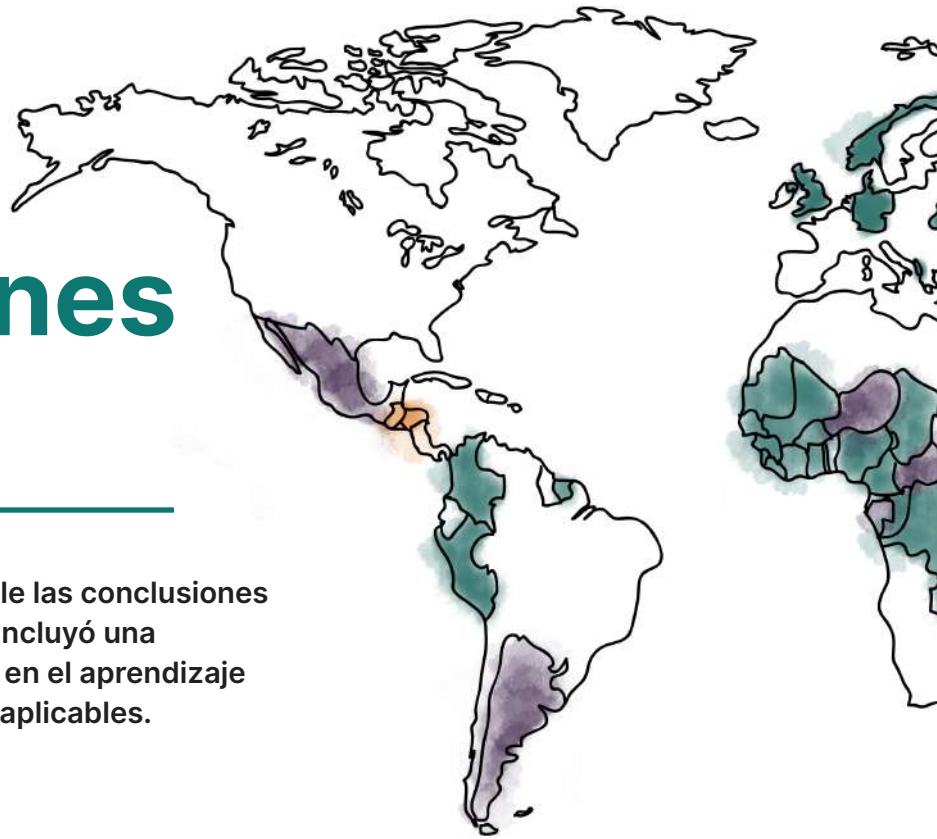
Videos cortos en los que las partes interesadas reflexionan sobre sus experiencias con el EITI

### REFLEXIONES SOBRE EL TRABAJO DE CAMPO

Reflexiones de consultores/as de los países, recolectadas para complementar el análisis

Figura 1: Mapa de metodologías

# Conclusiones clave



Este informe aborda de forma accesible las conclusiones clave de una evaluación rigurosa que incluyó una combinación de métodos, con énfasis en el aprendizaje y la formulación de recomendaciones aplicables.

## Perspectivas de los GSI

El informe incluye recuadros de color verde con perspectivas derivadas de los datos de los instrumentos de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI)

## Perspectivas de estudios de casos de países

El informe incluye recuadros de color gris con perspectivas derivadas de los datos de los estudios de casos de países.

## Perspectivas de los estudios de casos de políticas

Los recuadros de color violeta ofrecen perspectivas de los estudios de casos de políticas.

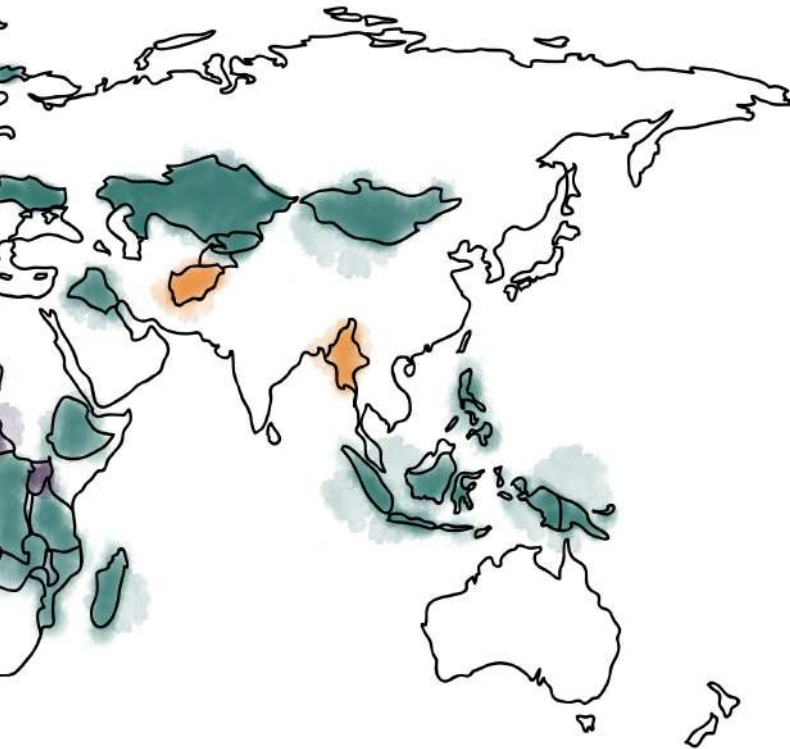
## La existencia del EITI es, en sí misma, algo muy valioso.

Los datos de la evaluación apuntan a que la existencia del EITI por sí sola es considerada importante; sin el EITI, las funciones, los diálogos, los procesos y los datos esenciales que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo simplemente no existirían en muchos países. Esto es algo valiosísimo dada la cantidad de países de todo el mundo que dependen de sus recursos, el valor total de la producción mundial de las industrias extractivas, y la susceptibilidad del sector a la corrupción y la mala gobernanza.

## La relevancia del EITI en el plano nacional es clave para la eficacia, el impacto y la sostenibilidad.

La evaluación considera que la eficacia del EITI, su consecuente impacto y su sostenibilidad continua tienen como base factores vinculados a la relevancia. Dicho de otro modo, los mecanismos que hacen que el EITI sea relevante —p. ej. el enfoque de dirección nacional y el grupo multipartícipe (GMP)— propician la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. Asimismo, cuanto mayor es la relevancia que se percibe que tiene el EITI, mayor es la probabilidad de que las partes que intervienen en su implementación tiendan a considerarlo eficaz y sostenible. Bajo la misma lógica, cuando hay aspectos del EITI que se consideran menos relevantes o incluso gravosos en el plano nacional, la percepción de eficacia, impacto y sostenibilidad del EITI resulta menor. La relación entre la relevancia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad también se vuelve evidente en la más generalmente comprendida teoría del cambio que surgió durante la evaluación, aunque es importante señalar que esta teoría en sí misma es objeto de cuestionamientos y/o varía según cada país.

## El modo en que se implementa el EITI a través de su modelo de gobernanza de grupos multipartícipes y su



### **enfoque de dirección nacional es un aporte de gran valor para los países de los estudios de casos.**

El modelo de grupos multipartícipes y el enfoque de liderazgo de los países del EITI contribuyen significativamente a su eficacia, relevancia, impacto y sostenibilidad. Estos rasgos fundacionales del modelo de gobernanza e implementación del EITI logran aunar los intereses a veces divergentes de los gobiernos, la industria y la sociedad civil de un modo que conecta la iniciativa global con las prioridades nacionales. Esto, a su vez, posibilita que los países implementadores apliquen el Estándar EITI de modos que albergan el potencial de promover diálogos inclusivos y sustanciales e iniciativas específicas para cada país con vistas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

### **La eficacia y el impacto del EITI se identificaron principalmente a nivel nacional. En este sentido, se encontraron menos pruebas del impacto a nivel subnacional y local (si bien esto depende de cada país).**

Observando los diferentes datos de la evaluación, resulta evidente que, en la mayoría de los países de los estudios de casos, el EITI goza de un mayor nivel de percepción de eficacia, relevancia, impacto y sostenibilidad en el plano nacional. El impacto del EITI a nivel subnacional y local está creciendo en algunos países pero, generalmente, parte de un punto inicial bajo. Esta "brecha subnacional" se debe a una variedad de factores, entre los que se encuentra la falta de un énfasis claro dentro del Estándar EITI en la participación y el diálogo subnacionales, y los desafíos políticos, logísticos y presupuestarios que plantea el despliegue del EITI a nivel subnacional y de proyecto en muchos países. Y las restricciones a la circulación y el distanciamiento social durante la pandemia de COVID-19 ciertamente no contribuyeron a estos desafíos.

### **Las expectativas de las partes interesadas respecto del EITI están, en líneas generales, alineadas con el propósito y el mandato del EITI, pero eso no significa que dichas partes estén en todos los casos satisfechas con cómo ha ido evolucionando el EITI a lo largo del tiempo.**

Las partes interesadas saben qué esperar del EITI. Sin embargo, esto no necesariamente significa que lo que las partes interesadas *pretenden* del EITI coincida en todos los casos con aquello en lo que el EITI se ha transformado. La ampliación del alcance del EITI estuvo asociada a mejoras en la gobernanza en algunos países; sin embargo, en algunos casos, las partes interesadas manifestaron cierta frustración en cuanto a que el ritmo al que avanza la expansión del Estándar supera la capacidad de los países de utilizar los datos y el diálogo que genera el EITI para lograr mejoras en la gobernanza y reformas a largo plazo. Si bien el EITI goza, en general, de altos niveles de apropiación nacional, especialmente en lo que respecta a la gobernanza por medio de los GMP y los mecanismos para adoptar un enfoque de dirección nacional, el nivel de apropiación respecto del Estándar resultó ser más variable. Algunos consideraron que la ampliación del Estándar respondió a los pedidos de los países; otros, en cambio, sentían que la amplitud del alcance impedía que los países pudieran ponerse de acuerdo sobre la prioridad de todos los aspectos y, por lo tanto, era algo más impuesto.

### **Lo que las personas esperan del EITI varía considerablemente según el lugar en donde se encuentran.**

El Estándar EITI ha ido ampliándose con el correr de los años, centrándose en una mayor variedad de asuntos, transacciones e instituciones. No obstante, los datos de la evaluación revelan que este mayor alcance, en general, cuenta con más apoyo en los países en desarrollo que en los desarrollados, en donde se prefiere un ámbito de atención más acotado, centrado en la transparencia fiscal. Esto es así pese a que la adopción de un alcance mucho más amplio del EITI exige más recursos y capacidad en países donde ambos elementos son más escasos.

En la evaluación también se hicieron encuestas a partes "internas" del EITI y a grandes muestras de ciudadanos de tres países implementadores importantes pero diversos (Colombia, Nigeria e Indonesia), a fin de comprender las diferentes demandas respecto del EITI y la gobernanza de los recursos en general.

Las encuestas a la ciudadanía revelan prioridades en materia de gobernanza de carácter más local que el que normalmente aplica el EITI; esto incluye la seguridad, el empleo local y el tratamiento de los impactos socioambientales, pero también ciertas prioridades de alto nivel, como el abordaje del cambio climático y la corrupción. Por el contrario, los ciudadanos encuestados atribuyeron una importancia relativamente baja a cuestiones como la transparencia financiera y los beneficiarios reales.

# Conclusiones de cada pregunta de la evaluación



**1 ¿El EITI es eficaz?**  
**El EITI ha sido eficaz en su contribución a la transparencia (con el consecuente aumento del espacio y la participación cívicos) y la promoción de la rendición de cuentas en los gobiernos, las empresas y la sociedad civil, aunque ha debido enfrentar importantes y persistentes desafíos.**

La evaluación considera que las plataformas y actividades asociadas al EITI efectivamente fomentan la transparencia, especialmente aquellas vinculadas a la participación de las partes interesadas y el diálogo, la divulgación de los impuestos e ingresos, la transparencia contractual, la divulgación de los beneficiarios reales, el fortalecimiento de las autoridades auditoras, el intercambio de datos entre organismos gubernamentales y el propiciamiento de la digitalización, y la mejoría del cumplimiento normativo de las empresas.

Entre los factores que se identificó que propician la eficacia del EITI se encuentran el GMP y el enfoque de dirección nacional, la voluntad política, la presencia de una sociedad civil activa y resiliente, las leyes relativas a la gobernanza y la transparencia del sector extractivo, y la digitalización y la divulgación sistemática.

Según los criterios de evaluación del CAD de la OCDE, el interrogante acerca de la *relevancia* se reduce esencialmente a la siguiente pregunta: ¿la intervención está haciendo lo adecuado? Esta es una pregunta importante. Usualmente, las evaluaciones buscan comprobar la fidelidad a un modelo. Es decir, se preguntan: ¿estamos haciendo lo que dijimos que haríamos? Y, a menudo, olvidan considerar de manera crítica los supuestos en los que se fundan estas intenciones. Hacer lo adecuado se refiere al "grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a los beneficiarios" (CAD de la OCDE)<sup>5</sup>. Tener capacidad de respuesta significa ser sensible a las circunstancias contingentes y complejas de un determinado contexto (p. ej. las características de un lugar en lo que respecta al medio ambiente, el género y el poder, las cuestiones sociales, la política económica y la capacidad). Lo que no denota capacidad de respuesta y, por ende, no es una práctica relevante es las intervenciones genéricas basadas en modelos estándar de "mejores prácticas".

La evaluación también concluyó que el Consejo y el Secretariado Internacional del EITI son considerados órganos eficaces y con capacidad de respuesta en cuanto a su funcionamiento y su colaboración para la implementación en los países. En general, los niveles de percepción de la eficacia y relevancia del EITI son más altos en los países que tienen mayores necesidades en materia de desarrollo y gobernanza.

**2 ¿Las políticas e intervenciones del EITI son relevantes?**

**El modelo de implementación dirigida por los países contribuye de forma significativa a la relevancia de las políticas e intervenciones del EITI a nivel nacional. En este sentido, los factores impulsores nacionales, más que los globales, son los que modelan la percepción de la relevancia del EITI en un país implementador. La potencial relevancia del EITI a nivel subnacional no es algo que se cuestione; sin embargo, este potencial suele quedar trunco debido a desafíos vinculados a la disponibilidad de recursos y la ejecución.**

Entre los factores que contribuyen a la relevancia de las políticas e intervenciones del EITI, cabe citar los entornos políticos favorables y estables, las agendas de políticas que se alinean con el EITI, las leyes que guardan correlación con el EITI y la capacidad institucional para apoyar la digitalización. La importancia relativa del sector extractivo, comparada con el producto interno bruto (PIB) y los ingresos públicos en general, es otro factor significativo que influye en la percepción de la relevancia del EITI en los países implementadores.

Las partes interesadas que cuestionaron la relevancia del EITI generalmente lo hicieron en relación con el alcance ampliado del Estándar EITI. Las opiniones sobre la relevancia del Estándar fueron variadas y contrapuestas. Las opiniones negativas acerca de la relevancia tendieron a afectar la percepción de la eficacia. Esto, a su vez, se relaciona con uno de los desafíos históricos del EITI, a saber: conciliar los diálogos nacionales con los globales respecto de qué significa implementar el EITI. Lo que muestra esta evaluación es que los factores nacionales que impulsan la relevancia son más importantes que los

5 Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



globales. Y esto, a su vez, repercute de manera derivada en la eficacia, el impacto y la sostenibilidad.

El Estándar EITI está predominantemente orientado a la implementación en el orden nacional, por lo que el EITI es considerado menos relevante a nivel subnacional. En muchos países, los mecanismos y productos relativos a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación no llegan a las comunidades más cercanas a las operaciones extractivas.

### 3 ¿Qué impactos (buscados y no buscados) contribuye a generar el EITI?

**Los principales impactos del EITI tienen que ver con una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación, y con su influencia en la gobernanza de los recursos.**

En los diferentes métodos empleados en esta evaluación, la mejoría de la transparencia y la rendición de cuentas fueron los impactos del EITI más nombrados. Esta conclusión quizás no sea sorprendente pero, de todos modos, es importante señalar que: el EITI *efectivamente* fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en los países implementadores al generar datos sobre el sector extractivo y hacerlos más accesibles. Los mayores niveles de participación cívica y de conciencia acerca de las actividades y los ingresos del sector extractivo también fueron identificados como impactos significativos.

En líneas generales, las partes interesadas asociaron estos impactos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación a los impactos en el ámbito de la gobernanza en general, entre ellos, la influencia en las reformas de políticas y regulatorias. Sin embargo, no todos los países de los estudios de casos divulgaron de manera consistente mejoras en la gobernanza de las industrias extractivas en general.

Fuera del gobierno, la evaluación encontró menos pruebas de impactos positivos en cuanto a si el EITI influye en el funcionamiento de las empresas extractivas y su modo de relacionarse con el gobierno y la sociedad civil.

Hay quienes plantean la inquietud de que muchas empresas se relacionan con el EITI predominantemente desde la perspectiva del cumplimiento normativo, es decir, como algo que tienen que hacer y no como algo que consideran útil.

En algunos casos, cuando existen otras iniciativas de gobernanza paralelas, la contribución del EITI al ámbito de reformas de la gobernanza no siempre es bien entendida. Dicho de otro modo, la atención está centrada en el "proceso" del EITI y los medios para lograr los fines asumidos, a menudo con escaso conocimiento y conciencia de cómo las intervenciones del EITI generan impactos derivados en el ámbito de la gobernanza del sector extractivo en general, especialmente en términos de impacto en el desarrollo.

Algunos estudios de casos de países revelaron importantes desafíos a nivel subnacional y local a la hora de lograr que la información del EITI sea accesible y útil. En algunos casos, los grupos de la sociedad civil, las empresas y los gobiernos de los niveles subnacional y local no saben qué es el EITI ni mucho menos cómo acceder a sus datos y plataformas o cómo hacer uso de ellos.

## 4 ¿Las intervenciones del EITI son sostenibles?

**En los países de los estudios de casos, generalmente se observó un alto nivel de apropiación nacional del EITI, lo cual es un factor clave en la sostenibilidad general de la iniciativa. Este sentido de apropiación nacional es impulsado principalmente por el grado de relevancia que se percibe que tiene el EITI en los países implementadores. La sostenibilidad del EITI también depende de la profundidad y alcance de su integración generalizada, la integración del EITI con otras iniciativas de gobernanza y la suficiencia y constancia de su financiamiento.**

Un elemento importante de la sostenibilidad del EITI es el nivel de integración generalizada que tiene en los países implementadores. En los países de los estudios de casos, se observó que la integración generalizada tenía más éxito cuando combinaba diferentes estrategias, incluida la introducción de leyes, regulaciones y políticas que posibilitaban la transparencia, la digitalización y la divulgación continua. En los países de los estudios de casos, además, generalmente se declaró que había buena armonía entre el EITI y otras iniciativas de gobernanza, aunque podría hacerse más para impulsar una mayor integración e impacto colectivo.

En los países de los estudios de casos, se consideró que la asignación presupuestaria nacional es el modelo de financiamiento más sostenible para el EITI. En los países con un financiamiento nacional insuficiente o intermitente, la dotación de recursos a veces es complementada por donantes. Independientemente del mecanismo de financiación, el financiamiento general del EITI suele ser insuficiente para solventar todas las actividades previstas en los planes de trabajo del EITI y, muchas veces, puede oscilar de año a año. Estos desafíos en el ámbito del financiamiento repercuten en la capacidad de los países implementadores de cumplir con lo previsto en el alcance ampliado del Estándar EITI.

# Conclusiones de cada prioridad estratégica

Esta última capa de análisis examina la intersección entre las conclusiones de la evaluación y las Prioridades estratégicas del EITI para el periodo 2021-2023<sup>6</sup>. Si bien estas prioridades no se utilizaron de manera explícita para enmarcar la evaluación, cotejarlas con las conclusiones es una forma útil de establecer un vínculo con las prioridades actuales de las organizaciones que tendrán la misión de implementar las recomendaciones de la evaluación (el Secretariado Internacional y el Consejo).

Prioridad estratégica	Conclusiones
<p><b>Orientar la transición energética</b></p> <p>"A medida que cobre impulso, la transición energética tendrá un impacto transformador en las industrias extractivas y la economía global. Los datos del EITI pueden emplearse para abordar las prioridades de la transición energética, la accesibilidad de la energía y su demanda, y la necesidad de sostener los flujos de ingresos procedentes del sector extractivo".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En algunos países implementadores, existen voces que reclaman de forma clara, aunque cautelosa, que el EITI se expanda en dicha dirección.</li> <li>• Los pedidos para que el EITI tenga presencia en el espacio de la transición energética apuntan en igual medida a la necesidad de implementar los procesos de los GMP y a la transparencia de los datos.</li> <li>• En un contexto en el que el escrutinio sobre el papel fundamental de los combustibles fósiles y los minerales críticos es cada vez mayor, el debate en torno a la transición energética está agudizando las tensiones entre los grupos de partes interesadas.</li> </ul>
<p><b>Apoyar los datos abiertos</b></p> <p>"La divulgación de datos puntuales, utilizables y accesibles reemplazará gradualmente la presentación de informes retrospectivos para orientar la toma de decisiones, además de fomentar análisis independientes y promover el debate público. Los datos abiertos permitirán que los grupos multipartícipes transformen su función, de tal modo que esta deje de estar centrada en la elaboración de informes y pase a ocuparse del uso, el análisis y la difusión de los datos".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La generación de datos puntuales, utilizables y accesibles está teniendo lugar de forma clara en muchos países implementadores. La visión de la transparencia como una cosa de todos los días tiene cada vez más aceptación como regla general.</li> <li>• No obstante, el uso de los datos del EITI para estimular análisis, debates públicos y reformas no tiene lugar de forma consistente en la práctica.</li> </ul>
<p><b>Servir de fundamento para las decisiones de inversión</b></p> <p>"Las decisiones relativas a inversiones en el sector extractivo están cada vez más determinadas por parámetros ambientales, sociales y de gobernanza (ASG). Los compromisos de las empresas con la transparencia y la rendición de cuentas a través del EITI, además de las divulgaciones realizadas en virtud del EITI, pueden contribuir al marco en evolución para la presentación de informes ambientales, sociales y de gobernanza, y complementar otros datos publicados por empresas e inversionistas".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas empresas divulgan información sobre su participación en el EITI como parte de sus informes ambientales, sociales y de gobernanza periódicos.</li> <li>• Sin embargo, esta evaluación encontró pocos ejemplos en los que el compromiso hacia el EITI se citara como un factor en las decisiones relativas a créditos e inversiones del sector privado (salvo cuando también había financiamiento bilateral o multilateral de donantes).</li> <li>• La participación de inversionistas institucionales como miembros del EITI y en el Consejo EITI ha disminuido en los últimos años.</li> <li>• Sin embargo, lo cierto es que el EITI sigue utilizándose como parámetro, indicador o condición en algunos programas de asistencia y crédito bilaterales y multilaterales.</li> </ul>

6 Estas se encuentran disponibles en <https://eiti.org/es/documents/estrategias-prioritarias-del-eiti-2021-2023>



## Prioridad estratégica

## Conclusiones

### Fortalecer la movilización de ingresos

"La movilización de ingresos es crucial para contribuir a las prioridades del gasto público y el desarrollo nacional, especialmente en contextos de crisis económica y volatilidad de las materias primas. El Estándar EITI 2019 exige divulgaciones más detalladas, que pueden ayudar a los gobiernos a garantizar la maximización de los ingresos para el beneficio público en lugar del beneficio privado".

- Las partes interesadas entienden que esta es la finalidad del Estándar, pero muchos consideran que hay factores propios del EITI y ajenos a él que han hecho difícil tener éxito en esta área.
- Algunos entienden que el proceso del Estándar EITI y la validación es tan complejo que, involuntariamente, reduce los recursos disponibles para las actividades de reforma y movilización de recursos.
- Otros también señalaron que la pandemia de COVID-19 ha debilitado la capacidad gubernamental en muchos países, mientras que la pandemia y otras prioridades geopolíticas han reducido el nivel de atención / voluntad política disponible para impulsar reformas.

### Abordar los riesgos de corrupción

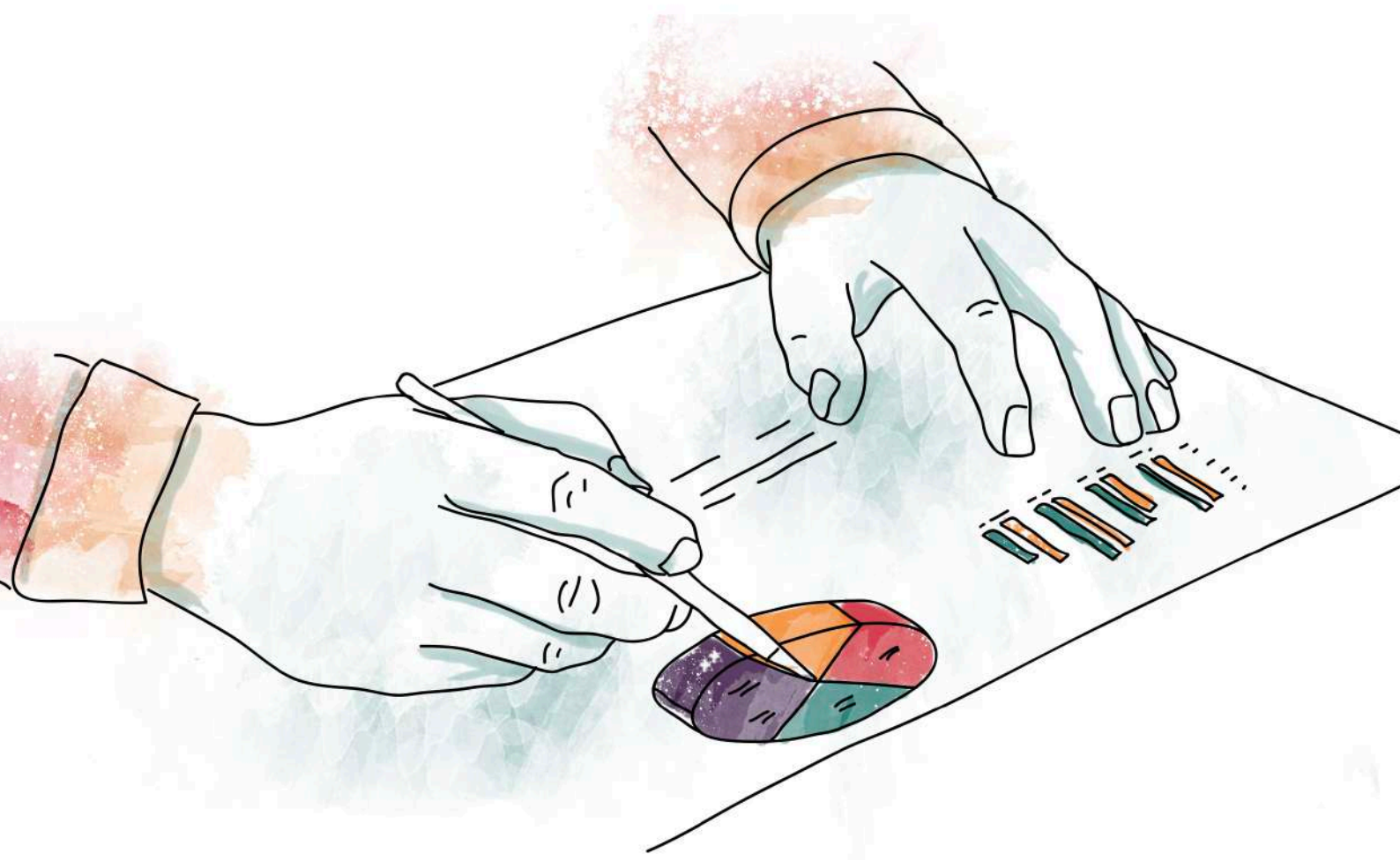
"Entre las prioridades se encuentran las de fortalecer la comunicación con respecto al papel del EITI en el abordaje de la corrupción, identificar oportunidades para la participación de la industria, mejorar el apoyo para la implementación, fortalecer la capacidad de los grupos multipartícipes para implicarse en temas relacionados con la corrupción, y formar alianzas con grupos involucrados en actividades anticorrupción".

- En la mayoría de los países de los estudios de casos se mencionó el aporte positivo del EITI al abordaje de los riesgos de corrupción.
- Si bien parece haber pocos ejemplos de casos de corrupción revelados explícitamente en los informes del EITI, muchas partes interesadas consideraron que el EITI desempeña un papel importante a la hora de ayudar a fortalecer a nivel nacional el principio general de que la corrupción es inaceptable.

### Medir el impacto

"Medir el impacto es fundamental a los fines de mantener el apoyo financiero y promover el aprendizaje. El EITI llevará a cabo una evaluación independiente del impacto y desarrollará un marco de medición que pueda ser adaptado por los países implementadores".

- A nivel global, la evaluación independiente a la que alude esta estrategia prioritaria se llevó a cabo y tiene un alcance mucho más amplio que el de una evaluación de impacto.
- A nivel nacional, las partes interesadas pueden identificar claramente los productos de los programas del EITI. Sin embargo, los nexos con los beneficios alegados no siempre son claros.



# Recomendaciones

---



## 1

## Un enfoque modular del Estándar EITI

El EITI sigue franqueando varios dilemas fundamentales que influyen en cómo las distintas partes

interesadas perciben su eficacia, relevancia, impacto y sostenibilidad. Gestionar la complejidad de estas tensiones parece ser fundamental para el éxito del EITI, en cuanto a que este requiere y fomenta un diálogo multipartícipe eficaz, pero también implica una labor de equilibrio que exige una adaptación continua.

Lo que esta evaluación demuestra nítidamente es que el éxito general del EITI está íntimamente vinculado a la relevancia nacional. Cuando los programas del EITI están alineados estrechamente con las prioridades nacionales, la eficacia, los impactos positivos y la sostenibilidad surgen como una consecuencia lógica. Cuando el EITI es considerado irrelevante para las prioridades de los países implementadores, el peso de implementar la iniciativa puede reducir el apoyo y socavar su eficacia general.

## El enfoque actual

Uno de los puntos fuertes y criticados del EITI es que las reglas y el ahora Estándar de esta iniciativa han evolucionado regularmente a través del tiempo. En efecto, el actual grupo de trabajo sobre el Estándar del Consejo EITI está analizando cambios desde hace más de un año. En prácticamente todos los países de los estudios de casos y en otras entrevistas con partes interesadas, la percepción es que los cambios al Estándar han apuntado casi enteramente en una misma dirección, a saber: mayor duración, nivel de detalle y complejidad.

Es importante reconocer que el actual Estándar sí ofrece opciones para elegir, aunque de un modo muy opaco. Por ejemplo, una de las decisiones clave que toma un GMP y que determina cuán simple o complejo será su programa del EITI es la definición de qué constituye una empresa, un flujo de ingresos o un pago material.

Al mismo tiempo, esta evaluación ha identificado claramente la importancia del EITI en cuanto proceso para establecer un estándar global. Esto se observa en la conclusión de que existe un valor inherente en la transparencia y la rendición de cuentas que genera el EITI y una fuerte creencia de que, en muchos países, esta transparencia no se generaría de forma natural sin la atención global (y el escrutinio implícito) que conlleva la condición de miembro del EITI.

La adopción de un enfoque modular para la implementación del Estándar EITI (ver la [Figura 11](#)) abordaría esta tensión entre el enfoque global y el enfoque de dirección nacional. Si se implementa cuidadosamente, un enfoque modular le permitiría al EITI mantener su credibilidad como plataforma y estándar global para el diálogo sobre políticas y, al mismo tiempo, fortalecer la relevancia nacional. Debería generar más oportunidades para que el EITI produzca cambios positivos en la gobernanza de los países y los resultados de desarrollo, lo cual, a su vez, fortalecería la credibilidad del EITI a nivel global.

Por otra parte, una de las secciones más importantes del Estándar EITI es, de hecho, la de "Terminología", que define los términos "debe", "debería", "se requiere", "se espera", "se recomienda", "se alienta", etc. En otras palabras, aunque estén expresadas de forma indirecta, ya existe cierta flexibilidad y posibilidad de elegir.

Las ventajas del enfoque modular que se propone más abajo son las siguientes:

- Tornaría mucho más explícito lo que es "esencial" y lo que no lo es; y
- Facilitaría notablemente la adopción de nuevos módulos, temas y asuntos sin tener que pensar en (re) negociar todo el Estándar EITI al mismo tiempo.



### ¿Cómo podría funcionar un enfoque modular del EITI?

Las futuras versiones del Estándar EITI deberían identificar módulos "esenciales" y "adicionales". Implementar plenamente los módulos esenciales sería un requisito para obtener una puntuación de "aprobado" (o equivalente) en un proceso de validación revisado. En las validaciones, los resultados más elevados solo deberían estar disponibles para los países que hayan implementado los módulos "adicionales" más relevantes y que puedan demostrar claramente que su programa del EITI produjo una mejoría en la gobernanza.

**Implementar el EITI de forma modular exigiría que el grupo multipartícipe de cada país establezca qué aspectos del Estándar EITI poseen la mayor relevancia e importancia para el país en cuestión.**

Los módulos "esenciales" del EITI deberán incluir los elementos del Estándar EITI más típicamente asociados al EITI y sin los cuales la credibilidad global del EITI correría un riesgo inaceptable. Estos módulos deberían incluir:

- La totalidad del requisito 1 (Supervisión por el grupo multipartícipe).
- La mayor parte o la totalidad del requisito 2 (Marco legal e institucional, incluyendo el otorgamiento de contratos y licencias).
- La mayor parte o la totalidad del requisito 4 (Recaudación de ingresos).
- La mayor parte o la totalidad del requisito 7 (Resultados e impacto).

Por otra parte, es posible que el cambio a un enfoque modular exija fortalecer algunos de estos requisitos esenciales. Las siguientes son tres áreas clave que podría contemplarse fortalecer:

- Actualizar el requisito 1 para que establezca de forma clara que el GMP es el órgano que decide qué módulos deberían estar dentro o fuera del alcance de la implementación del EITI.
- Actualizar el requisito 4 para que defina un umbral mínimo claro de materialidad para las divulgaciones; por ejemplo, los informes del EITI deben comprender como mínimo un XX % de los ingresos totales recibidos por todos los niveles de gobierno, y todas las empresas que aportan más de un Y % de los ingresos totales.
- Actualizar el requisito 7 para fortalecer el requisito de que los países apliquen las recomendaciones y evalúen sus programas del EITI.

Como se señala más arriba, en un enfoque modular, sería necesario que el GMP siga siendo el órgano de toma de decisiones fundamental para la implementación nacional. En efecto, en un enfoque modular, una de las primeras tareas de cualquier GMP sería examinar los diferentes módulos del Estándar revisado y decidir conjuntamente a cuáles de estos módulos debería asignarse o quitarse prioridad para la implementación.

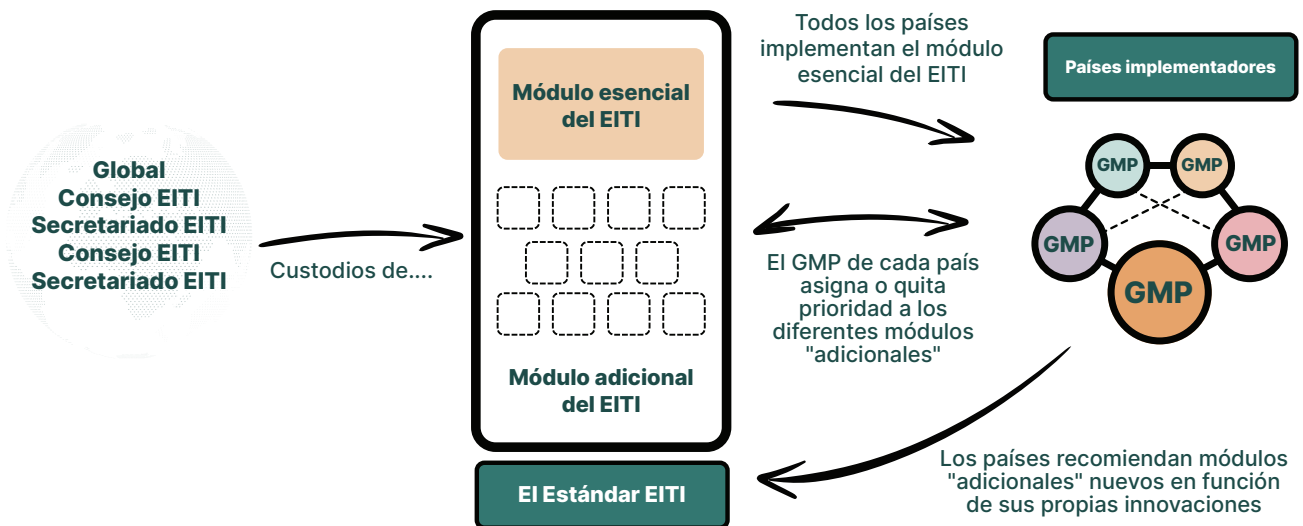


Figura 11. Propuesta de enfoque modular para la implementación del Estándar EITI

Posteriormente, se recurriría al desarrollo de módulos adicionales para impulsar el progreso en temas de gobernanza que mejorarían la relevancia nacional a fin de favorecer el nivel general de eficacia, sostenibilidad e impacto, impulsar avances más sólidos en las propias estrategias prioritarias del EITI, y contribuir a las recomendaciones de esta evaluación. La siguiente es una lista no exhaustiva de los tipos de módulos nuevos/ adicionales (algunos de los cuales estarían basados en aspectos ya existentes del Estándar) que podría considerarse desarrollar:

- Un módulo (o más) dedicado(s) a la implementación del EITI a nivel subnacional y local (ver la siguiente recomendación). Esto podría tornar necesario actualizar o crear módulos adicionales que tengan mayor relevancia a este nivel (p. ej. plataformas multipartícipes subnacionales e informes más sustanciales a nivel de proyecto, incluida la divulgación de los impactos socioambientales).
- Un módulo sobre la creación de leyes y regulaciones dedicadas específicamente al EITI, que ayuden a incorporar el proceso de transparencia y a resguardar su sostenibilidad.
- Un módulo sobre políticas relacionado con las respuestas a las recomendaciones que surgen del proceso divulgativo del EITI y el uso del EITI para impulsar reformas en materia de gobernanza, con énfasis en contribuir a las agendas de desarrollo nacionales a través de un desarrollo más sostenible y equitativo de los recursos extractivos.
- Un módulo que brinde orientación más detallada sobre la labor de monitoreo, evaluación y aprendizaje referente a la implementación y los impactos del EITI.
- Módulos vinculados a diferentes aspectos de la transición energética. Este es un tema polifacético, por lo que podría incluir módulos sobre la contabilidad y divulgación de las emisiones de carbono, la transparencia y rendición de cuentas en torno a la venta o el cierre de infraestructura y/o establecimientos de producción de combustibles fósiles, el desarrollo de proyectos y cadenas de suministro de minerales críticos y/o los impactos de la transición energética en la comunidad y la fuerza laboral.
- Un módulo que se ocupe de forma más explícita del papel del EITI en el abordaje de los riesgos de corrupción.
- Módulos que se ocupen de forma más explícita de las necesidades de transparencia y rendición de cuentas de aquellos países del EITI que ya poseen altos niveles de capacidad de gobernanza, transparencia y divulgación de información. Por ejemplo, en los países implementadores pertenecientes a la OCDE, un módulo sobre la transparencia de las empresas que tienen su sede principal en dichos países podría ser tan relevante como la divulgación de los ingresos nacionales. En un módulo de este tipo, también se abordaría una anomalía actual de la política global del EITI, que es la aparente escasez de descripciones de las obligaciones (si es que las hay) de los países que "apoyan" al EITI.

Habría que revisar el proceso de validación, pero sería crucial mantenerlo y hacerlo valer como parte integral del "valor añadido" global en cuanto evaluación creíble e independiente del progreso general de cada país. La validación también sería clave a los fines de mantener los estándares esenciales globales. Esto sería especialmente importante para garantizar que no haya recaídas en áreas esenciales del Estándar EITI, como el papel de los GMP y las divulgaciones de ingresos y transferencias.

Las revisiones más recientes de la Guía de validación (de junio de 2022) apoyan la dirección general a la que apunta esta recomendación, toda vez que la sección sobre "Eficacia y sostenibilidad de la implementación del EITI" recompensa a los países por tener programas del EITI que estén vinculados de forma clara a las prioridades nacionales en materia de gobernanza, y por garantizar la integración generalizada de dichos programas y, en consecuencia, una mayor divulgación. La última sección de la Guía de validación ("Innovaciones y esfuerzos para ampliar el alcance de la implementación del EITI") también apoya las innovaciones que tienen relevancia nacional, aunque es importante aclarar que, actualmente, estas innovaciones no se evalúan como parte del proceso de validación. En efecto, habría que actualizar esto a fin de aclarar que, en las validaciones, las calificaciones más altas solo estarían disponibles para los países que vayan sustancialmente mucho más allá de lo previsto en el módulo esencial.

Aquí se reconoce la importancia de haber alcanzado un acuerdo global y del proceso para su consecución en el establecimiento del actual Estándar y la correspondiente validación, al igual que la necesidad de negociar este dilema sin socavar las enormes fortalezas de estos pilares fundamentales del EITI. Por este motivo, los evaluadores reconocen que esta recomendación conlleva riesgos que deben sopesarse mediante un examen concienzudo y crítico.



# 2

## Hacer "realidad" el EITI a nivel subnacional y local

Las conclusiones de la evaluación demuestran claramente la importancia y la oportunidad asociadas a una implementación más sustancial

del EITI a nivel subnacional y local. En la mayoría de los países de los estudios de casos se aludió a la implementación subnacional, ya sea como una debilidad o como una oportunidad para impulsar una mayor eficacia, relevancia, impacto y sostenibilidad.

Esto es importante porque la capacidad de aprovechar los datos y las plataformas multipartícipes del EITI de modos más significativos a nivel subnacional y local podría marcar una diferencia sustancial para la gobernanza del sector extractivo y los impactos en materia de desarrollo en las regiones y comunidades destinatarias de los impactos<sup>7</sup>.

Si bien las experiencias actuales relativas a la implementación subnacional son específicas del contexto de cada país, existen desafíos y oportunidades comunes, entre ellos: expandir las plataformas de gobernanza multipartícipe del EITI a los niveles subnacional y local de modos más organizados y consistentes; comprender los asuntos de gobernanza del sector extractivo que más importan a nivel subnacional y local y responder a ellos; hacer que los informes y datos a nivel subnacional y de proyectos sean más puntuales, accesibles y utilizables para las partes interesadas locales; y abordar las limitaciones de capacidad y presupuestarias que afectan a las iniciativas subnacionales vinculadas a los recursos<sup>8</sup>.

Es importante señalar que el actual Estándar no exige "implementar el EITI" a nivel subnacional, sino que se centra en la divulgación de los pagos y transferencias (ver requisitos 4.6 y 5.2). Por ende, el enfoque aquí planteado sería una prolongación del actual enfoque para la implementación subnacional y, como tal, sería un módulo "adicional" (ver la recomendación 1).

### ¿Cómo podría el EITI contribuir a un mayor impacto a nivel subnacional y local?

Para hacer realidad el EITI en el plano subnacional, es necesario cambiar el actual enfoque de "divulgación con conciencia", habitual en muchos países implementadores, por la oportunidad que ofrece un modelo de "gobernanza orientada al impacto" para la implementación subnacional del EITI<sup>9</sup>.

En la actualidad, la implementación subnacional normalmente implica una **divulgación de información** que cobra vida dentro de las plataformas y los informes consolidados nacionales del EITI. La atención está puesta en los **pagos y transferencias** entre las empresas y los gobiernos **nacionales y subnacionales**. Normalmente, las partes interesadas que intervienen en la implementación subnacional son las **empresas** y los gobiernos **nacionales y subnacionales**, mientras que las OSC subnacionales se incluyen en los foros y actividades de concientización, que pueden ser muy irregulares o inexistentes. La implementación subnacional cobra vida en el "espacio de gobernanza" entre los niveles nacional y subnacional de gobernanza.

Sin embargo, cuando los datos subnacionales se encuentran en grandes volúmenes de datos impenetrables y sin desglosar, en plataformas electrónicas de difícil acceso o en informes extensos, con un nivel demasiado general como para resultar significativos para las partes interesadas a nivel subnacional y de proyectos, y sin una plataforma de diálogo o gobernanza consistente en donde las partes interesadas locales puedan debatir los temas que más les preocupan, a menudo el EITI no parece tener un impacto real fuera de las capitales.

Esta evaluación insta a adoptar un nuevo modelo de implementación subnacional que cambie el actual **enfoque de divulgación con conciencia** que se aplica en muchos países por un **modelo de gobernanza orientada al impacto**. Este cambio implica correr el eje de atención, actualmente puesto en la **divulgación de ingresos y transferencias subnacionales**, con algunas (a menudo limitadas) actividades de concientización subnacional, para adoptar un enfoque que ponga en práctica estos datos **extendiendo las plataformas multipartícipes del EITI** al plano subnacional y, si correspondiera, al local, centrando la atención en lo que más importa para las partes interesadas y las comunidades subnacionales

**Esto es importante porque la capacidad de aprovechar los datos y las plataformas multipartícipes del EITI de modos más significativos a nivel subnacional y local podría marcar una diferencia sustancial para la gobernanza del sector extractivo y los impactos en materia de desarrollo en las regiones y comunidades destinatarias de los impactos.**

7 También es importante reconocer que, si bien la divulgación a nivel de proyecto (algo muy relevante para las partes interesadas subnacionales) es un requisito actual del Estándar EITI, reproducir las plataformas de gobernanza multipartícipe por debajo del nivel nacional no es un requisito obligatorio del Estándar. Además, algunos pagos y transferencias subnacionales de interés podrían quedar fuera de los informes del EITI si el GMP establece un nivel de materialidad demasiado alto.

8 Ver también [aquí](#) los trabajos recientes del Secretariado del EITI (investigación publicada en 2020) y del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (publicaciones sobre enfoques subnacionales de 2016 y 2018).

9 El "enfoque actual" aquí resumido es necesariamente una generalización. Entre los países implementadores, existen diferencias en cuanto a los modelos y la eficacia de la implementación subnacional.

y locales (los pagos y gastos a nivel subnacional y de proyecto, los impactos de los proyectos extractivos, la gobernanza del sector extractivo y los impactos en materia de desarrollo).

El modelo de gobernanza orientada al impacto buscaría implicar de manera más significativa a las **partes interesadas y comunidades subnacionales y locales** cercanas a los lugares de los proyectos, ya sea mediante GMP subnacionales u otros foros relevantes a nivel local. La divulgación de información se centraría en **plataformas de datos e informes a nivel subnacional y de proyecto** que incluyan los pagos recibidos y los fondos gastados y demás datos de los proyectos que se consideren **relevantes para las partes interesadas locales** (p. ej. los impactos socioambientales y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los gobiernos y los desarrolladores). Para este modelo, seguramente sería necesario que los foros subnacionales del EITI adopten umbrales de materialidad más bajos que

los que se usan a nivel nacional, a fin de captar datos más granulares que sean relevantes para las partes interesadas locales. La implementación subnacional cobraría vida en el "espacio de gobernanza" entre lo subnacional y lo local, con nexos al ámbito nacional y con la colaboración de este.

Este es un cambio que no es sencillo y que, necesariamente, se materializaría de manera diferente en los distintos países. Los medios de la Figura 12 podrían usarse como marco para desarrollar un enfoque adaptado a cada país a los fines de llevar a cabo una implementación subnacional basada en un modelo de gobernanza orientada al impacto en aquellos países en donde aún no hay un modelo de implementación subnacional o en donde este no está bien definido. Si el país implementador dispone de un modelo subnacional con una cohesión e implementación más efectivas, esos medios podrían emplearse como una evaluación rápida de la "eficacia e impacto".

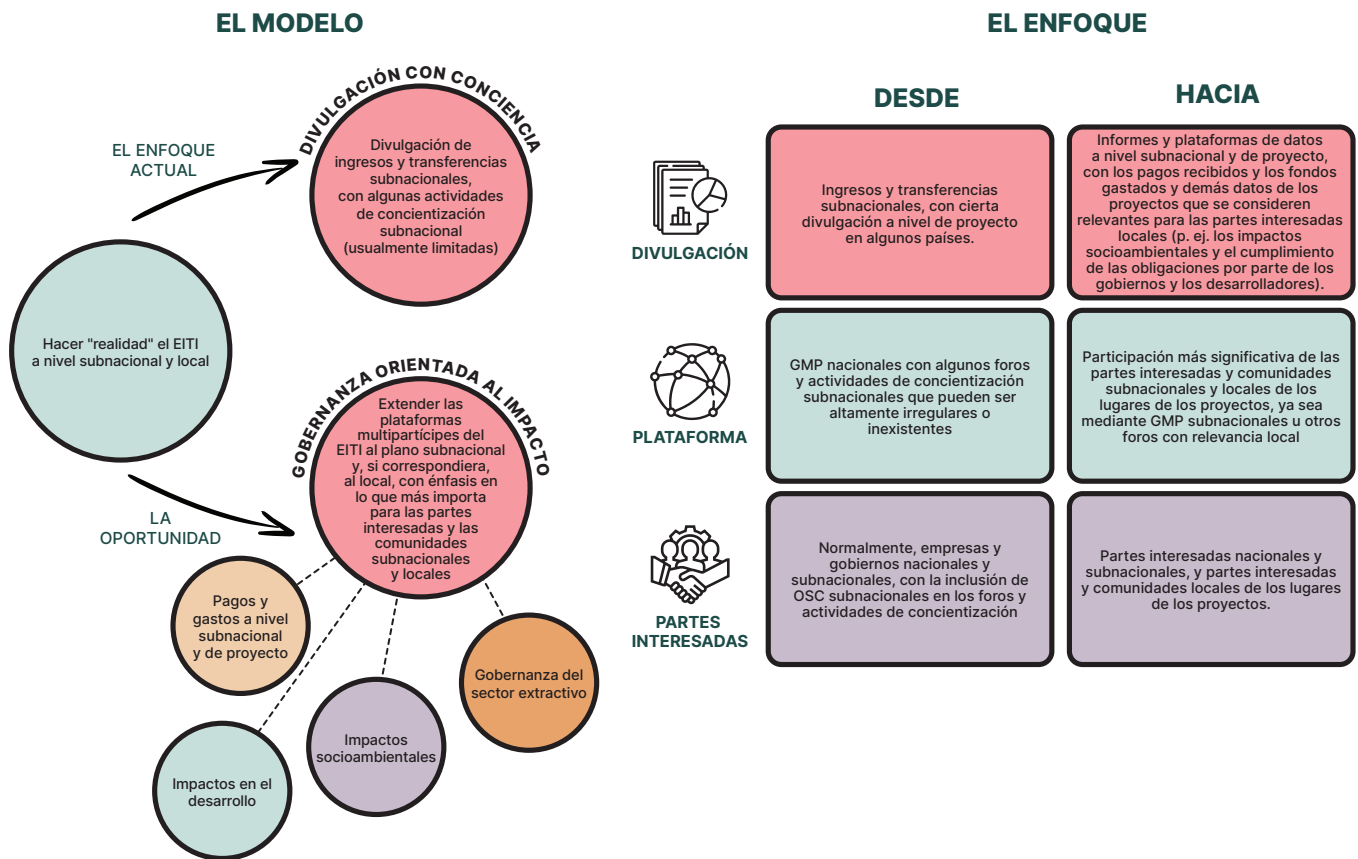


Figura 12. La oportunidad subnacional

## 3

## Reinvertir en el modelo multipartícipe

Las conclusiones de la evaluación establecen claramente la importancia de la plataforma de gobernanza multipartícipe del EITI como un factor clave que impulsa

la relevancia a nivel nacional y, por ende, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. **Cuando los GMP son eficaces, también lo es el EITI.** De manera regular y constante, las partes interesadas que participaron en esta evaluación también destacaron a los GMP como un gran logro de la gobernanza multipartícipe, que normalmente no tiene un equivalente en otros sectores o áreas de políticas.

La plataforma de los GMP no es algo que pueda darse por sentado. En algunos países, la característica distintiva del enfoque multipartícipe del EITI se enfrenta a importantes desafíos y amenazas, ya sea de manera directa con los desafíos para el **espacio** (la oportunidad y plataforma para participar de manera abierta y libre), de manera indirecta por la falta de **capacidad** (los recursos y habilidades para participar activamente), o inadvertidamente por la falta de sintonía entre los distintos **factores impulsores** (los incentivos y las motivaciones para participar de forma activa en vez de pasiva). Estos tres elementos son condiciones necesarias para que cada uno de los tres grupos de partes interesadas del EITI pueda participar eficazmente en la plataforma del GMP; no obstante, estos elementos actúan de forma diferente para cada parte interesada. Puede que estén presentes para algunas partes interesadas, pero no para otras. También pueden ir variando a lo largo del tiempo (por ejemplo, durante una pandemia).

En lo que respecta al espacio del GMP, la capacidad y los factores impulsores, las conclusiones de esta evaluación identificaron las siguientes tendencias preocupantes:

- **La industria y los factores impulsores.** Si bien algunas partes interesadas de la industria reconocieron nítidamente los beneficios de trabajar de forma constructiva con el EITI (entre ellos, la licencia social y política, la reputación internacional y la confianza de los inversionistas), los datos de los estudios de casos de países deslizaron cierta frustración de parte de la industria y hacia ella. Entre las críticas hacia

la industria, se citó el hecho de que las empresas aplican un enfoque orientado al cumplimiento y no ven el beneficio de participar de maneras significativas en las iniciativas del EITI. Aunque hay muchos ejemplos de empresas extractivas que participan activamente en el EITI, si las empresas siguen desvinculándose de los procesos del EITI (o si solo se vinculan superficialmente), esto generaría un riesgo institucional para el proceso tripartito del EITI. **Por lo tanto, hace falta comprender mejor cuál sería el modo óptimo de lograr que el EITI sea más relevante y beneficioso para la industria, a fin de complementar el enfoque actual de "lo que se espera de", que encuadra la participación de las empresas en el EITI principalmente desde la perspectiva del cumplimiento por obligación.** También existe una oportunidad para repensar el modo en que el EITI mide actualmente su propio éxito, que al día de hoy ignora largamente a las empresas (ver la recomendación 4)<sup>10</sup>.

- **La sociedad civil y el espacio cívico.** La oportunidad y plataforma para participar en el EITI puede ser desafiante para todas las partes interesadas, pero lo es especialmente para las OSC. En efecto, en el tiempo de vida que tiene el EITI, el punto del espacio y la participación cívicos ha sido el más tratado, debatido y contencioso dentro de la iniciativa. Es y sigue siendo el tema más complejo durante los procesos de validación y cuando el Consejo EITI analiza si un país está cumpliendo o no con el Estándar EITI.

En algunos países de los estudios de casos, se consideró que el espacio cívico enfrentaba desafíos significativos o se encontraba directamente amenazado. En los capítulos individuales del informe principal se incluyen observaciones detalladas sobre el papel crucial de la sociedad civil en la eficacia, la relevancia, el impacto y la sostenibilidad del EITI. Hay una variedad de factores que favorecen u obstaculizan la capacidad de la sociedad civil de participar de manera libre y abierta en el EITI —y en los debates públicos sobre la gestión de los recursos naturales en términos más generales— y estos factores dependen mucho del contexto. Algunos de los desafíos observados en los estudios de casos de países fueron la contracción del espacio cívico debido a un entorno político más autocrático, leyes específicas que se consideraban amenazantes para la OSC y los activistas, y la suspensión de la capacidad de reunirse en foros y encuentros presenciales por las restricciones de la pandemia. **Si bien el EITI en sí es ampliamente visto como una plataforma que amplía el espacio cívico, para las OSC de algunos países, las dificultades que enfrenta el espacio cívico se conjugan con desafíos en términos de capacidad, lo cual hace que la participación plena y activa en el EITI no esté garantizada.**

**La plataforma de los GMP no es algo que pueda darse por sentado y, en algunos países, se enfrenta a importantes desafíos y amenazas.**

10 Al momento de la redacción de este informe, el Secretariado EITI había lanzado una convocatoria para la elaboración de un "Estudio de resultados en materia de beneficios para las empresas".



- **Los secretariados nacionales y la capacidad.**

Un tema relacionado es el de los recursos y la capacidad para participar. En los estudios de casos de países, fue relativamente habitual encontrar ejemplos de secretariados nacionales y coordinadores nacionales (usualmente pertenecientes a organismos gubernamentales) que carecían de recursos suficientes para implementar las actividades previstas en sus planes de trabajo. Si bien no es algo exclusivo de los

secretariados y coordinadores nacionales, la **falta de capacidad y recursos para financiar los planes de trabajo del EITI no solo puede socavar las actividades de implementación sino también disminuir el entusiasmo por la agenda general del EITI, incluido el alcance ampliado del Estándar. Cuando los recursos para el EITI a nivel de país se encuentran al límite, la eficacia, la relevancia, el impacto y la sostenibilidad se ven afectados.**

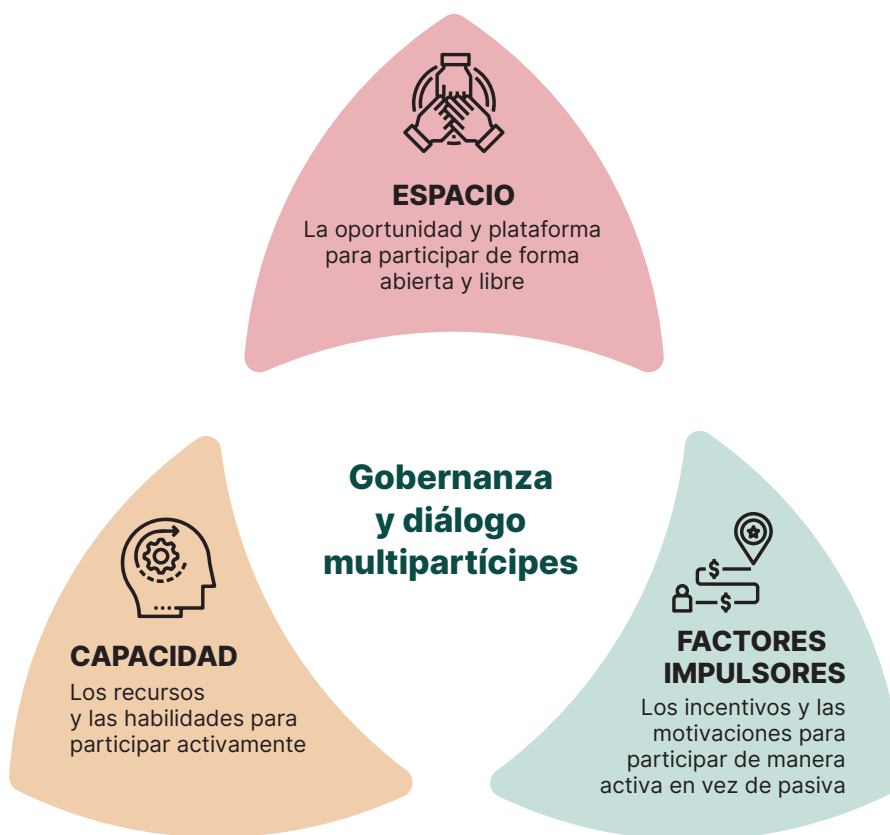


Figura 13. Propuesta de enfoque para reinvertir en los GMP

## ¿Qué forma podría adoptar la reinversión en los GMP?

El equipo de evaluación recomienda un enfoque centrado en tres frentes: los factores impulsores, el espacio y la capacidad. El enfoque comienza con una "indagación" o evaluación del GMP, continúa con conversaciones significativas entre los tres grupos de partes interesadas, y culmina con un proceso orientado a identificar oportunidades para invertir en los factores impulsores, la capacidad y el espacio para que la industria, la sociedad civil y los secretariados nacionales participen de manera eficaz en el modelo multipartícipe.

### Paso 1: Indagación

**Factores impulsores:** Aplicando una perspectiva de política económica (o "*pensando y trabajando políticamente*"), trabajar con las partes interesadas con vistas a identificar incentivos y motivaciones para participar activamente (en vez de pasivamente) en el EITI. Este proceso de identificación debería comenzar con las empresas de la industria que (como se señala en las conclusiones de la evaluación) corren riesgo de caer en el hábito de cumplir con el EITI por obligación en vez de verlo como una alianza activa. El proceso debería ser ampliamente consultivo y ofrecer un espacio en el que las partes interesadas puedan ser francas y honestas, no solo respecto de los incentivos para participar activamente sino también de los elementos disuasorios, a fin de comprender mejor los factores que generan atracción y rechazo. Este proceso de identificación alberga el potencial de revelar nuevas perspectivas sobre medios tendientes a una participación activa que tengan el potencial de generar un efecto multiplicador.

**Capacidad:** Realizar una evaluación participativa de las necesidades en términos de capacidad, a fin de contar con un punto de referencia inicial y elaborar un plan de desarrollo de la capacidad. La evaluación debería comenzar con los secretariados/coordinadores nacionales y las OSC, y el enfoque debería detallar las capacidades necesarias para implementar los planes de trabajo del EITI (en el caso de los primeros) y participar activamente en el EITI (en el caso de las segundas). A fin de favorecer este proceso, debería desarrollarse una herramienta para evaluar la capacidad real y compararla con la capacidad necesaria.

**Espacio:** Para entender mejor cómo es que la transparencia impulsa la rendición de cuentas y conduce a resultados de desarrollo, hace falta comprender mejor los elementos facilitadores y las barreras contextuales del "espacio". El término "espacio" se utiliza aquí como un concepto general que denota la oportunidad y plataforma para participar de manera abierta y libre. Por lo tanto, si bien es relevante para los tres miembros de la estructura tripartita de partes interesadas del EITI, tiene especial relevancia para el espacio cívico y las OSC en algunos países implementadores del EITI. Comprender los elementos facilitadores y las limitaciones particulares del espacio cívico en los países implementadores del EITI (incluido el entorno político dentro del cual funciona la

**Si bien esta recomendación está orientada a los GMP de los países, podría ser útil realizar una "indagación" multipartícipe similar en relación con el espacio, la capacidad y los factores impulsores en el ámbito del Consejo.**

sociedad civil) puede conducir a conversaciones significativas sobre cómo abordar la oportunidad que ofrecen las plataformas de gobernanza multipartícipe del EITI a fin de preservar o seguir ampliando el espacio cívico en el sector extractivo.

### Paso 2: Conversaciones

Tras el trabajo de indagación, recomendamos un enfoque participativo para alentar a los miembros del GMP a analizar los desafíos que enfrenta este último, ya sean **directos** para el **espacio**, **indirectos** debido a la falta de **capacidad** (los recursos y habilidades para participar activamente), o **inadvertidamente** por la falta de sintonía entre los distintos **factores impulsores** (los incentivos y las motivaciones para participar de forma activa en vez de pasiva) y desarrollar las soluciones juntos. Las evaluaciones pueden servir posteriormente como sustento para mantener diálogos significativos y detallados con todas las partes a fin de identificar oportunidades para reinvertir en el modelo multipartícipe.

### Paso 3: Oportunidades

Lo que surge de la evaluación y las conversaciones es un plan de acción para invertir de manera sustancial en la capacidad, los factores impulsores y el espacio a fin de que la industria, el gobierno y la sociedad civil puedan participar de manera eficaz en el modelo multipartícipe. Los resultados pueden incluir:

- Una mejor comprensión de los elementos impulsores, a fin de incentivar un mayor compromiso de participación activa por parte de cada grupo de partes interesadas (comenzando con la industria).
- Una evaluación y punto de referencia inicial de la capacidad para las partes interesadas, donde se compare la capacidad real con la capacidad necesaria, y un correspondiente plan de desarrollo de la capacidad (comenzando con los secretariados nacionales).
- Una comprensión de los factores facilitadores y las barreras para el espacio cívico, basada en el lugar del que se trate, que pueda contribuir a que la transparencia se traduzca en rendición de cuentas y resultados de desarrollo, comenzando con una perspectiva de la sociedad civil.

## 4

**Medir lo importante**

Durante la realización de esta evaluación, las consultas con las partes interesadas expusieron una curiosa dicotomía a nivel global y nacional. Existe una profunda preocupación en el sentido de que la realización de evaluaciones de gran

envergadura, complejas, extensas (esta evaluación llevó más de un año) y con diferentes capas, como lo es esta, pueda fracasar radicalmente en generar un cambio real y positivo para el EITI. Al mismo tiempo, también se observa la inquietud de que el EITI no esté midiendo actualmente lo que debería medir para demostrar impactos de mayor jerarquía en materia de gobernanza y desarrollo.

Los datos de la evaluación ofrecen ejemplos de impactos del EITI. No obstante, si bien las partes involucradas en la implementación del EITI pueden, en líneas generales, señalar la eficacia del EITI en su contribución a una mayor transparencia, no siempre son capaces de identificar los efectos derivados. Las razones de ello podrían ser la falta de materialización del cambio en la práctica y/o que los impactos que el EITI está contribuyendo a generar no están claros y/o no son explícitos. En parte, esto se debe a que los "medios" del EITI, como la transparencia y los foros multipartícipes, suelen ser provechosos en sí mismos, por lo que parecen confundirse sistemáticamente con los "fines". Además, como el nexo con un impacto más amplio tiende a ser poco claro, suelen intervenir muchas variables, y no siempre está claro cómo está contribuyendo una determinada intervención.

El EITI debe trabajar mejor a la hora de medir lo que importa, pero debe hacerlo de un modo que no reproduzca la crítica que a veces se plantea en los países (esto es, que se depende excesivamente de informes complejos con datos desactualizados).

En los documentos sobre el impacto elaborados a nivel nacional en el contexto del EITI, así como en los indicadores clave de desempeño del Consejo y el Secretariado del EITI, predominan fuertemente:

- Mediciones de insumos y productos detallados; y/o
- Intentos por vincular al EITI con indicadores de gobernanza o desarrollo de un nivel muy general.

Como muestra la tabla más abajo, ambos enfoques plantean dificultades, y parecería estar faltando una capa entre ambos. La capa faltante implicaría preguntar directamente a quienes más sienten los impactos del EITI (las partes interesadas internas y la ciudadanía de los países implementadores) si ha habido cambios positivos o negativos perceptibles en cuanto a la experiencia de las partes interesadas del EITI con la iniciativa y, a nivel nacional, la experiencia de la ciudadanía con la gobernanza de los recursos.

**El EITI debe trabajar mejor a la hora de medir lo que importa, pero debe hacerlo de un modo que no reproduzca la crítica que a veces se plantea en los países (esto es, que se depende excesivamente de informes complejos con datos desactualizados).**

	Datos sobre insumos y productos	Carencia actual en los datos detectada en la evaluación	Indicadores de gobernanza y desarrollo de nivel general
<b>Qué se mide / podría medirse</b>	<p>Detalles de los insumos de los programas globales o nacionales (p. ej. presupuestos y tiempo del personal).</p> <p>Detalles de los productos (p. ej. documentos del Consejo, informes del EITI, sitios web, eventos realizados).</p>	<p>¿Cuáles son las experiencias reales de las partes interesadas del EITI con respecto a la implementación nacional y las instituciones globales del EITI (el Consejo y el Secretariado)?</p> <p>¿Cuál es la experiencia de la ciudadanía de los países ricos en recursos con respecto al modo en que funcionan los organismos gubernamentales y las empresas en el sector extractivo? ¿Está mejorando?</p>	<p>Aumentos en los ingresos gubernamentales; referencias a indicadores de gobernanza (p. ej. los Indicadores Mundiales de Gobernanza, mediciones del clima de inversiones, percepciones de la corrupción, etc.).</p>
<b>Ventajas</b>	<p>Nexo claro entre lo que se está midiendo y el EITI.</p>	<p>Se pregunta directamente a quienes más sienten los impactos del EITI y la gobernanza de los recursos en general cuál es su experiencia. Hay una cercanía suficiente con el EITI que permite establecer un nexo.</p>	<p>Demuestra el alcance de las aspiraciones del EITI y <i>podría</i> contribuir indirectamente a ellas.</p>
<b>Desventajas</b>	<p>No hay pruebas reales de una mejora en la gobernanza o el desarrollo. No se aborda la calidad o eficacia de los productos.</p>		<p>Los indicadores son de un nivel tan general que es difícil establecer un nexo con el EITI.</p>

A nivel global, si bien hay algunos indicadores clave de desempeño en materia financiera que son fundamentales y obviamente deberán conservarse, hay otros indicadores utilizados por el Secretariado Internacional que podrían reducirse significativamente y, en su lugar, podrían medir cuál es la experiencia de quienes intervienen en la implementación del EITI con respecto a su eficacia, transparencia, apertura y predisposición para relacionarse y escuchar. Esto debería incentivar la priorización de aquellas relaciones y consultas que son necesarias para mejorar la relevancia del EITI, que es la base de su eficacia, impacto y sostenibilidad en general.

Los tipos de preguntas utilizadas en la encuesta a las partes internas del EITI realizada en esta evaluación para verificar estas cuestiones (y que podrían repetirse e incluirse en evaluaciones mucho más rápidas y superficiales) fueron, por ejemplo:

- *¿Las interacciones que usted ha tenido con las instituciones internacionales del EITI han sido positivas o negativas?*
- *¿El Secretariado del EITI escucha y respeta las opiniones de las personas como yo [la persona encuestada]?*
- *¿Las instituciones internacionales del EITI funcionan de manera justa y transparente?*
- *¿Las políticas e intervenciones del EITI son relevantes para los países implementadores?*

A nivel nacional, cada país debería tener una teoría del cambio formulada que impulse su programa del EITI y que sirva como parámetro para medir el progreso; **no obstante, las directrices del EITI deberían ser claras en cuanto a que cada país debería desarrollar y adoptar una teoría del cambio propia y específica que sea relevante para sus necesidades y su experiencia con la gobernanza de los recursos.**

Posteriormente, los marcos de monitoreo, evaluación y aprendizaje nacionales podrían identificar indicadores de evaluación que sean relevantes, atribuibles al EITI y susceptibles de medición. Las mediciones que se evaluaron en la encuesta a la ciudadanía como parte de esta evaluación y que podrían subsanar la carencia de datos señalada más arriba incluyeron preguntas tales como:

- *Sé dónde podría conseguir información sobre cómo funcionan las industrias del petróleo, el gas y la minería.*
- *¿Cree usted que el gobierno recibe una porción justa de los beneficios que generan estas industrias?*
- *¿Cree usted que las comunidades locales reciben una porción justa de los beneficios que generan estas industrias?*
- *En general, ¿la industria del petróleo y la minería funciona mejor o peor que hace 10 años?*
- *En general, ¿los organismos gubernamentales funcionan mejor o peor que hace 10 años?*





# Conclusión general

---



## El EITI es eficaz pero necesita una renovación

Por un lado, esta evaluación considera que el EITI goza de una salud relativamente buena. Existe una clara valoración del mandato esencial de la iniciativa, con una fuerte visión de que el mecanismo multipartícipe de rendición de cuentas y la transparencia de los datos que aporta el EITI son muy valiosos en sí mismos. Sin el EITI, esta transparencia y rendición de cuentas no existirían en muchos países. Asimismo, la mayoría de las partes interesadas mantienen una visión positiva con respecto al funcionamiento del EITI y a las instituciones internacionales que lo apoyan. En un sector que —sin una gobernanza eficaz— puede tener una susceptibilidad desproporcionada a la corrupción y los conflictos, el EITI ha logrado mantener un foco claro en estos temas por casi 20 años. Sin embargo, en otros dos sentidos, sería justo decir que el EITI se enfrenta a circunstancias muy adversas.

En primer lugar, el EITI se desempeña en un contexto global actual desafiante. En este sentido, las cuestiones del cambio climático y la transición energética han agudizado los debates acerca de si las industrias más antiguas (combustibles fósiles) y las emergentes (minerales críticos) deberían seguir adelante o incluso si deberían desarrollarse. Al mismo tiempo, la pandemia de COVID-19 ha reducido significativamente la capacidad de muchos grupos para mantener conversaciones, debatir y resolver los problemas colectivamente de manera constructiva. El espacio cívico está contrayéndose en muchos países. Existen tendencias geopolíticas significativas (como el cambio climático, la pandemia, la seguridad alimentaria y la guerra) que desvían la escasa atención política de los enfoques de gobernanza complejos como el EITI.

En segundo lugar, esta evaluación observó nítidamente que, dentro del EITI, existe un interrogante claro con respecto a dónde se originan y elaboran sus políticas. ¿Descienden gradualmente de los diálogos e instituciones globales hacia los países implementadores, o a la inversa? Parece haber una creciente inquietud en cuanto a que el actual Estándar EITI no tiene suficiente flexibilidad para que los países implementadores modelen sus programas del EITI de modo tal que sean relevantes a nivel local y que, en algunos casos, eso provoca que se elaboren informes por el solo hecho de cumplir en hacerlo, resignándose la posibilidad de llevar a cabo análisis, debates y reformas de gobernanza sustanciales.

Es por estas razones que las recomendaciones de esta evaluación se posicionan fuertemente del lado de fortalecer el papel de los países implementadores en sus propios programas del EITI. Las dos primeras recomendaciones —adoptar un enfoque más flexible y modular para el Estándar EITI y encontrar formas de hacer realidad el EITI a nivel subnacional y local— apuntan a lograr que el EITI sea más relevante para quienes realmente ejercen la gobernanza de las industrias extractivas, participan en ella o sienten sus impactos. La recomendación final de "medir lo importante" luego propone posibles formas de evaluar con mayor credibilidad la verdadera eficacia e impacto del EITI.

Sin embargo, la penúltima recomendación es, quizás, la más importante. Todas las partes interesadas de todos los países consideraron que la gobernanza multipartícipe es una de las mayores fortalezas del EITI. La eficacia continua de la gobernanza multipartícipe del EITI parece darse por sentada en muchos casos; sin embargo, esta evaluación considera que se encuentra en una condición relativamente frágil y que necesita inversiones proactivas y, en algunos casos, cierta restauración. Algunas empresas extractivas están comenzando a desvincularse de la iniciativa, y el espacio cívico atraviesa dificultades. Asimismo, el modo en que se aborda, debate y divulga la información ha cambiado radicalmente a lo largo de la "vida" del EITI. Cuando el EITI se creó en 2003, ninguna de las cuatro grandes plataformas de redes sociales actuales (Facebook, Instagram, YouTube y WhatsApp), con sus 8000-9000 millones de usuarios totales (que, a su vez, se superponen), siquiera existía. Este cambio genera oportunidades importantes para los pilares del EITI de la transparencia y el diálogo, pero también puede hacer que la difusión de datos técnicos complejos se vuelva más complicada. Es por estas razones que recomendamos centrarse más minuciosamente en la salud general de los grupos multipartícipes nacionales que impulsan al EITI.

## ¿A quiénes "competen" estas recomendaciones?

Es importante considerar no solo el "qué" sino también el "quién" de las recomendaciones reseñadas en este informe.

Los informes encomendados por el Secretariado Internacional y entregados al Consejo Internacional pueden caer muy fácilmente en la presunción por defecto de que estas dos mismas organizaciones globales deberían tener la responsabilidad de llevar a la práctica estas recomendaciones. Esta evaluación considera férreamente que ello sería un error.

N.º	Recomendación	A cargo de	Con apoyo de
1	<b>Un enfoque modular para el EITI</b>	Foro de coordinadores nacionales	Secretariado Internacional EITI
2	<b>Hacer "realidad" el EITI a nivel subnacional y local</b>	GMP nacionales	Secretariado Internacional; donantes/países que apoyan al EITI
3	<b>Reinvertir en el modelo multipartícipe</b>	GMP nacionales	Secretariado Internacional EITI
4	<b>Medir lo importante</b>	Secretariado Internacional	Donantes/países que apoyan al EITI





### Un enfoque modular para el EITI

En cuanto a la primera recomendación, existe un riesgo significativo de que tener como punto de partida un diálogo sobre políticas global sea, en realidad, inconducente para el objetivo de hallar modos de que el EITI sea más relevante para los países implementadores. De los tres grupos principales de partes interesadas, los gobiernos de dichos países son los menos capaces de coordinar y presentar posturas alineadas a nivel internacional.

Por esta razón, los evaluadores consideran que las primeras consultas, esquemas y bosquejos de un posible enfoque modular para el Estándar EITI deberían estar a cargo del grupo de coordinadores nacionales del EITI, con apoyo del Secretariado Internacional.

Por supuesto, cualquier enfoque definitivo que se adopte para un asunto tan complejo deberá ser examinado y, en última instancia, decidido por el Consejo EITI y la Conferencia Global; sin embargo, colocar a los países implementadores en el punto de partida de este debate será la mejor forma de poner en práctica esta recomendación.

### Hacer "realidad" el EITI a nivel subnacional y local

Adoptar un nivel de detalle más granular para los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas será un ejercicio complejo y que, probablemente, requiera recursos adicionales para incrementar el nivel de atención del EITI en esta área.

Ya ha habido intentos anteriores de implementar el EITI a nivel subnacional, y sería bueno hacer un análisis superficial de lo aprendido en este espacio.

No obstante, los aspectos sustanciales de esta recomendación exigirán actuar de manera coordinada tanto a nivel global como nacional. Los países interesados en dedicar más atención a la implementación subnacional deberán identificar las cuestiones de gobernanza de los recursos del ámbito subnacional que más se beneficiarían de la combinación de transparencia de los datos y diálogo multipartícipe que ofrece el EITI.

A nivel global, es posible que el Consejo y el Secretariado Internacional del EITI deban desarrollar nuevos "módulos adicionales" (conforme a la recomendación 1) para los temas/asuntos que no están actualmente comprendidos en el Estándar.

### Reinvertir en el modelo multipartícipe

La buena (o mala) salud del diálogo y la gobernanza multipartícipes, que son elementos centrales del EITI, es fundamental para que el EITI siga teniendo éxito y existiendo. El "qué" del EITI tendrá dificultades si las relaciones inherentes al "quién" y al "cómo" se tensan.

La evaluación recomienda que los GMP de todos los países implementadores lleven adelante esta recomendación, pero también señala que ello sería contraproducente si se vieran obligados a hacerlo por el hecho de ser un requisito adicional del Estándar o el proceso de Validación.

El Secretariado Internacional EITI debería desarrollar un modelo simple y estandarizado del modelo de "indagación → conversación → oportunidades" reseñado más arriba para su uso por parte de los GMP. En algunos casos, también podría ofrecer actuar como facilitador independiente del proceso, pero solo a pedido del GMP del país en cuestión.

### Medir lo importante

Al igual que otras de las recomendaciones aquí planteadas, esta recomendación involucra elementos globales y nacionales. Como primera medida, esta recomendación debería ser considerada inmediatamente en el trabajo actualmente en curso de revisión de los indicadores clave de desempeño del Consejo y el Secretariado Internacional del EITI.

Estos indicadores clave de desempeño revisados deberían idealmente contener medidas que reflejen las experiencias reales de las partes interesadas con respecto al EITI, como las que se describen en la recomendación. El progreso en los indicadores clave de desempeño debería divulgarse en el Informe de progreso anual del EITI (donde actualmente brillan por su ausencia).

A nivel nacional, el Secretariado y/o los donantes y países que apoyan al EITI deberían trabajar para elaborar varios modelos de teorías del cambio que los países implementadores puedan adoptar y adaptar a las circunstancias. Estos modelos también deberían incluir un "menú" de posibles enfoques y medidas de evaluación que puedan utilizarse en diferentes componentes de las distintas teorías del cambio.



# Reconocimientos

La evaluación fue realizada por los evaluadores independientes Voconiq y Square Circle.



**Square Circle** es una empresa de consultoría para el desarrollo global que trabaja para facilitar un proceso de desarrollo más inclusivo que propicie un impacto sostenible y equitativo. Trabajamos de manera crítica, adaptativa y creativa con nuestros socios para el desarrollo a través de nuestros servicios principales (asesorías sobre gobernanza e impacto social, educación y desarrollo de la capacidad, y monitoreo, investigación, evaluación y aprendizaje).

[squarecircle.org](https://squarecircle.org)



**Voconiq** es una empresa dedicada a la ciencia de datos y la participación comunitaria. Nos especializamos en garantizar que las voces de las comunidades y las partes interesadas sean escuchadas con claridad en las empresas, las industrias, las instituciones y todos los niveles de gobierno. Voconiq mide la confianza y la aceptación entre las organizaciones y las comunidades a través de soluciones tecnológicas especializadas con el fin de ayudar a sus clientes a comprender sus riesgos sociales y centrarse en los aspectos más importantes de su relación con las comunidades.

[voconiq.com](https://voconiq.com)

El equipo de evaluación agradece el apoyo brindado a lo largo de todo el proceso por Christopher Wilson, asesor superior del Secretariado Internacional EITI. El equipo también agradece la orientación continua del Grupo de Dirección del Proyecto (PSG, por sus siglas en inglés).

El equipo de evaluación está integrado por personas de Australia, Brasil, la República Democrática del Congo, Indonesia, la República Kirguisa, Nueva Zelanda y Zimbabue.



**Sefton Darby**

*Codirector de la evaluación*



**Dr. Tim Grice**

*Codirector de la evaluación*



**Dra. Ana-Lucia Santiago**

*Investigadora de estudios de casos de países e instrumentos de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI)*



**Arlette Nyembo**

*Investigadora de estudios de casos de países*



**Dra. Jodie Curth-Bibb**

*Jefa de métodos cualitativos*



**Dr. Nelson Solan Chipangamate**

*Investigador de estudios de casos de países e instrumentos de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI)*



**Frenky Simanjuntak**

*Investigador de estudios de casos de países y de políticas*



**Jyldyz Abdyrakhmanova**

*Investigadora de estudios de casos de países y de políticas*



**Dr. Kieren Moffat**

*Jefe de instrumentos de sondeo del sentimiento sobre la gobernanza (GSI)*



**Kimberley Groves**

*Analista superior*



**Voconiq**  
Engagement Science Insights



**SquareCircle**  
INSIGHT FOR DEVELOPMENT