

## Contenido local: ¿Qué es y para qué sirve?

Actualmente existen industrias a nivel mundial que generan tasas de rentabilidad significativamente superiores a las demás. Dentro de estas, se encuentran liderando la lista las industrias petrolera, minera y gasífera. Dependiendo de varios factores, el costo para extraer un barril de petróleo puede llegar a ser considerablemente menor a su precio de venta. De igual manera, la producción diaria de barriles de petróleo de un pozo puede alcanzar las decenas de miles de barriles por día.

Debido a este nivel de rentabilidad, es común que exista un constante debate por parte del propietario del recurso, que en la mayoría de casos es el Estado, sobre los mecanismos para maximizar los ingresos que podría recibir de su explotación. Este debate frecuentemente se centra en temas como los tipos de contrato que deben suscribirse, la presencia de empresas públicas, el cobro de regalías, impuestos, ingresos extraordinarios, entre otros. En este sentido, una vez definido por el Estado el régimen que se quiere adoptar (los regímenes pueden ser creados o modificados), los marcos normativos e institucionales tienden a alinearse para maximizar los ingresos provenientes de la industria.

Sin embargo, ¿es suficiente para el Estado haber alcanzado un acuerdo que maximice la renta con la empresa que explotará el recurso? Las empresas petroleras, mineras y gasíferas, incurren en inversiones significativas antes, durante y después de sus operaciones. Durante este periodo, existen mecanismos para generar beneficios adicionales a la renta, a nivel nacional y local. De igual manera, estos mecanismos pueden contribuir a disminuir el impacto que tienen las operaciones de las empresas. Una herramienta poco explorada y conocida en Ecuador y en América Latina es la generación de “**contenido local**” (*local content*).

### Definición

Como se mencionó previamente, existen mecanismos para obtener beneficios adicionales a la renta en torno al sector hidrocarburífero o minero. Estos beneficios pueden darse a nivel nacional o local y se enmarcan en el concepto de **contenido local**. A pesar de ser un concepto poco conocido en Ecuador, existen leyes y prácticas que ya se aplican en el país que pueden ser catalogadas como contenido local de acuerdo a las definiciones que se presentan a continuación. Según Tordo, Warner, Manzano y Anouti (2013), contenido local se puede definir de las siguientes formas:

- La medida en que las industrias extractivas generan beneficios adicionales a la economía de un país más allá de la contribución directa de su valor agregado.
- Los procesos a través de los cuales el sector petrolero, minero y gasífero se vincula a otros sectores de la economía.
- La participación a nivel local en el empleo o las ventas de la industria petrolera o minera a lo largo de su cadena de valor.

Por lo tanto, el concepto de contenido local se refiere a las prácticas de las empresas para, a través de la compra de bienes y la adquisición de servicios, generar encadenamientos<sup>1</sup> y vínculos a nivel nacional y local con otros sectores y actores de la economía. En países como Noruega o Malasia, estas prácticas son reguladas y establecidas por entidades del gobierno por lo que forman parte de una política de contenido local.

Para entender el concepto de contenido local y su relación con los encadenamientos, basta con imaginar una empresa que inicia operaciones de producción en un país. Para sus operaciones la empresa necesitará bienes que incluyen desde tuberías, equipo de sísmica, autos, plataformas, campos, etc., hasta bienes como suministros de oficina, trajes, botiquines, etc. De igual manera, la empresa requerirá de servicios técnicos altamente especializados así como servicios de catering, o de asistencia (por ejemplo, chofer, bodeguero, entre otros). Entonces, si el país en el que opera la empresa establece una política de **contenido local**, buscará que estos bienes y servicios sean adquiridos a través de proveedores a nivel nacional o local en lugar de importarlos. Con esto, se generan encadenamientos a nivel nacional pues la empresa que suministra tuberías a la empresa petrolera obtendrá más ingresos y requerirá de más trabajadores, y a nivel local, pues la empresa de la ciudad que suministra servicio de catering a la empresa petrolera deberá, por ejemplo, contratar a más trabajadores y adquirir más suministros de la zona.

Si bien es cierto este ejemplo es simple y no toma en cuenta otros factores complejos dentro de las políticas de contenido local (como la capacidad muchas veces limitada de la industria local), sirve para aclarar el concepto de contenido local y su vínculo con los encadenamientos.

### Contenido local y responsabilidad social empresarial

Al ser poco conocido el concepto de contenido local en Ecuador y la región, es común que se presten confusiones sobre su relación con la responsabilidad social empresarial (RSE). En este sentido, en esta sección se presenta un breve análisis realizado por Carlos Monge, Coordinador para Latinoamérica del Natural Resource Governance Institute (anterior Revenue Watch Institute).

Monge sostiene que, aunque no existe una definición consensuada de la RSE, tanto la literatura académica como en organizaciones internacionales se han presentado definiciones que coinciden en expresar que la RSE se refiere a iniciativas las empresas que se relacionan al ámbito social y que superan lo requerido por ley.<sup>2</sup> Para Monge, se pueden encontrar definiciones amplias que también incluyen

---

<sup>1</sup> En pocas palabras, el nivel de encadenamiento se refiere a cuan interrelacionado está un sector determinado, con otros sectores de la economía, tanto como proveedor de insumos (encadenamiento hacia delante), o como comprador de insumos (encadenamiento hacia atrás).

<sup>2</sup> McWilliams, Siegel y Wright (2006) definen la RSE como *“situaciones en que las empresas van más allá de las reglas básicas y desarrollan acciones que parecen favorecer algún bien social, más allá de los intereses de la empresa y lo que es requerido por la ley.”*

esfuerzos adicionales de las empresas “hacia adentro” y que tienen que ver más con el ambiente laboral interno que con las relaciones con el entorno.<sup>3</sup>

Con respecto a las relaciones entre el contenido local y RSE menciona que es importante distinguir dos niveles. El primero, si es que conviene -o no- asumir que el contenido local es conceptualmente parte de la RSE. Esta perspectiva podría afirmarse si se toma en cuenta, por ejemplo, que hay definiciones de RSE que incluyen temas de empleo local que también hacen parte del contenido local. Más aún, si se asume la aproximación propuesta por Michael Porter<sup>4</sup> de la RSE como la generación de “valor compartido”. En este caso, el contenido local sería parte de una estrategia ampliada de RSE.

Sin embargo, al tomar la decisión de incorporar al contenido local dentro de la RSE se estaría asumiendo que las empresas solo desarrollarían políticas de contenido local porque mejora su relación con las poblaciones de su entorno y no como parte de su propia racionalidad económica. Por ejemplo, no encajaría en una definición de RSE una decisión empresarial de compras locales sustentada en la conveniencia de reducir los costos de transporte de traer productos alimenticios de fuera de la localidad donde explotan los recursos.

Según Monge, si lo que se busca es saber por qué las empresas desarrollan iniciativas de contenido local, es conveniente mantener el concepto de contenido local separado de la RSE, aunque en muchos casos habrá superposiciones.

### Argumentos a favor del contenido local

Se puede enumerar varios aspectos positivos que surgen cuando el gobierno y las empresas adoptan prácticas de contenido local siendo una de las principales la generación de encadenamientos con otras industrias y sectores. Otros aspectos que son usados a favor de las prácticas de contenido local se detallan a continuación:

- **Contribuye a la diversificación:** según Tordo et. al. (2011), las prácticas de contenido local pueden contribuir a prevenir la llamada maldición de los recursos, debido a que promueven el fortalecimiento de otras industrias y sectores a nivel nacional y local.
- **Incremento de calidad:** debido a que los requerimientos de calidad de las industrias extractivas son por lo general elevados, con la aplicación de prácticas de contenido local la industria nacional debería incrementar la calidad de sus productos para alcanzar los requerimientos de las empresas.
- **Incremento de conocimiento:** la industria extractiva requiere de mano de obra tecnificada. En este sentido, este requerimiento representa un reto para la aplicación de políticas de contenido local que busquen generar este conocimiento. Es necesaria la colaboración conjunta entre el

---

<sup>3</sup> Para el Banco Mundial, la RSE se puede definir como “el compromiso de las empresas de contribuir al desarrollo sostenible trabajando con los empleados, su familia, la comunidad local y la sociedad en general para mejorar la calidad de vida en una manera que sea beneficiosa para el negocio y también para el desarrollo.”

<sup>4</sup> Michael E. Porter y Mark R. Kramer. Creating Shared Value. Harvard Business Review; Jan/Feb2011, Vol. 89 Issue 1/2, p62-77.

Estado y las empresas para crear las oportunidades de capacitación y generación de conocimiento necesarias para cumplir con esta demanda.

- **Externalidades productivas:** complementariamente a la generación de conocimiento, Tordo (2011) señala que puede haber otras externalidades<sup>5</sup> positivas productivas que pueden surgir de las operaciones de grandes inversiones mineras o petroleras
- **Empleo:** debido a que las industrias extractivas son intensivas en capital pero no en empleo, las políticas de contenido local pueden contribuir a la generación de nuevas fuentes de empleo.
- **Compensación:** las políticas de contenido local pueden estar dirigidas a compensar a las familias y comunidades por operaciones llevadas a cabo en su territorio (por ejemplo, a través de empleo o demanda de servicios).
- **Legitimización de la actividad:** un efecto alternativo que pueden tener las políticas de contenido local si están bien direccionadas puede ser la aceptación de parte de ciertos actores a la industria. Es decir, si los actores a nivel local se benefician de la empresa a través de empleo, capacitaciones, transferencia de tecnología, obras, etc., es posible que la resistencia a la actividad disminuya e incluso se promuevan buenas relaciones con las empresas y el Estado.

### Argumentos contra el uso de prácticas de contenido local

Además de los aspectos positivos repasados en la sección previa, los autores que estudian las políticas de contenido local destacan que también hay aspectos negativos a tomar en cuenta que se detallan a continuación:

- **Mal alineamiento entre los objetivos y las políticas:** se pueden dar casos en los que los objetivos del gobierno no se encuentran alineados a las políticas de contenido local lo cual genera ineficiencia. Por ejemplo, un gobierno puede establecer que el personal de las empresas debe provenir en al menos un 90% del país donde opera. Sin embargo, en el país puede haber una oferta limitada de personal con las capacidades requeridas, por lo que la empresa deberá incurrir en gastos no planificados y posibles retrasos. En este caso, la política adecuada debería ser más amplia y debería simultáneamente fortalecer la oferta académica enfocada en las necesidades de la industria petrolera y minera.
- **Rol del gobierno:** La implementación de contenido local no debería recaer únicamente en las empresas, el gobierno debe también adoptar un rol activo, no sólo en su diseño sino también en su implementación efectiva. Si la carga de políticas de contenido local se traslada únicamente a las empresas, se podrían dar situaciones en que se genere el debate sobre si el Estado debe tener un rol más fuerte en la generación de empleo y conocimiento.
- **Regulaciones internacionales:** en ciertos casos, las regulaciones internacionales pueden interferir con las políticas nacionales de contenido local. Por ejemplo, existen regulaciones por parte de la Organización Mundial del Comercio que establecen limitaciones para el establecimiento de políticas en relación a las empresas.

---

<sup>5</sup> En este contexto, una externalidad se refiere a los efectos (positivos o negativos) que puede tener una política de contenido local de la industria extractiva en la política productiva del país.

- **Costos administrativos elevados:** el establecimiento de políticas de contenido local puede derivar en altos costos administrativos. Por ejemplo, si se establecen políticas para capacitaciones dos veces al mes por parte de las empresas extractivas, puede ser costoso para el gobierno monitorear el cumplimiento de esta política.

## Otros factores

Además de los aspectos revisados previamente, antes de la elaboración de una política de contenido local se deben tomar en cuenta varios factores que se detallan y explican a continuación:

- **Encadenamientos hacia atrás y adelante:** el concepto de contenido local está vinculado al de los encadenamientos. En este sentido, las políticas pueden enfocarse en generar contenido local en los encadenamientos hacia atrás, hacia adelante o ambos dentro de la industria petrolera o minera.
- **Políticas de contenido local consistentes con leyes:** para la formulación de políticas de contenido local se debe tomar en cuenta que las leyes del país o ciudad se encuentren alineadas a las políticas. Es decir, si una política establece ciertos requerimientos para la empresa, esta política no puede ir en contra de la ley que norma a las empresas privadas en el país.
- **Otras formas de generar contenido local:** otras formas que se han identificado para la generación de contenido local además de la compra de bienes y servicios son las transferencias de tecnología, capacitación, e inversión en investigación y desarrollo.
- **Políticas balanceadas:** las políticas de contenido local deben procurar mantener un balance entre los beneficios al país y a la ciudad donde operan las empresas y los intereses de la empresa. Si las políticas de contenido local son rigurosas y costosas para las empresas, se corre el riesgo que las mismas no inviertan en el país.
- **Incentivos y multas:** un mecanismo que puede contribuir con el cumplimiento de las políticas de contenido local se encuentra en la generación de incentivos y multas para las empresas petroleras y mineras.
- **Corto plazo vs largo plazo:** es necesario tomar en cuenta que la presencia de una inversión petrolera o minera tienen una duración limitada. En este sentido, es necesario crear políticas de contenido local que aseguren que el bienestar que generan a la población permanezca en el largo plazo cuando la empresa termine sus operaciones.
- **Cadena de valor:** las políticas de contenido local se pueden establecer a lo largo de la cadena de valor de las operaciones mineras, petroleras o gasíferas. En este sentido, es necesario evaluar en qué etapa las empresas pueden aportar más al país (o ciudad) a través de las prácticas de contenido local.

## Contenido local en Ecuador

Pese a que el concepto de contenido local es poco conocido en Ecuador, actualmente existen marcos normativos que establecen prácticas relacionadas al mismo para las empresas.

Por ejemplo, dentro de la legislación minera ecuatoriana, el artículo 77 de la Ley de Minería establece que “los concesionarios mineros deben contratar de preferencia trabajadores residentes en las localidades y zonas aledañas a sus proyectos mineros”. Se menciona también que los concesionarios deberán generar espacios de prácticas profesionales para los estudiantes de los dos últimos años de colegio ubicados en las zonas de influencia de los proyectos mineros. Complementariamente, dentro de la Ley de Minería (artículo 75) y el Código del Trabajo (318), se especifica que el concesionario minero tiene la obligación de emplear personal ecuatoriano en una proporción no menor al 80% para el desarrollo de sus operaciones.

Por ejemplo, el contrato de explotación minera suscrito entre el Estado ecuatoriano y la empresa Ecuacorriente S.A. establece que la empresa tiene previsto capacitar personal ecuatoriano en China, dando a la vez prioridad a las personas de la zona de influencia directa. Asimismo, dentro de este contrato y aplicando el marco legal que rige la industria, existen varias cláusulas que establecen que la empresa debe procurar promover el desarrollo de medianos y pequeños proveedores que se encuentren en el área de influencia directa del proyecto.

En cuanto al sector petrolero, dentro del actual modelo de contrato de prestación de servicios que suscriben las empresas privadas en Ecuador, se pueden encontrar también artículos que se refieren a la contratación de personal y utilización de materiales provenientes del Ecuador.

## Reflexiones finales

Como se repasó en el presente artículo las políticas de contenido local, si están bien direccionadas pueden generar beneficios adicionales a la renta en la economía de un país productor de petróleo, minería o gas. En este sentido, es necesario generar el debate sobre su importancia y posible aplicación en países en los que todavía no se toma en cuenta este concepto.

Ecuador pese a contar con cláusulas y artículos de leyes que buscan incentivar la adquisición de bienes y servicios locales, no cuenta con una política de contenido local específica que se alinee al marco normativo e institucional del sector petrolero y minero nacional. En este sentido el presente artículo, pese a que analiza la temática de contenido local de manera breve, busca incentivar el debate sobre la temática pues en Ecuador puede tener beneficios tanto a nivel nacional como local.

Grupo FARO actualmente se encuentra desarrollando una investigación en conjunto con el Institute for Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex y Practical Action Consulting (PAC) que busca conocer las experiencias internacionales en cuanto a la aplicación de políticas de contenido local que podrían ser aplicadas en Ecuador basándose en el contexto nacional. En este sentido, este artículo es el primer esfuerzo por introducir una temática que si bien es compleja, puede tener implicaciones positivas importantes para el país.

## Referencias

- Esteves, A. M., & Barclay, M.-A. (2011). Enhancing the benefits of local content: integrating social and economic impact assessment into procurement strategies. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29(3), 205–215.
- Heum, P., Quale, C., Karlsen, J. E., Kraha, M., & Osabon, G. (2012). Enhancement of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigeria: A comprehensive and viable policy approach. *Journal of Contemporary African Studies* (Vol. 30, p. 88).
- McWilliams, Siegel y Wright .Corporate Social Responsibility: International Perspectives. Department of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute. March 2006.
- Michael E. Porter y Mark R. Kramer. Creating Shared Value. *Harvard Business Review*; Jan/Feb2011, Vol. 89.
- Tordo, S., Warner, M., Manzano, O., & Anouti, Y. (2013). Local Content Policies in the Oil and Gas Sector (p. 197). Washington, D.C.: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9931-6.