

Iniciativas sobre contenido local:

Mejorar los beneficios subnacionales de los sectores petrolero, gasífero y minero

Ana Maria Esteves, Bruce Coyne, Ana Moreno

Julio de 2013

Resumen

Las regiones ricas en recursos suelen esperar y esforzarse por conseguir que las economías locales se beneficien con los proyectos petroleros, gasíferos y mineros. Lamentablemente, eso no siempre es así. Estas regiones no siempre saben cómo aprovechar las actividades extractivas para crear desarrollo económico sostenible, ya sea creando empleos y desarrollando negocios locales o fortaleciendo destrezas y mejorando tecnologías. El contenido local es el proceso de construir ese capital económico en el ámbito nacional y subnacional y cumplir los objetivos de políticas públicas establecidas.

Los gobiernos nacionales y regionales deben considerar una variedad más amplia de cuestiones de política fiscal y económica para abarcar plenamente las oportunidades que los sectores petroleros, gasífero y minero pueden ofrecer. Al considerar estas opciones, los gobiernos a veces hacen concesiones para maximizar los beneficios para sus países. Las concesiones realizadas durante las negociaciones entre empresas y gobiernos pueden incluir el nivel y el tipo de concesiones impositivas ofrecidas a las empresas, el nivel de regalías que las empresas deben pagar y objetivos como el nivel buscado de compromisos de contenido local e inversión social. Estas concesiones habitualmente son específicas para cada proyecto, cada país y, en algunos casos, cada región. Los gobiernos también consideran el modo en que el dinero fluye del ámbito nacional al subnacional y la función que desempeñan los distintos niveles del gobierno en la obtención de beneficios locales. En última instancia, el impulsor de las elecciones de política es una red compleja y exclusiva de cuestiones sociales, económicas y políticas de cada país.

Varios gobiernos nacionales han promulgado reglas y leyes sobre contenido local que exigen a las firmas extractivas el uso de productos, empresas, recursos y trabajadores locales y les ofrecen incentivos por hacerlo. Las regiones productoras a veces incluyen contenido local como parte de acuerdos de producción compartida. Por ejemplo, el contrato de producción compartida por 30 años entre la empresa petrolera Pertamina de Indonesia y ExxonMobil exige que cada empresa comparta un 45 por ciento del interés en el bloque, con un 10 por ciento destinado a los gobiernos locales del distrito de Bojonegoro. El contrato está sujeto a los reglamentos de Bojonegoro sobre contenido local.

Índice

Resumen	1
Contenido local: definiciones y alcance	2
Enfoques contemporáneos respecto de la política y la práctica de contenido local	5
Diseño y supervisión de iniciativas efectivas sobre contenido local	20
Conclusión	25

Nota informativa

ACERCA DE LOS AUTORES

Este documento fue escrito por Ana María Esteves, Bruce Coyne y Ana Isabel Moreno-Monroy del *Community Insights Group*, y fue revisado por el Revenue Watch Institute.

Ana María Esteves, Directora del *Community Insights Group*, trabaja con empresas extractivas para mejorar los beneficios que producen en las comunidades locales.

Bruce Coyne, asociado con el *Community Insights Group*, tiene 25 años de experiencia en el desarrollo internacional, incluida la estrategia de contenido local para el sector de empresas extractivas, y en financiamiento de proyectos.

Ana Isabel Moreno-Monroy, asociada con el *Community Insights Group*, ha investigado la economía regional y urbana, el comercio internacional y la productividad.

Muchas empresas también han implementado sus propias políticas de contenido local. Mientras que algunas han sido efectivas para desarrollar negocios y capacidades locales, otras han creado nuevos canales de corrupción o han fracasado en sus objetivos. Tampoco lograron comprender y lograr un equilibrio adecuado entre los beneficios tangibles inmediatos y el desarrollo económico a largo plazo.

Este documento ofrece orientación para diseñar e implementar iniciativas sobre contenido local en los sectores petrolero, gasífero y minero para asegurar sostenibilidad económica dentro de regiones productoras. El objetivo es contestar la pregunta sobre cómo los gobiernos nacionales y subnacionales, la industria y la sociedad civil pueden maximizar los beneficios locales a través de asociaciones entre gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos deben fijar objetivos claros basados en qué empresas deben hacer compromisos y publicar informes transparentes sobre los resultados. Después, las organizaciones de la sociedad civil pueden analizar los resultados y supervisar el progreso de las iniciativas sobre contenido local.

Contenido local: definiciones y alcance

Las políticas de contenido local tienen como objetivo extender o expandir los beneficios de las actividades petroleras, gasíferas y mineras para la economía nacional. Estas políticas intentan brindarles a las partes interesadas locales acceso a oportunidades económicas, ya sea relacionadas con el empleo, la participación en cadenas de suministro o la provisión de otros servicios de apoyo relacionados. Estas políticas pueden fortalecerse adicionalmente a través de mecanismos como objetivos para los empleados o los proveedores locales, esquemas de preferencia para los negocios locales, apoyo del gobierno al desarrollo con capital industrial o humano o brindar a negocios locales mayor acceso a financiamientos.

A lo largo de todo este documento, el término “subnacional” se utiliza para referirse a esas comunidades o regiones anfitrionas adyacentes a las actividades de una empresa o directamente impactadas por ellas. Según esta definición, la zona podría ser la provincia o el estado donde se ubica el proyecto o puede cubrir múltiples zonas de gobierno local. Una empresa que opera con múltiples gobiernos subnacionales deberá considerar algo más complejo que simplemente una agregación de fronteras. Como resultado, los cálculos para supervisar el rendimiento respecto del contenido local también pueden tornarse más complejos y sumarse a la dificultad en la gestión de un proyecto que atraviesa múltiples unidades administrativas. La sección que sigue explica algunas de las cuestiones relacionadas con las definiciones.

Definición de contenido local

La cuestión de qué constituye contenido local en una fuerza de trabajo o una cadena de suministro está sujeta a distintas interpretaciones. Por ejemplo, con respecto al aprovisionamiento local, en algunos usos el término equivale al de propiedad local, mientras que en el otro extremo simplemente se utiliza para describir cualquier negocio que mantiene una oficina operacional permanente dentro de una zona determinada. El contenido local también se ha definido en términos del valor contribuido a la economía nacional a través de la compra de bienes y servicios nacionales.¹ “Valor agregado local” es la riqueza que crean las empresas locales al transformar materiales y servicios comprados a otros países en productos generadores de ganancias. Se calcula como el valor de lo producido por la firma menos el valor de todo lo comprado en el extranjero (incluidas materias primas, energía, servicios de contratistas y alquileres). La Asociación de la Industria Petrolera Internacional para la Conservación del Medio Ambiente, la asociación mundial de industrias petroleras y gasíferas para cuestiones ambientales y sociales, también se refiere al contenido local como el valor agregado que se aporta a una nación (o región o localidad)

¹ Michael Warner, *Local Content Solutions: Participation of Domestic Industry in Procurement for Oil, Gas and Mining Projects* [Soluciones de contenido local: Participación de la industria doméstica en las compras en proyectos petroleros, gasíferos y mineros] (Sheffield, Inglaterra: Greenleaf Publishing, 2011).

anfitriona a través del desarrollo de la fuerza de trabajo (empleo y capacitación de la fuerza de trabajo local) e inversiones en el desarrollo de proveedores (desarrollo y aprovisionamiento de suministros y servicios en el ámbito local).²

Algunas jurisdicciones diferencian entre contenido local y participación local. El contenido local se define como la cuantía/el porcentaje de personal, bienes y servicios y materiales producidos localmente que se proporcionan a las industrias petrolera, gasífera y minera; puede medirse en términos monetarios. La participación local es el nivel de patrimonio de propiedad de los ciudadanos locales. Estas definiciones han llevado a que surjan numerosas definiciones para una empresa local. Por ejemplo, en distintos contextos, una empresa puede considerarse local si demuestra alguna de las siguientes características:³

- Registro local: la entidad legal está registrada según las leyes locales.
- Propiedad local: un determinado porcentaje (por ejemplo, el 50 por ciento o más) de la empresa es propiedad de ciudadanos del país o de entidades existentes de propietarios locales registradas localmente.
- Fuerza de trabajo local: en su mayoría, la fuerza de trabajo de la empresa, tanto empleados directos como contratados, está compuesta por ciudadanos del país.
- Valor agregado local: un porcentaje especificado de los bienes/servicios se produce dentro del país.
- Operación conjunta entre una empresa extranjera y una local: la empresa local es propietaria de un porcentaje mínimo especificado de una sociedad con una empresa extranjera.

La posición de este documento es que la propiedad o el lugar de registro no son en sí el factor crucial: la cuestión clave es si un negocio contribuye a construir capital económico en el ámbito nacional y subnacional y si, al hacerlo, se cumplen objetivos de la política pública. (En la sección 2 se ofrecen ejemplos de cumplimiento ciego con las definiciones de local que dieron lugar a consecuencias no deseadas.) Los objetivos de política pública podrían incluir mejora de la capacidad industrial local, desarrollo económico de base amplia y aumento del empleo local. Una empresa que mantenga una oficina sucursal local que funciona simplemente como conducto para ingresar bienes y servicios desde fuera del país posiblemente no cumpla con el objetivo de política deseado. Por otro lado, una firma de propiedad extranjera que formalice una operación conjunta, un consorcio o que tome posiciones de propiedad en firmas locales podría hacer una contribución importante al capital económico local.

Los objetivos de política de contenido local y, en consecuencia, la comprensión del significado de contenido local dependen del contexto, incluido el marco temporal de la actividad, la naturaleza de las oportunidades de negocios que se generan, la capacidad local y las aspiraciones de las comunidades y los gobiernos anfitriones. Por ejemplo, los expertos petroleros de Uganda Mwakali y Byaruhanga definen el contenido local en términos de agregado de valor en el país, por ugandeses en la industria petrolera, por el uso de materiales locales, servicios producidos por ciudadanos y firmas ugandesas y el uso de instalaciones en el país.⁴ Para ellos, la propiedad de la empresa que lleva a cabo las actividades con valor agregado es inmaterial. Hacen comparaciones con Noruega y Malasia, donde el contenido local ha sido alto y se ha definido como valor agregado al país anfitrión más que en términos de la propiedad del proveedor. Concluyen que en una industria

2 *Local content strategy: A guidance document for the oil and gas industry* [Estrategia de contenido local: Documento de orientación para las industrias petrolera y gasífera] (Londres: International Petroleum Industry Conservation Association, 2011).

3 Anthony Paul y M. Pierre, *Developing Local and Regional Public and Civil Society Capacities to Make Extractive Industries Work for Development and Democracy* [Desarrollo de las capacidades públicas locales y regionales y de la sociedad civil para lograr que las industrias extractivas trabajen a favor del desarrollo y la democracia] (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2010).

4 J. A. Mwakali y J.N.M. Byaruhanga, "Local Content in the Oil and Gas Industry: Implications for Uganda," [Contenido local en la industria del petróleo y el gas: Implicaciones para Uganda] en J.A. Mwakali y H.M. Alinaitwe (eds.), *Actas de la 2a Conferencia Internacional sobre enfoques innovadores en ingeniería y tecnología, Entebbe, Uganda, 31 de enero-1 de febrero de 2011* (Kampala: Macmillan Uganda Publishers, 2011): 517-522.

Nota informativa

globalizada, una subsidiaria local de una empresa multinacional puede ser tan efectiva en el uso de insumos domésticos y en el desarrollo de capacidades y competencias en Uganda como una empresa en la cual los ugandeses tengan mayoría accionaria.

Como se explica en este documento, en la práctica las políticas de contenido local contemporáneas en las actividades petroleras, gasíferas y mineras varían ampliamente en el alcance y en el nivel o el tipo de reglamento aplicado. En algunos casos, las políticas de contenido local están diseñadas para un grupo de destino claramente identificado en términos espaciales, industriales o sociales. En otros casos, forman parte de una estrategia para fundamentalmente transformar la economía local; en esos casos, se prevé que las nuevas actividades productivas que surjan directa e indirectamente de las actividades realicen contribuciones sostenibles a la generación de empleos y de ingresos a largo plazo. El nivel de complejidad e incertidumbre que acompaña a distintas intervenciones varía con el número de partes interesadas que se espera que se beneficien con la intervención, el estado inicial de la economía local con respecto a los resultados previstos y la alineación de las intervenciones de contenido local con otras intervenciones de políticas industriales y de desarrollo.

Alcance del contenido local en el ámbito subnacional

Un enfoque de las políticas de contenido local es centrarse en el ámbito nacional. Otro enfoque (a veces denominado de contenido “local-local,” “localizado” o “comunitario”) es centrarse en la menor unidad administrativa o combinación de unidades, donde tienen lugar los proyectos de extracción de recursos naturales, como la villa, la población o la municipalidad. Aunque es cierto que estas unidades pequeñas son las que se involucran directamente con el uso productivo realizado de los recursos de las unidades, se trata meramente del punto de inicio de la verdadera magnitud espacial de los efectos de las actividades petroleras, gasíferas y mineras sobre una zona. En particular, hay dos dimensiones espaciales que son importantes cuando se observa el contexto subnacional desde una perspectiva más amplia.

La primera dimensión espacial es una de actividades de extracción de recursos naturales. Aunque la extracción de recursos real es fija en el espacio, al depender por completo de la ubicación real del recurso, gran parte del resto de las actividades de la cadena de valor no es fija y es flexible. De hecho, es posible que el proceso de extracción real, como un proceso altamente intensivo respecto del capital, no use más recursos locales que la tierra, el agua e infraestructuras públicas como instalaciones ferroviarias o portuarias. Las empresas petroleras, gasíferas y mineras operan en cadenas de valor globales altamente integradas en las cuales no necesariamente participan las economías locales. Esto se explica en parte por la existencia de economías a mayor escala en la producción de insumos en otras ubicaciones, un alto nivel de riesgo e incertidumbre y la falta de conocimiento especializado y capital en la economía local.

La segunda dimensión espacial que debe considerarse es la distribución de la actividad económica dentro del país en cuestión. Fuerzas aglomerativas hacen que la población y las actividades económicas se concentren en el espacio. Los nuevos negocios se llevan a lugares densos por la disponibilidad de insumos, servicios, mano de obra especializada y clientes. Por ejemplo, Bloch y Owusu informan que la mayoría de las firmas de Ghana que conforman el grupo de insumos mineros se concentra en la zona metropolitana de Accra y en la zona adyacente de Tema, donde están muy cerca de la sede central de las empresas mineras productoras.⁵ Esto implica que es posible que incluso las actividades que tienen lugar dentro del mismo país se agrupen en zonas

⁵ Robin Bloch y George Owusu, “Linkages in Ghana’s Gold Mining Industry: Challenging the Enclave Thesis,” [Vínculos en la industria de la minería del oro en Ghana: Desafío a la tesis de los enclaves] MMCP Documento de debate 1 (Making the Most of Commodities Programme, 2011).

específicas. Nava observó un fenómeno similar en Perú.⁶ La implicación de esto es que, debido a la concentración de la actividad económica en lugares seleccionados, el grueso de la creación de nuevos negocios derivados de los sectores petrolero, gasífero y minero puede dejar de lado la economía local-local o, incluso, la regional por completo. Para los proveedores que podrían beneficiarse por vínculos de la cadena de suministro con empresas petroleras, gasíferas y mineras, es posible que la única manera de operar sea ubicarse en un lugar que ya tenga alta densidad poblacional, lo cual implica que los proveedores tengan que incurrir en costos de transporte habitualmente prohibitivos para los pequeños productores de un país con infraestructura deficiente.

Estas consideraciones no implican que sea improbable que algunas economías locales desarrollen sus propias industrias. Por el contrario, señala el hecho de que el diseño de las intervenciones más beneficiosas en el ámbito subnacional no puede llevarse a cabo independientemente de otros esfuerzos regionales y nacionales. Al hacerlo, se corre el riesgo de repetir o, incluso, contradecir los diseños de otras políticas de la industria o políticas gubernamentales relacionadas y es posible que no se alcance el impulso necesario para crear industrias dinámicas sostenibles. Una perspectiva estrecha del espacio puede limitar las opciones de servicios básicos, como servicios de comida y de limpieza, que podrían obtenerse localmente, para los negocios subnacionales. Mientras que este enfoque puede constituir una fuente de empleo para los habitantes locales, no constituye una fuente de ganancias dinámicas, como un crecimiento mayor y sostenido de la productividad a partir de la tecnología y la transferencia de conocimientos.

Las firmas pueden explotar su ventaja exclusiva de estar cerca del lugar del proyecto petrolero, gasífero o minero al formar parte de emprendimientos competitivos mayores que tienen lugar en los ámbitos regionales y nacionales, como la creación de grupos y parques industriales o el fortalecimiento de capacidades tecnológicas y la configuración de gobernanza para mejorar los negocios locales en las cadenas de valor globales.⁷ Con esta perspectiva, la función de las partes interesadas en el ámbito subnacional es trabajar activamente en el diseño de esos proyectos para asegurar que maximicen los beneficios de las actividades petroleras, gasíferas y mineras para la población local. Las personas encargadas de formular políticas pueden estimular el desarrollo económico a través del contenido local en el ámbito subnacional mediante la identificación de sectores clave con vínculos de avance y de retroceso mayores que el promedio en comparación con otros sectores en una región subnacional y los sectores más altos en términos de multiplicadores de las industrias petrolera, gasífera y minera. Las economías locales crecerán con mayor rapidez si se alienta a esos sectores a crecer y si se alienta a las empresas petroleras, gasíferas y mineras a centrar sus esfuerzos de contenido local con negocios en esos sectores.⁸

Enfoques contemporáneos respecto de la política y la práctica de contenido local

En esta sección se ofrece una descripción general de diversas políticas y prácticas adoptadas actualmente por los gobiernos y la industria para hacer realidad los beneficios de contenido local en los sectores petrolero, gasífero y minero. También analizamos algunos ejemplos prácticos de iniciativas encabezadas por el gobierno con participación voluntaria de las industrias, así como marcos de políticas y legales internacionales sobre derechos de las poblaciones indígenas.

Existe una marcada ausencia de análisis de la efectividad de políticas de contenido local aplicadas

6 A.M. Nava, *Discussing Local Content: Lessons drawn and recommendations based on experiences in Peru and worldwide* [Debatando el contenido local: Lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en la experiencia en Perú y el resto del mundo] (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2011).

7 Judith Fessehaie, "Development and Knowledge Intensification in Industries Upstream of Zambia's Copper Mining Sector," [Desarrollo e intensificación del conocimiento en los sectores relacionados con el sector de la minería del cobre en Zambia] MMCP Documento de debate 3 (Making the Most of Commodities Programme, 2011).

8 A.M. Esteves y G. Ivanova, "Using Social and Economic Impact Assessment to guide local supplier development initiatives" [Uso de las evaluaciones de impacto social y económico para orientar las iniciativas de desarrollo de proveedores locales] en C. Karlsson y M. Andersson (eds.) *Handbook of Research Methods and Applications in Economic Geography* [Manual de métodos y aplicaciones de investigación en geografía económica] (Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar, próximamente en 2013).

Nota informativa

hasta la fecha y de qué tipo de reglamento es más efectivo en qué contexto. Resumimos la literatura que existe sobre el tema, donde predominan estudios de casos de buena práctica industrial y análisis de dificultades potenciales.

Contenido local en el contexto de las contribuciones totales de los sectores petrolero, gasífero y minero a las naciones y las comunidades anfitrionas

Los compromisos de contenido local esencialmente representan beneficios que los sectores petroleros, gasífero y minero pueden aportar a la economía local y las comunidades anfitrionas y que no están relacionados con impuestos o regalías. Sin embargo, cuando se diseñan políticas es importante considerar cómo encaja el contenido local dentro de un grupo mayor de instrumentos de política disponibles para gestionar beneficios financieros y no financieros de la extracción de manera que se maximicen los beneficios nacionales y subnacionales.

En general y simplificando, los gobiernos tienen dos grupos de instrumentos (complementarios) que pueden utilizar para asegurar que las extracciones petroleras, gasíferas y mineras contribuyan a la expansión de la base industrial local.

Maximización de los ingresos por regalías e impuestos: Como la rentabilidad de las industrias petroleras, gasíferas y mineras se vuelven parte de la base impositiva del gobierno, los ingresos impositivos disponibles para el gobierno se maximizan. Se espera que esto le aporte al gobierno ingresos adicionales para invertir en infraestructura y en otras iniciativas que pueden apoyar el desarrollo y la expansión de la base industrial. Esta actividad económica industrial agrega valor más amplio a la economía a través del empleo, la inversión e ingresos impositivos adicionales para el gobierno. La intención es que los beneficios fluyan a otros sectores de la economía y contribuyan a una mayor prosperidad nacional. Los gobiernos nacionales también comparten algunos de los ingresos impositivos con los gobiernos subnacionales, pero suelen ser una fracción de los ingresos producidos en las áreas subnacionales.

Maximización del contenido local: Con esta estrategia, se da una prioridad relativamente mayor al empleo de trabajadores locales y firmas basadas localmente. El gobierno anfitrión requiere que la parte de contenido local sea mayor que lo que habría sido con el aprovisionamiento de los bienes y los servicios en un mercado abierto. El objetivo de imponer medidas preferenciales, como permitir una prima de precio para los proveedores domésticos cuando se evalúan las propuestas en las licitaciones, es alentar a las fuerzas de trabajo y a los negocios locales para que trabajen con las principales firmas petroleras, gasíferas y mineras internacionales y sus grandes contratistas y que se beneficien con la capacitación y la transferencia de tecnología.

Para las empresas, establecer requisitos específicos de contenido local puede tener un impacto sobre su estructura de costos y afectar su rentabilidad, con la consecuente disminución de la base impositiva para el gobierno. Esto sucedería si los bienes y servicios locales disponibles no tuvieran un precio competitivo en comparación con los proveedores tradicionales de las empresas. Para los gobiernos, un equilibrio entre las dos estrategias requiere que se estimule el desarrollo industrial a través de requisitos de contenido local, a la vez que las empresas petroleras, gasíferas y mineras son gravadas correctamente para proporcionar los recursos financieros para que el gobierno apoye iniciativas de desarrollo industrial. El equilibrio entre las dos estrategias también requiere tener en cuenta el hecho de que, mientras que la mayoría de los instrumentos fiscales proporciona ingresos en el ámbito nacional, las políticas de contenido local pueden mitigar las exigencias de las partes interesadas subnacionales como gobiernos y comunidades locales y ayudar a las empresas a obtener licencia social para operar. Al buscar el equilibrio, a veces se hacen concesiones con empresas respecto de regalías, impuestos y su compromiso con objetivos de contenido local. Esas concesiones pueden incluir cambiar la combinación y/o la cronología de

las regalías y los impuestos a cambio de apoyo financiero de las industrias petroleras, gasíferas y mineras para desarrollar el sector privado local.

Las cuestiones de cronología y confidencialidad también influyen sobre los resultados de contenido local. Las negociaciones de impuestos y regalías suelen realizarse mucho antes de que una empresa sepa lo que puede lograr en términos de contenido local. Aunque algunas empresas puedan haber hecho un análisis de las capacidades de proveedores locales, el análisis no es exacto y se suele emprender el desarrollo de las capacidades de proveedores durante el transcurso del proyecto. Además, las negociaciones de impuestos y regalías entre empresas y gobiernos suelen realizarse en secreto y es difícil contar con la opinión de ciudadanos sobre las negociaciones en tiempo real. Aunque es una buena práctica tener consultas públicas previas y compartir los resultados finales con los ciudadanos, esto rara vez se respeta.

Las consideraciones adicionales respecto de un gobierno que busca lograr el equilibrio correcto entre la generación de ingresos y el desarrollo local son la ventaja y el costo de la implementación y la supervisión. Estos costos pueden ser difíciles de cuantificar y, por lo tanto, quedar fuera de los cálculos. Sin embargo, esto no disminuye su importancia. Las políticas de contenido local suelen implementarse cuando los ingresos de las firmas petroleras, gasíferas y mineras pueden potencialmente desestabilizar la economía local, llevar a un gasto gubernamental cuestionablemente antieconómico, socavar la rendición de cuentas local y aumentar el conflicto respecto del control de los recursos naturales. Los gobiernos locales pueden carecer de la capacidad institucional necesaria para gestionar ingresos de recursos volátiles e invertirlos de manera productiva para asegurar beneficios a largo plazo. Si las personas encargadas de formular políticas no prevén de qué modo sus políticas pueden exacerbar estos problemas, es posible que solo unos pocos afortunados (también denominados captura económica).⁹

Las dificultades específicas que afectan el éxito de las estrategias de políticas de contenido local son la volatilidad en los precios de los productos básicos, la expansión y la contracción económica a largo plazo y la impredecibilidad e incertidumbre de los ingresos por recursos. Los costos sociales de los riesgos identificados por los autores al realizar evaluaciones del impacto social para proyectos petroleros, gasíferos y mineros incluyen insatisfacción de la comunidad que resulta de ver que solo los trabajos básicos se asignan a personas locales. La demanda de bienes locales como resultado de políticas de contenido local puede dar como resultado un efecto inflacionario sobre determinados bienes básicos que los hagan inaccesibles para la población local. Las percepciones de la comunidad de que grupos específicos han sido favorecidos en la asignación de empleos o de oportunidades de negocios pueden dañar la cohesión social y dar lugar a disputas dentro de grupos. El desarrollo de un mercado de mano de obra educada, capacitada, puede afectar el sentido de comunidad, ya que esos trabajadores pueden mudarse a otros lugares en busca de empleo. También las conductas no éticas pueden llevar al descontento comunitario. Algunos ejemplos incluyen lo siguiente: que las intervenciones de contenido local se alineen estrechamente con otros negocios locales de funcionarios públicos o inversionistas, que los objetivos den como resultado la selección de contratistas que no pueden cumplir con la cualificación previa sin falsificar capacidades, que las tarifas se fuercen para formar parte de una lista de oferentes, que se autorice una contratación única/singular sin las medidas de gobernanza adecuadas, que se manipulen las licitaciones entre contratistas para aumentar los precios o que se soborne a funcionarios para obtener certificaciones.

El impacto sobre la economía local se limita cuando los bienes que se suministran a las empresas petroleras, gasíferas y mineras solo son importados, reenvasados y revendidos por firmas

⁹ Andrew Bauer, *Draft report: Subnational oil, gas and mineral revenue management* [Borrador: Gestión subnacional de los ingresos generados por el petróleo, el gas y los minerales] (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2012).

Nota informativa

locales.¹⁰ Esto representa un costo económico. Salarios relativamente altos pagados por empresas con grandes recursos pueden dar como resultado que las personas locales se retiren de otros negocios de la zona. Como resultado de estas pérdidas, las comunidades pueden encontrar que su sector de servicios ya limitado sufre una merma todavía mayor. La pérdida para las comunidades es compuesta, ya que también pueden sufrir una pérdida importante de capital humano si minoristas, administradores, enfermeros y maestros con experiencia dejan sus profesiones para trabajar en el sector petrolero, gasífero o minero.¹¹

Las pequeñas y medianas empresas (PyME) cuyo cliente único o principal es una empresa extractiva son vulnerables a los ciclos comerciales de ese cliente y pueden presentarse pocas oportunidades de diversificación. Esta cuestión es compuesta cuando el proyecto extractivo se encuentra en un lugar remoto y es la única ocupación para la población; la demanda subyacente es establecida por una sola fuente. Los ciclos comerciales petroleros, gasíferos y mineros habitualmente van de la expansión a la contracción en el curso de varios años y algunos ciclos pueden durar décadas. La competencia por los recursos, como el agua, la electricidad y la tierra, también puede reducir las oportunidades para el contenido local. Los impactos que se producen sobre el empleo, los ingresos y las inversiones en negocios locales pueden tener efectos devastadores sobre comunidades que dependen en gran medida de la industria. Las que se encuentran en zonas remotas e inaccesibles podrían verse especialmente perjudicadas.

Si se establecen objetivos inadecuados para el contenido local, se pueden alentar conductas perversas, lo cual presenta riesgos de gobernanza. Un ejemplo de esto es el uso de “testaferros”, con lo cual se establecen empresas con propiedad local o una dirección local, pero la toma de decisiones y los beneficios están en manos de personas que no son los beneficiarios que busca la política de aprovisionamiento local.¹² El nepotismo y la corrupción pueden ser cuestiones asociadas, como se observa en Angola y en Nigeria.¹³

Políticas de contenido local adoptadas por los gobiernos

En la legislación y los reglamentos nacionales sobre contenido local se suelen especificar mecanismos reguladores disponibles que describen requisitos de contenido local para asegurar que se implementen disposiciones sobre contenido local. Las empresas petroleras, gasíferas y mineras también pueden comprometerse con determinados requisitos de contenido local según los términos de acuerdos de concesión individual, de producción compartida o acuerdos marco con los gobiernos. La fuerza de los mecanismos reguladores varía con las consecuencias monetarias y operacionales especificadas para las empresas petroleras, gasíferas y mineras en el caso de falta de cumplimiento. Por ejemplo, mientras que la ley sobre contenido local de Kazajistán establecía un objetivo del 50 por ciento de “contenido kazako” y una cancelación potencial del contrato de uso del subsuelo en caso de falta de cumplimiento, los reglamentos sobre contenido local de Tanzania no incorporaron ninguna mención de objetivos ni sanciones.

Como sucede con las definiciones contemporáneas de contenido local, el alcance y los mecanismos reguladores disponibles varían de un país a otro. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁴ están técnicamente obligados por la cláusula de obligación de trato nacional

10 *A Framework for Dialogue on National Market Participation and Competitiveness* [Marco para el diálogo sobre participación nacional de mercado y competitividad] (Ginebra: World Business Council for Sustainable Development, 2012).

11 Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, “The curse of natural resources,” [La maldición de los recursos naturales] *European Economic Review* 45, 4-6 (2001): 827-838; Frederik van der Ploeg, “Natural Resources: Curse or Blessing?” [Los recursos naturales: ¿maldición o bendición?] CESifo, Documento de trabajo No. 3125 (Munich: CESifo, 2010); Claudia Viale, *Local level resource curse: The “Cholo Disease” in Peru* [La maldición de los recursos a nivel local: la “enfermedad del cholo” en Perú] (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2011).

12 Ana María Esteves y Mary-Anne Barclay, “Enhancing the benefits of local content: integrating social and economic impact assessment into procurement strategies,” [Mejorando los beneficios del contenido local: integrando la evaluación de impacto social y económico a las estrategias de compras] *Impact Assessment and Project Appraisal* 29, 3 (2011): 205-215.

13 Mwakali y Byaruhanga, 517-522.

14 La lista más actualizada de miembros se encuentra en http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

según la cual las empresas extranjeras no pueden ser forzadas a comprar a proveedores locales ni a contratar proveedores de servicios locales si hay una alternativa mejor en términos de precio o de calidad en el extranjero.

Acorde con esta obligación, algunas disposiciones nacionales no especifican ningún tipo de sanción por falta de cumplimiento sino que, en cambio, solo sugieren que las empresas petroleras, gasíferas y mineras den tratamiento preferencial a los proveedores y los trabajadores locales. Cuando surgen faltas de cumplimiento, estas disposiciones solo pueden respaldarse, en última instancia, en la presión moral. Un ejemplo de este diseño de política puede encontrarse en el Marco de políticas de contenido local y participación (LCPPF) de 2010 en las actividades petroleras de Ghana. El LCPPF exige que “todos los operadores de la industria petrolera y gasífera deben comprar, mientras sea factible, bienes y servicios producidos por o proporcionados en Ghana antes que bienes y servicios extranjeros. Los operadores deben comprometerse en el aprovisionamiento local de bienes y servicios competitivos en términos de calidad, precio, y disponibilidad oportuna.” Estos principios están de acuerdo con la cláusula de obligación de trato nacional que excluye la posibilidad de aumentar las oportunidades de aprovisionamiento y empleo a través de herramientas reguladoras sin incurrir en posibles sanciones.

Legislación que especifica objetivos mínimos de contenido local

En la tabla 1, se enumeran legislaciones sobre contenido local existentes en distintos países. En la actualidad, 31 países que son miembros de la OMC también son considerados países menos desarrollados pueden introducir medidas que se apartan de la cláusula de obligación de trato nacional durante un tiempo definido debido a sus “necesidades financieras, comerciales o de desarrollo individual o a sus capacidades administrativas e institucionales.”¹⁵ Fuera de este grupo, solo Angola ha introducido requisitos de contenido local explícitos.

En países con bases industriales pequeñas o débiles y escasos trabajadores capacitados, resulta difícil alcanzar objetivos de contenido local a corto plazo, estén legislados o no. Existen al menos dos motivos principales para que los países menos desarrollados no hayan promulgado reglamentos sobre contenido local: la discrepancia muy marcada entre los requisitos de las empresas internacionales y las capacidades de los proveedores locales y la capacidad limitada que los países menos desarrollados tienen para introducir, implementar y regular legislación. Generalmente, la mayoría de los insumos y los servicios requeridos por las cadenas de suministro internacionales de las empresas petroleras, gasíferas y mineras se contratan en el extranjero a través de importaciones o mano de obra expatriada. Los países menos desarrollados tienen un poder de negociación muy limitado y acceso más limitado a las buenas prácticas para tomar decisiones informadas sobre políticas y para negociar con las empresas.

En la actualidad, el grupo de países que ha trasladado los requisitos de contenido local a legislación nacional es pequeño; incluye a Angola, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Kazajstán, Nigeria, Rusia, Sudáfrica y Zimbabue (Tabla 1). Algunos países del grupo son países no menos desarrollados miembros de la OMC que se han apartado de la cláusula de obligación de trato nacional al trasladar las políticas de contenido local a legislación y reglamentos (p. ej. Indonesia y Nigeria),¹⁶ mientras que otros (p. ej. Kazajstán) no son miembros de la OMC.

Como se muestra en la tabla 1, las legislaciones sobre contenido local existentes varían significativamente en su alcance y sus objetivos. Por ejemplo, mientras que la legislación de Angola se limita a establecer un margen de preferencia del 10 por ciento para proveedores locales y no establece objetivos generales para el contenido angoleño, la ley del subsuelo de Kazajstán

15 Según la modificación del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) por el Anexo F sobre el tratamiento especial y diferencial del Documento Ministerial del Programa de Trabajo Doha (2005).

16 Como se desvían de la cláusula de la OMT, estos países podrían ser desafiados por otros miembros.

Nota informativa

establece un objetivo del 50 por ciento de aprovisionamiento local de proveedores kazakos para 2012. Mientras que hay legislación específica para determinados sectores (p. ej., Rusia) o para un componente específico de la cadena de valor de la minería (p. ej., Indonesia), otras legislaciones buscan beneficiar a grupos específicos (p. ej. Sudáfrica y Zimbabwe).

Tabla 1:
Legislaciones de contenido local en distintos países

País	Legislación	Descripción de artículos relevantes
Indonesia	<i>Nueva ley de minería de diciembre de 2008, que reemplaza un sistema de contratos de trabajo por un sistema de otorgamiento de licencias. Ley N.º 4/2009. Fuente: Legislación original, Christian Teo @ Associates (2009)</i>	<p>Según los artículos 95-112 y 128-133, las empresas tienen la obligación de procesar y refinar productos de minería en Indonesia y la magnitud del procesamiento y el refinamiento locales requeridos deberá especificarse en los reglamentos de implementación.</p> <p>Adicionalmente, las empresas deben priorizar la utilización de empleados locales y de bienes y servicios domésticos de acuerdo con las leyes y los reglamentos en vigor. Para realizar actividades de producción, las empresas deben permitir que los emprendedores locales participen de acuerdo con las leyes y los reglamentos en vigor.</p> <p>Con respecto a la propiedad, la ley establece que tras cinco años de producción “las empresas deben ceder parte de [sus] acciones en el extranjero (de tener alguna) al gobierno, el gobierno regional, la entidad de negocios estatal (Badan Usaha Milik Negara o BUMN), la entidad de negocios de regional (Badan Usaha Milik Daerah o BUMD) o la entidad de negocios privada (Badan Usaha Milik Swasta o BUMS). Sin embargo, no queda claro el monto de acciones en el extranjero que debe cederse. En cambio, la Nueva Ley de Minería simplemente dispone que esta cuestión será tratada en un Reglamento Gubernamental posterior (Peraturan Pemerintah).</p>
Kazajstán	<i>Nueva ley sobre subsuelos y uso de subsuelos de 2010. Fuente: Legislación original/Banco Mundial (2012)/Grata Law Firm (2012)</i>	<p>Según esta nueva ley, si un usuario de subsuelos desea comprar determinados equipos o alquilar a un subcontratista para perforar, procesar u otras actividades relacionadas con el subsuelo, está obligado a seguir las reglas de aprovisionamiento aprobadas por el estado. Estas reglas incluyen planes de aprovisionamiento a largo plazo por parte de los operadores principales y requisitos específicos sobre contenido local definidos en términos de porcentajes de contenido kazako. Kazajstán ha establecido un objetivo del 50 por ciento de aprovisionamiento local de proveedores kazakos para 2012.</p> <p>El contenido kazako se refiere al uso y el desarrollo de la producción y la fuerza laboral locales, así como transferencia de tecnología. Ese desarrollo se asegura a través de la creación de mecanismos legales que obligan a los usuarios de subsuelos a utilizar bienes, trabajos y servicios locales en sus operaciones, así como a aumentar la proporción de empleados locales entre su personal y el personal de sus contratistas.</p> <p>Según el artículo 70.6 (Compra de bienes, trabajos y servicios para operaciones petroleras) de la ley, “Los gastos de un usuario de subsuelos por la compra de bienes, trabajos y servicios que violen las Reglas de aprovisionamiento o, sobre la base de la licitación, se mantengan fuera de Kazajstán serán excluidos por la autoridad competente por los costos, registrados como rendimiento por el usuario de subsuelos de sus obligaciones contractuales.” Si esta exclusión es causa de que no se puedan cumplir obligaciones contractuales del usuario de subsuelos, eso automáticamente implica el riesgo de la cancelación prematura del contrato de uso del subsuelo por parte de la autoridad competente.</p> <p>Los usuarios de subsuelos que tengan la obligación de cubrir determinado porcentaje de contenido kazako pueden obtener bienes con un certificado CT-KZ, que es emitido por el Comité de Regulación Técnica y Metrología a los fabricantes kazakos de bienes por un período de un año. El borrador de la ley de subsuelos también requeriría que las empresas estadounidenses formalicen una operación conjunta con KazMunayGas, la empresa petrolera nacional, que sería propietaria de un mínimo del 51 por ciento de las acciones en todos los nuevos contratos de exploración y producción.</p>
Nigeria	<i>Proyecto de ley para el desarrollo de contenido de las industrias petroleras y gasíferas nigerianas, 2003. Fuente: Legislación original/Menas Local Content Online</i>	<p>La Ley para el desarrollo de contenido de las industrias petroleras y gasíferas nigerianas de 2010 tiene disposiciones para mejorar la participación local en todos los aspectos de las operaciones petroleras. Esto incluye especificar los montos mínimos de materiales y personal locales utilizados por los operadores petroleros y gasíferos en el país. Por ejemplo, la ley estipula que el 65 por ciento de los diversos en proyectos de energía debe ser nigeriano y el 60 por ciento de los cables de acero debe fabricarse localmente. Adicionalmente, el Proyecto de ley de división de contenido nigeriano (división gubernamental autorizada para trabajar con partes interesadas de la industria para desarrollar estrategias locales y asegurar el cumplimiento) en la sección 9 requiere que todos los contratos otorgados por cifras que superen \$100 millones incluyan una “cláusula de mano de obra” que obligue a utilizar un porcentaje mínimo de mano de obra nigeriana o el uso de empresas indígenas de tamaño mínimo.</p>

En el ámbito subnacional, hay algunos ejemplos recientes de legislación que especifica requisitos explícitos de contenido local para la obtención de bienes y servicios locales y/o que fija un porcentaje de participación local o capacitación de trabajadores en comunidades afectadas por empresas petroleras, gasíferas y mineras. Un ejemplo es el Reglamento de Regentes número 48/2011 referido a contenido local para la industria petrolera y gasífera en el distrito de Bojonegoro, Indonesia. En particular, el artículo 7, capítulo III, establece las maneras en que los operadores facilitarán la incorporación de contenido local y/o lo empoderarán, incluidos los mandatos de crear asociaciones colaboradoras entre emprendimientos públicos locales y emprendedores locales mediante la provisión de un espacio para que “los emprendimientos locales/emprendedores locales se asocien con grandes firmas con las competencias adecuadas para fortalecer el capital/la competencia/la transferencia de capacidades” y, además, mediante la provisión de un espacio para que “los emprendimientos locales/emprendedores locales más avanzados puedan asociarse con otros emprendedores locales que alojaran las actividades del proyecto”. Sin embargo, esta legislación no especifica qué se entiende por “provisión de un espacio”, cuál es el alcance de esa cláusula o cómo se medirá y se supervisará el objetivo.

En el caso de la mano de obra, la legislación exige la centralización del proceso de reclutamiento en el distrito de Bojonegoro, la posibilidad para los pobladores locales de acceder a oportunidades de capacitación de aprendizaje y la obligación de llevar a cabo el proceso de reclutamiento mediante “el suministro de una proporción racional para mano de obra local a través de un sistema de selección competitivo”. Requiere que los contratistas “proporcionen una base de datos sobre la disponibilidad de mano de obra local de acuerdo con la cualificación necesaria”. La legislación no establece objetivos específicos para el número de pobladores locales que deben capacitarse o contratarse, el marco temporal del objetivo ni las posibles sanciones para los operadores en caso de falta de cumplimiento. Solo en la categoría de trabajo no especializado la legislación menciona un objetivo explícito del 100 por ciento para la mano de obra local; los distritos y las villas de la zona del proyecto deben tener prioridad cuando se contrata mano de obra no especializada. Además, en el capítulo IV, está incluida la obligación de brindar información sobre oportunidades potenciales para la comunidad local de manera transparente, pero el modo en que esto debe llevarse a cabo no se menciona explícitamente. La legislación condiciona el requisito de “ofrecer cada paquete de trabajo que debe ser realizado por un contratista local” a la disponibilidad local de proveedores adecuados al expresar que esto se debe hacer “si el trabajo pudiera ser llevado a cabo por entidades locales”.

Al diseñar una política, es importante observar que, mientras la legislación con alcances y objetivos definidos con precisión puede ser, en teoría, más potente en términos de posibilidad de exigir el cumplimiento, también puede resultar demasiado rígida frente a circunstancias competitivas cambiantes. La legislación que no refleja realidades locales puede ser contraproducente, ya que puede dar lugar a ineficiencia económica y aumento de la corrupción.

Reglamentos que exigen que las empresas produzcan planes de contenido local

Hay evidencia más amplia sobre el ajuste de los procesos de aprobación y regulación para exigir que las empresas extractivas produzcan planes de contenido local que incluyan la participación de emprendimientos y fuerza de trabajo en las áreas petroleras, gasíferas y mineras y que estén homologados con los planes regionales de desarrollo económico. Algunos ejemplos de Sudáfrica, Indonesia, Filipinas y Australia se resumen en la tabla 2. Estos planes suelen incluir una dimensión subnacional porque requieren que las empresas petroleras, gasíferas y mineras especifiquen los impactos y los beneficios para las comunidades locales. Por ejemplo, en Filipinas, las leyes exigen que las empresas mineras esbocen un plan de gestión del desarrollo social que describa “los programas, los proyectos y las actividades que emprenderá el operador minero para promover el bienestar general de los habitantes de los distritos [barangays] donde se encuentra la zona minera y de los distritos vecinos”.

Nota informativa

Como en el caso de la supervisión del comportamiento ambiental y social, la supervisión de los planes de contenido local requiere un alto grado de capacidad gubernamental. Una cuestión específica es la relación entre el costo y el beneficio de la supervisión adicional que forma parte de la supervisión ambiental con presupuestos ya limitados. El desarrollo de sistemas y capacidades para la verificación debería sopesarse con respecto a los recursos requeridos para fortalecer la capacidad de los proveedores.

Tabla 2:
Ejemplos de definición de los procesos de regulación y aprobación

País	Política/reglamento	Requisito específico
Sudáfrica	<i>Reglamento sobre desarrollo de recursos minerales y petroleros, capítulo 2, parte 2: Plan Social y de Mano de Obra</i>	<p>El contenido de un plan social y de mano de obra debe incluir, entre otras cosas, estadísticas sobre igualdad de empleo y el plan de la mina de cumplir con el requisito de que el 10 por ciento de los empleados debe comprender mujeres y el 40 por ciento de los administrativos debe comprender sudafricanos históricamente desfavorecidos en un plazo de cinco años a partir del otorgamiento del derecho o de la conversión del derecho de orden anterior.</p> <p>Un programa de desarrollo económico local debe incluir el plan de progresión del aprovisionamiento y su implementación para empresas sudafricanas históricamente desfavorecidas en términos de bienes de capital, servicios y consumibles, y el desglose del aprovisionamiento.</p>
Indonesia	<i>Artículo 74 de la Ley sobre empresas de responsabilidad limitada (2007)</i>	Las empresas que hacen negocios en el campo de los recursos naturales o en relación con ellos deben poner en práctica planes de responsabilidad ambiental y social y esa responsabilidad ambiental y social” constituye una obligación de la empresa que debe presupuestarse y calcularse como un costo de la empresa cuyo rendimiento recibirá la debida atención respecto de la decencia y la equidad”. Además, el artículo 66 estipula que los informes anuales deben contener como mínimo un informe sobre la implementación de la responsabilidad ambiental y social.
Filipinas	<i>Enmiendas a las secciones 134-136 de la Orden Administrativa n.º 96-40 del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Ley de Reglas y Reglamentos de Implementación Revisados de la República n.º 7942, también conocida como Ley de Minería de Filipinas de 1995</i>	<p>Un plan de gestión del desarrollo social es un plan completo de cinco años que deben preparar todos los operadores de minería. El plan de gestión del desarrollo social empieza con el comienzo de la producción minera y debe estar vigente mientras exista la operación minera.</p> <p>El plan de gestión del desarrollo social describe los programas, los proyectos y las actividades que emprendería el operador para promover el bienestar general de los habitantes de los distritos donde se encuentra la zona minera y de los distritos vecinos. La ley estipula que las empresas extranjeras, a su propia cuenta y cargo, “darán preferencia a ciudadanos filipinos cualificados en la contratación de personal para su operación minera y que la mayoría de ellos se originará de acuerdo con las prioridades en el distrito anfitrión y los distritos vecinos” y que las empresas “se comprometerán firmemente con la reforma de destrezas y el desarrollo de emprendimientos para las personas de las comunidades mineras como parte integral del proceso de desmantelamiento de las minas”.</p> <p>Las actividades reconocidas por las leyes filipinas y que forman parte de un plan de gestión del desarrollo social incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo de recursos humanos y de fortalecimiento institucional en la comunidad local • Actividades de desarrollo empresarial que apoyen la generación de ingresos • Asistencia para el desarrollo de infraestructuras y servicios de apoyo en la comunidad
	<i>Política de comunidades con recursos sostenibles: Orientación para preparar un plan de gestión de los impactos sociales</i>	“Después de evaluar los impactos sociales del proyecto, el proponente del proyecto debe preparar un plan de gestión de los impactos sociales. Entre los impactos sociales, otras cuestiones que aborda el plan son: compromiso de las partes interesadas, fuerza de trabajo (capacitación y empleo), alojamiento y vivienda para trabajadores, participación de la industria local, servicios sanitarios y comunitarios. El plan debe desarrollarse en consulta con el gobierno y las partes interesadas de la comunidad.”

Iniciativas que dan preferencia a los pobladores locales sin especificar objetivos

Algunos países que se rigen por la cláusula de obligación de trato nacional han adoptado un número importante de políticas sobre contenido dentro de los parámetros establecidos por acuerdos internacionales de comercio e inversión. Estas políticas tienen como objetivo aumentar directamente la participación de los trabajadores y los proveedores locales sin establecer legislación y reglamentos nacionales sobre contenido local legalmente vinculantes. En estos casos, el control del cumplimiento depende de mecanismos con distintos grados de fuerza que varían desde compromisos específicos en acuerdos de producción compartida hasta acuerdos generales sobre la necesidad de apoyar el contenido local que no imponen ninguna clase de restricción a las empresas petroleras, gasíferas y mineras.

A diferencia de otros tipos de intervención, la iniciativa para estos tipos de política puede provenir no solo de gobiernos nacionales, regionales o locales, sino, además, de empresas petroleras, gasíferas y mineras, de organizaciones locales y regionales, ONG y otros tipos de organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la comunidad. La necesidad de políticas de este tipo surge en las siguientes situaciones: las empresas tienen conocimiento limitado de las capacidades locales, los agentes locales tienen acceso limitado a oportunidades de aprovisionamiento y empleo en las empresas, o el gobierno no está seguro sobre los beneficios de medidas de políticas, incluida legislación, más firmes.

Ejemplos de estos tipos de iniciativas incluyen: gobiernos nacionales y subnacionales que aseguren acceso “pleno, justo y razonable” a oportunidades para los proveedores locales (como el Marco Nacional de Participación Industrial de Australia establecido por el gobierno nacional australiano),¹⁷ organismos gubernamentales locales que compilen una lista de proveedores locales capaces (el sistema de registro de proveedores desarrollado por la Asociación Industrial de Antofagasta y empresas mineras en Chile es un buen ejemplo de esto),¹⁸ empresas petroleras, gasíferas y mineras que identifiquen e informen al público sobre oportunidades de negocios para empresas locales en la fase de proyecto (por ejemplo, el Plan de Contenido Local de ExxonMobil en Papúa Nueva Guinea)¹⁹ y organismos gubernamentales locales o empresas petroleras, gasíferas y mineras que alienten la implementación de sistemas de certificación para proveedores locales (como en el grupo minero de Atacama, Chile).²⁰ Una política especialmente relevante para las PyME locales es el requisito de desglosar los contratos. Esto implica separar paquetes de acuerdos de trabajo o de suministro en bultos más pequeños que los negocios objetivo sean capaces de cumplir.²¹ En Canadá, se los establece en acuerdos de participación entre comunidades aborígenes locales afectadas y empresas mineras.

Las ventajas de estos tipos de iniciativa son que pueden implementarse fácilmente porque no dependen de la promulgación herramientas reguladoras y pueden ser flexibles ante las necesidades de la economía local y las empresas. Las desventajas principales son que su efectividad depende de la existencia de un banco de proveedores locales potenciales competitivos y que el cumplimiento no puede controlarse legalmente.

Reglamentos para comunicar oportunidades a las comunidades

Los requisitos de presentar información sirven para alentar a las empresas petroleras, gasíferas

17 Ir a <http://www.innovation.gov.au/INDUSTRY/AUSTRALIANINDUSTRYPARTICIPATION/Pages/AustralianIndustryParticipationNationalFramework.aspx>.

18 Ir a <http://www.aia.cl/>.

19 Ir a <http://www.pnglng.com/commitment/local.htm>

20 Ir a <http://www.corproa.cl/>.

21 “Briefing Note: Maximising the contributions of local enterprises to the supply chain of oil, gas & mining projects in low income countries” [Nota informativa: Maximizar las contribuciones de las empresas locales a la cadena de suministros de proyectos de petróleo, gas y minería en países de ingresos bajos], Engineers Against Poverty, http://www.engineersagainstpoverty.org/_db/_documents/EAP_Briefing_Note_Local_Enterprise_Participation.pdf.

Nota informativa

y mineras a aumentar la visibilidad y el acceso a oportunidades en comunidades con recursos afectados. Por ejemplo, el Reglamento sobre Desarrollo de Recursos Minerales y Petroleros de Sudáfrica (capítulo 2, parte 2) exige que todas las empresas petroleras, gasíferas y mineras presenten un plan anual al gerente regional, que es miembro del Comité Regional de Desarrollo Minero y Medio Ambiente. Los Comités Regionales de Desarrollo Minero y Medio Ambiente existen de acuerdo con la Ley de desarrollo de recursos minerales y petroleros y sus miembros comprenden departamentos gubernamentales relevantes u órganos del estado en el ámbito nacional, provincial y local. El plan de desarrollo de recursos humanos no solo requiere la identificación, sino además la presentación de información sobre el número y el nivel de educación de los empleados y el número de vacantes que la operación minera no ha podido cubrir durante más de 12 meses a pesar de esfuerzos conjuntos para reclutar candidatos adecuados. Además, las empresas deben presentar un informe sobre la implementación de un plan de progresión de carreras, un plan de mentoría y un plan de pasantías y becas alineadas con el plan de desarrollo y las necesidades de los grupos de trabajadores especificados.

Los procesos de participación comunitaria obligatorios en Papúa Nueva Guinea, Australia, Perú, Indonesia, Filipinas y Bolivia también sirven para brindar información sobre oportunidades. En Papúa Nueva Guinea, la sección 3 de la Ley de minería de 1992 requiere la formación de foros de desarrollo, un proceso de negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y locales, los terratenientes afectados y los patrocinadores del proyecto antes de que se pueda emitir un arrendamiento de minería especial. Los resultados de estas negociaciones generalmente son acuerdos entre el gobierno nacional, el gobierno provincial y los terratenientes y contratos de desarrollo minero entre el gobierno nacional y la firma minera.

También se han incluido requisitos de incorporar iniciativas de beneficios compartidos u otras iniciativas de desarrollo comunitario en los reglamentos mineros de algunos países. Sin embargo, los requisitos legislativos de esta naturaleza siguen siendo comparativamente infrecuentes. Los países con enfoques reguladores y de políticas firmes incluyen a Chile, Papúa Nueva Guinea y Sudáfrica. Además, Egipto, Eritrea, Guinea, Mozambique, Nigeria, Sierra Leona y Yemen han introducido recientemente alguna forma de participación comunitaria obligatoria. Se entiende que la República Democrática del Congo, Ghana, Namibia y Tanzania están buscando cada vez más afianzar iniciativas de desarrollo comunitario dentro de los marcos de sus políticas.²² Las obligaciones de desarrollo comunitario son relevantes para el contenido local porque tienden a apoyar el desarrollo empresarial, los programas de desarrollo de destreza y otras infraestructuras sociales y físicas que contribuyen a una economía local sana.

Legislación para fortalecer las capacidades de las empresas y las fuerzas de trabajo locales para la participación de contenido local

Debido a que las políticas que buscan aumentar el acceso a oportunidades solo tienen un impacto limitado sobre el tamaño del suministro local de bienes, servicios y mano de obra, algunos países han adoptado políticas complementarias para aumentar el tamaño del suministro y las fuerzas de trabajo locales. Ejemplos de este tipo de política incluyen los que buscan aumentar la participación local a través de requisitos específicos de transferir conocimientos y destrezas relacionados con las operaciones petroleras, gasíferas y mineras a empresas y trabajadores locales y el requisito de capacitar a la mano de obra local.

Una estrategia relacionada es el requisito de formar operaciones conjuntas con empresas públicas o privadas locales para asegurar de una manera más directa que las empresas extranjeras transfieran conocimientos y tecnología a empresas locales. En países donde el estado es un protagonista

²² *Community Development Agreement Frameworks—from Practical Experience and Technical Studies* [Marcos para acuerdos de desarrollo comunitario: de la experiencia y estudios técnicos] (borrador) (Washington, DC: Banco Mundial, 2010).

económico activo, como China y Brasil, esta política se ha acompañado con una participación mayor de la propiedad pública de las industrias relacionadas con el petróleo, el gas y la minería.²³ Estas iniciativas también pueden provenir de las empresas en sí y de organizaciones no gubernamentales cuando diseñan y apoyan programas para el desarrollo del sector privado. (Ejemplos de esto incluyen la Iniciativa para Pequeñas Empresas, Anglo Zimele, por angloestadounidenses en Sudáfrica, Chile y Brasil;²⁴ y los programas de vínculos con negocios de Newmont con la International Finance Corp. en Perú y Ghana. Algunos se comentan también en la sección 2.3.)²⁵

El impacto de este tipo de política sobre el suministro local depende de las coordinaciones oportunas de políticas industriales, educativas, tecnológicas y de contenido local complementarias. Por ejemplo, si no hay inversiones educativas importantes en zonas relevantes, podría resultar difícil identificar y capacitar a trabajadores locales adecuados. Además, el suministro local debe ser sostenible y, de manera ideal, competitivo en el ámbito internacional en términos de calidad, valor y escalabilidad. Incluso después de haber realizado esfuerzos coordinados y haber invertido ganancias significativas, la industria local puede seguir siendo no competitiva.

En el ámbito subnacional, países como India, Kazajstán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas y Sudáfrica han establecido la obligación de gastar en el desarrollo de emprendimientos y destreza como parte de los financiamientos sociales que las empresas deben implementar. En Filipinas, la ley exige que las empresas no solo produzcan planes de desarrollo para las comunidades anfitrionas y las comunidades vecinas sino que, además, contribuyan a “actividades generadoras de ingresos autosostenidas, como, entre otras, la reforestación y la producción de bienes y servicios necesarios para la mina y la comunidad.”²⁶ También se prevé que las empresas financien la capacitación de trabajadores filipinos en caso de que no haya trabajadores locales especializados disponibles. Además, las empresas mineras deben implementar un programa de desarrollo y gestión social que asigne el 1 por ciento de los costos directos de minería y triturado para el desarrollo comunitario.

Iniciativas dirigidas por el gobierno con participación industrial voluntaria

También hay ejemplos de enfoques no obligatorios, voluntarios para las colaboraciones de gobiernos subnacionales y empresas con el fin de aumentar la visibilidad y el acceso a oportunidades. Uno es C-Res, en Queensland, Australia, una subsidiaria de la Mackay Whitsunday Regional Economic Development Corp. (REDC). Esta entidad se estableció para proporcionar el programa de compras local de la BHP Billiton Mitsubishi Alliance (BMA). El programa tiene como objetivo ofrecer oportunidades a pequeñas empresas con menos de 25 empleados de tiempo completo para el suministro competitivo de bienes y servicios a la BMA en comunas de toda la región de la cuenca del Bowen. Además de ofrecer oportunidades de suministro, el programa, a través del establecimiento de una fundación comunitaria, tiene como objetivo proporcionar programas de desarrollo comunitario y económico para mejorar y fortalecer las capacidades de los negocios y las comunidades locales. La fundación busca mejorar la viabilidad económica de la comunidad y la región en sentido más amplio a través de programas dirigidos a negocios nuevos, crecimiento de negocios existentes y programas de empleo.²⁷

Otro ejemplo interesante es ePilbara, un registro en Internet para la región de Pilbara en Australia occidental gestionado por la Comisión de Desarrollo de Pilbara y con apoyo de varias empresas

23 A new era is dawning: the rise of the hybrid national oil company [Se inicia una nueva era: Nacimiento de la empresa petrolera nacional híbrida] (Londres: Deloitte Touche Tohmatsu, 2010).

24 Ir a <http://www.angloamerican.com/development/social/socio-economic-development/enterprise-development>.

25 Ir a http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+news.

26 Revised Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 7942, Philippines, Section 136, Development of Host and Neighboring Communities [Revisión de las reglas y reglamentos de la Ley de la república N° 7942, Sección 136, Desarrollo de comunidades anfitrionas y vecinas].

27 Para más detalles, ir a <http://c-res.com.au>.

Nota informativa

petroleras, gasíferas y mineras y cámaras de comercio e industria. Para figurar en la lista de ePilbara, las empresas deben cumplir con los siguientes criterios: tener una dirección postal en Pilbara, tener empleados basados en forma permanente en Pilbara y tener capacidad para proporcionar productos o servicios desde Pilbara. El sitio web también permite acceder a ProjectConnect, un servicio de la Cámara de Comercio e Industria de Australia Occidental que vincula a patrocinadores de proyectos y sus contratistas principales con su propia biblioteca electrónica categorizada de proveedores.²⁸ Las empresas utilizan ePilbara para publicar información sobre próximas licitaciones y beneficiarios de licitaciones recientes.

Acuerdos que influyen sobre el aumento de contenido indígena

Promovido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales²⁹ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,³⁰ el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) reconoce diversos derechos fundamentales de los pueblos indígenas. El concepto de CLPI ha sido adoptado por la Corporación Financiera Internacional y otras entidades internacionales. Existe evidencia de que el concepto sería aplicable a otros grupos vulnerables afectados por proyectos petroleros, gasíferos y mineros.³¹ El resultado de un proceso como este es generalmente un acuerdo sobre impactos y beneficios o un acuerdo de desarrollo comunitario.³² Cuando las comunidades indígenas tienen derecho a negociar con empresas en función del principio de CLPI, los acuerdos tienden a incluir compromisos con el contenido indígena local, oportunidades de capacitación y de desarrollo empresarial. Se proporcionan tres ejemplos en la tabla 3.³³

Tabla 3:
Acuerdos entre empresas petroleras, gasíferas y mineras y pueblos indígenas

Región	Partes del acuerdo	Descripción
Australia Occidental, Australia	<i>Mina de diamantes de Argyle de Río Tinto y propietarios tradicionales</i>	La política de Argyle para el contenido aborigen local está impulsada por el acuerdo de participación con los propietarios indígenas y está apoyada por un plan de gestión que aborda específicamente el desarrollo y la contratación de negocios. El principio que apuntala el plan es el compromiso de Argyle de aumentar las oportunidades de negocios conectadas con las operaciones de la mina para los negocios locales en general y los negocios con propietarios indígenas y los negocios de la comunidad aborigen local en particular. Argyle define "local" en el acuerdo como la Región de Kimberley Oriental. Según el acuerdo, la empresa debe notificar a la fuerza de tareas de desarrollo empresarial (que comprende a propietarios indígenas y representantes de la empresa) su intención de otorgar cualquier contrato por un valor que supere un importe acordado en un año. Además, cualquier solicitud de licitación que supere ese importe requiere que el licitante demuestre cómo se involucrarán negocios de propietarios indígenas en el contrato, cómo se emplearán y/o capacitarán propietarios indígenas y cómo se proporcionarán beneficios a los propietarios tradicionales. Si el resto de las cosas fuera igual, Argyle se compromete a dar preferencia a los licitantes que ofrezcan las mejores oportunidades a los propietarios indígenas.

28 Para más detalles, ir a www.epilbara.com.au.

29 International Labour Organization, "C169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989," <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>

30 Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 13 de septiembre de 2007.

31 Christina Hill, Serena Lillywhite y Michael Simon, *Guide to Free Prior and Informed Consent* (Carlton: Oxfam Australia, 2010).

32 Ginger Gibson y Ciaran O'Faircheallaigh, *IBA Community Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements* [Herramienta comunitaria del IBA: Negociación e implementación de acuerdos de impactos y beneficios] (Ottawa: Walter & Duncan Gordon Foundation, 2010); International Council on Mining and Minerals, *Indigenous Peoples and Mining: Good Practice Guide* [Consejo Internacional de Minería y Metales, Pueblos indígenas y minería: Guía de buenas prácticas] (Londres: International Council on Mining and Metals, 2010); Ciaran O'Faircheallaigh, "SIA and Indigenous social development," [SIA y el desarrollo social indígena] en Frank Vanclay y Ana M. Esteves (eds.), *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances* [Nuevas orientaciones en la evaluación del impacto social: Avances conceptuales y metodológicos] (Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar, 2011), 138-153; Simon Nish y Sara Bice, "Community-based agreement making with land-connected peoples," [Acuerdos con base en la comunidad realizados con pueblos conectados con la tierra] en *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*, 59-77.

33 Ana María Esteves, David Brereton, Daniel Samson y Mary-Anne Barclay, *Procuring from SMEs in local Communities: A Good Practice Guide for the Australian Mining, Oil and Gas Sectors* [Compras a PYME en las comunidades locales: Guía de buenas prácticas para los sectores minero, petrolero y gasífero en Australia] (Brisbane: Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, Universidad de Queensland, 2010).

Región	Partes del acuerdo	Descripción
Territorios del noroeste, Canadá	<i>Diavik Diamond Mines Inc., Río Tinto y cinco grupos aborígenes vecinos</i>	El Acuerdo de Impactos y Beneficios se visualizó como un instrumento importante de cambio para los pueblos que tradicionalmente habían quedado fuera de la economía formal. Con un acuerdo entre las manos, los pueblos aborígenes han ocupado una posición más fortalecida para acceder al financiamiento bancario y para negociar. Existen varios ámbitos de trabajo (contratos) específicos integrados en acuerdos de participación con autoridades aborígenes dentro de la esfera de influencia de Diavik. Estos contratos tienden a ser muy extensos y son válidos mientras dure la mina. En términos legales, son “permanentes”, lo que significa que, de acuerdo con el rendimiento, el contratista aborigen tendrá el trabajo mientras la mina esté en producción. Aunque el alcance puede variar periódicamente como resultado de condiciones de producción cambiantes, los contratistas aborígenes con contratos permanentes conservan el derecho a continuar como parte integrada de la operación de Diavik.
Región del golfo del norte de Queensland, Australia	<i>Mina Century, gobierno de Queensland y los cuatro grupos nativos (waanyi, mingginda, gkuthaarn y kukatj)</i>	Century es uno de los firmantes del Acuerdo de las Comunidades del Golfo, un acuerdo entre Century, el gobierno de Queensland y cuatro grupos nativos (waanyi, mingginda, gkuthaarn y kukatj). Uno de los objetivos del acuerdo es promover oportunidades de desarrollo económico para los pueblos de la región baja del golfo. La licitación y el otorgamiento de contratos según el Acuerdo se habilita a través de tres fases: identificación del negocio, proceso de licitación y asistencia empresarial. La mina Century tiene un departamento que trabaja con los grupos y el departamento de contratos de la empresa para identificar negocios viables. Los licitantes primero son evaluados para determinar su elegibilidad como parte nativa del Acuerdo de las Comunidades del Golfo, antes de la evaluación técnica. El departamento del Acuerdo de las Comunidades del Golfo de la mina facilita el apoyo para brindar a los licitantes información sobre los requisitos para la organización de negocios y la gestión de negocios existentes (por ejemplo, preparación de la nómina, capacitación, procedimientos sanitarios, de seguridad y ambientales y política de recursos humanos).

Tendencias en las buenas prácticas de la industria

Dentro de la industria, hay actitudes hacia el contenido local que evolucionan. En muchos casos. La motivación inicial para invertir en contenido local fue la necesidad de cumplir con compromisos formalizados, ya sea con un gobierno anfitrión, un socio inversionista como la Corporación Financiera Internacional o una comunidad indígena, o de obtener una licencia social para operar. El cumplimiento se consideraba necesario para tener acceso a los recursos. Una investigación con estudio de casos sobre el aprovisionamiento local entre 23 empresas realizada por Esteves determinó que durante los cinco a ocho años anteriores esas empresas habían estado cada vez más motivadas por el deseo de establecer y mantener asociaciones duraderas con proveedores locales para beneficio mutuo.³⁴ En la tabla 4 se ofrecen ejemplos de este estudio de casos de empresas extractivas participantes en diversas intervenciones de aprovisionamiento local diseñadas para aumentar el acceso de los negocios locales a oportunidades de contratos. Las actividades incluyen lo siguiente: asignación de ponderaciones de mayor preferencia a negocios locales en procesos de licitación competitivos, arreglos de contratación única con proveedores locales, igualación de precios (permitir que los proveedores locales igualen el precio de otros proveedores), desglose de contratos extensos en otros más pequeños para crear oportunidades para proveedores locales más pequeños, exigencia a los proveedores externos de que subcontraten localmente o formalicen operaciones conjuntas con proveedores locales, provisión de mentoría y capacitación técnica y de gestión y vinculación de los negocios locales con otros proveedores de servicios y otros organismos que promueven la innovación tecnológica y ofrecen acceso al financiamiento.

34 Esteves, Brereton, Samson y Barclay.

Nota informativa

Tabla 4:
Ejemplos de actividades de contenido local de las empresas petroleras, gasíferas y mineras

Empresa	Actividades emprendidas por empresas petroleras, gasíferas y mineras
Aumento del acceso a oportunidades por parte de negocios locales	
Indonesia total, Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Se adaptó el diseño del proyecto petrolero y gasífero para aumentar las oportunidades para contenido local. Se consideró el costo total del contrato en lugar del costo de un solo punto temporal del contrato; esto asegura que las decisiones sobre aprovisionamiento tengan en cuenta la relación entre costo y beneficio que surge de contratar una firma local en lugar de una internacional con el paso del tiempo.
Cameco, Saskatchewan, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> Se fijó como objetivo que un 35 por ciento de todos los bienes y servicios debía contratarse con negocios basados en el norte de propietarios aborígenes. Se realizaron talleres para comunicar próximas oportunidades de contratos dentro del negocio y para ofrecer orientación para poder aspirar a ser un proveedor de Cameco.
Newmont Boddington Gold, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> Se aplicaron preferencias de precio a negocios locales durante el análisis final de las ofertas. Se ofrece una preferencia de contenido regional a los negocios ubicados fuera de las zonas prescritas que utilizan bienes, materiales o servicios en contratos comprados a negocios ubicados dentro de las zonas prescritas. Todos los licitantes deben mostrar el costo real de su contenido local o regional.
Mina de diamantes de Argyle, Kimberley, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> Se hicieron varias adaptaciones a los sistemas de aprovisionamiento para que resultaran más accesibles para los pueblos aborígenes locales. Estas incluyen: a) Formulario de expresión de intereses impreso, distribuido a través de organizaciones de propietarios tradicionales y la empresa; provisión de un punto de contacto uniforme en el departamento de aprovisionamiento para cada licitante; permiso para que las licitaciones se envíen por correo electrónico o correo postal; oferta de un período de notificación mayor a los grupos de propietarios tradicionales (superior a los tres meses especificados en el acuerdo) sobre oportunidades próximas para permitir una mejor preparación.
OZ Minerals, Australia Septentrional	<ul style="list-style-type: none"> Se estableció un sitio web en el sitio de la Red de Capacidad Industrial (ICN) a través del cual se invita a los proveedores a presentar una expresión de interés por paquetes de trabajo. La ICN llevó a cabo una primera ronda de selección y, después, se presentó el contratista de ingeniería, aprovisionamiento, construcción y gestión con un proceso de listado breve.
Desarrollo de asociaciones y acuerdos estratégicos	
Indonesia total, Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Se patrocinó la creación de la Sociedad de Soldadores de Indonesia y se facilitó una asociación con la contraparte francesa de la sociedad.
Mina de diamantes de Argyle de Rio Tinto, Kimberley, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> La política de Argyle para la contratación de aborígenes locales está impulsada por el acuerdo de participación de la mina con los propietarios indígenas y está apoyada por un plan de gestión que aborda específicamente el desarrollo y la contratación empresarial. Según el acuerdo y si el resto de las cosas fuera igual, Argyle se compromete a dar preferencia a los licitantes que ofrezcan las mejores oportunidades a los propietarios tradicionales. La empresa debe notificar a la fuerza de tareas de desarrollo empresarial (que comprende a propietarios tradicionales y representantes de la empresa) su intención de otorgar cualquier contrato por un valor que supere \$250.000 en un año relacionado con la provisión de bienes o servicios a Argyle en el sitio de la mina. Cualquier solicitud de licitación que supere ese importe requiere que el licitante demuestre cómo se involucrarán negocios de propietarios tradicionales en el contrato, cómo se emplearán y/o capacitarán propietarios tradicionales y cómo se proporcionarán beneficios a los propietarios tradicionales.
Rio Tinto	<ul style="list-style-type: none"> Se alentó el establecimiento de una operación conjunta (ESS Gumala) entre la división de servicios remotos de Compass Group, ESS Support Services Worldwide y la rama de negocios del grupo de propietarios tradicionales locales, Gumala Enterprises Pty Ltd. como un medio para ofrecer oportunidades de contratación a propietarios tradicionales. Compass Group es una empresa de servicios de hospitalidad y apoyo que opera en 55 países.

Empresa	Actividades emprendidas por empresas petroleras, gasíferas y mineras
Mina Ahafo, Newmont Ghana Gold Ltd. (NGGL)	<ul style="list-style-type: none"> • NGGL formalizó una sociedad con la International Finance Corp. (IFC) para establecer el Programa de Vínculos de Ahafo. Los objetivos son aumentar las oportunidades de ingresos y de empleo en las comunidades locales a través del fortalecimiento de las capacidades de emprendimientos locales que están directa o indirectamente relacionados con las actividades de NGGL y mejorar el entorno para el desarrollo empresarial. • El Programa de Vínculos de la IFC incluye programas de asistencia técnica que varían de dos a cuatro años para optimizar el aprovisionamiento local al fortalecer las PyME y los emprendedores locales vinculados con clientes de inversión de la IFC o con empresas multinacionales grandes.
Esso de propiedad de ExxonMobil, Chad	<ul style="list-style-type: none"> • Se formalizó una sociedad con la IFC para desarrollar proveedores locales para el Proyecto de Desarrollo y Tubos Petroleros Chad-Camerún. Antes de que comenzara el programa de desarrollo de proveedores, se segmentaron todas las oportunidades de aprovisionamiento posibles de acuerdo con su nivel de dificultad y se desarrolló un sistema de clasificación con estrellas para las PyME.
Integración y apoyo activo de las comunidades	
Cameco, Saskatchewan, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Se contrató a un especialista en negocios para que asistiera a las comunidades con el establecimiento de negocios y con el acceso a recursos financieros o a un socio empresarial.
Mineral de hierro BHP Billiton, Pilbara, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • La empresa se informa sobre oportunidades potenciales durante los procesos de compromiso con propietarios tradicionales. Esto permite la intervención en una fase temprana para asistir a la gente con el establecimiento de estructuras y administración empresariales, en lugar de esperar que los procesos de precalificación de proveedores identifiquen las necesidades de capacidad.
Mineral de hierro Rio Tinto, Pilbara, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Al planificar para un nuevo proyecto, el equipo del proyecto trabaja con el equipo de la comunidad para identificar oportunidades para negocios aborígenes y asegurar que se los invite a licitar.
Identificación y clasificación de la capacidad productiva local	
Anglo Ferrous, Minas Gerais, Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaboró el perfil de negocios ubicados en comunidades afectadas y se evaluó su capacidad mediante la toma de una muestra al azar de 365 empresas de los sectores industrial, comercial y de servicios. Los datos compilados se utilizaron para desarrollar un plan de acción empresarial en colaboración con líderes comunitarios locales.
Mineral de hierro Rio Tinto, Pilbara, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Se comisionó una consulta independiente para identificar bloques sistémicos de para el aprovisionamiento con negocios aborígenes y se recomendó aumentar la participación aborígen en la cadena de suministro. • Se implementó un sistema para hacer el seguimiento del progreso a través de la presentación conjunta de información por parte de las divisiones de aprovisionamiento y relaciones con la comunidad respecto del gasto en negocios aborígenes, mediante un sistema de informes mensuales. Las métricas de este sistema informan incentivos para la gestión y programas de premios.
Apoyo directo del desarrollo de negocios locales	
Mineral de hierro BHP Billiton, Pilbara, Australia Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Se brindó asistencia a través de una firma contable que asiste con gobernanza, auditorías periódicas y gestión de riesgos y se permitió el acceso a otros varios consultores para asistencia con temas como la preparación de folletos.
Anglo Zimele, Sudáfrica	<ul style="list-style-type: none"> • El Desarrollo y Empoderamiento de Anglo Zimele se estableció en 1989 para empoderar a emprendedores de Sudáfrica. Comprende tres fondos: • El Fondo Anglo Khula para Minería, que ofrece financiamiento para empresas mineras jóvenes locales en las fases de exploración y factibilidad previa hasta que puedan demostrar un retorno comercial. • El Fondo para Inicio de Pequeñas Empresas, que ofrece préstamos en las comunidades residentes alrededor de la operación minera. Los concentradores de pequeñas empresas brindan capacitación y mentoría en destrezas empresariales. • El Fondo para Desarrollo de la Cadena de Suministro, que trabaja con los departamentos de aprovisionamiento de Anglo American para incorporar PyME locales a la cadena de suministro. El fondo ofrece financiamiento con préstamos y capital y asistencia técnica. • La capacidad se fortalece de cuatro maneras: programas de capacitación y/o capacitación en el trabajo, un mentor técnico, asistencia de funcionarios de desarrollo empresarial en los aspectos de gestión, comercialización, operacional y financiero, y orientación y mentoría personal a cargo del personal de Anglo Zimele.

Nota informativa

Empresa	Actividades emprendidas por empresas petroleras, gasíferas y mineras
Rio Tinto Coal & Allied, Valle Hunter, Nuevo Gales del Sur	<ul style="list-style-type: none"> Se brindó financiamiento al Centro de Emprendimientos de Negocios de la Región de Hunter, lo cual le permitió contratar a dos facilitadores empresariales de tiempo completo que ofrecen asesoramiento gratuito a pequeñas y medianas empresas que quieren iniciarse o crecer. El centro también ofrece apoyo a comunidades aborígenes locales.
Programa de Desarrollo de Proveedores de Anglo Ferrous Brazil	<p>Se estableció un programa de desarrollo de proveedores con los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacitación en gestión: conciencia empresarial, iniciativas para mejorar el nivel educativo de los gerentes, desarrollo conjunto (propietario/familia/empleados) de una visión estratégica de la empresa, cursos de gestión empresarial, cursos de capacitación técnica en áreas de trabajo específicas, cursos de gestión financiera. Desarrollo y crecimiento empresarial: programas para apoyar una educación superior para los empleados, cursos centrados en ventas, producción y administración, estudio de mercado de la demanda local, divulgación financiera, participación en ferias y eventos comerciales, e incentivos para compras a granel. Mejoras a negocios no redituables: diagnóstico de empresas individuales que sufren dificultades financieras para evaluar la rentabilidad y el potencial reposicionamiento en el mercado, y conciencia del potencial para trasladarse a otros segmentos del mercado. Creación de nuevos emprendimientos: conciencia empresarial, promoción del establecimiento de nuevos proveedores de materia prima, máquinas y equipos, campañas para repatriar a residentes locales que se han capacitado y viven o trabajan en otro lugar, atracción de personas jóvenes a la región mediante subsidios para estudio, atracción de subsidiarias y proveedores de la empresa, promoción entre inversionistas interesados en expandirse a nuevos negocios o en crear nuevos negocios en municipalidades afectadas.
Mozlink, Mozambique	<ul style="list-style-type: none"> Se estableció un programa de mentores para apoyar a los negocios locales en las categorías técnicas y de negocios. Los mentores técnicos generalmente son empleados de la empresa principal seleccionados para trabajar como voluntarios con las PyME y abordan las categorías de Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Comunidad (HSEC) y de Gestión de la Capacidad y Calidad del Mantenimiento. Los mentores de negocios suelen ser consultores de negocios externos contratados para realizar la tarea de mentoría de las PyME en el desarrollo de destrezas empresariales, finanzas, gestión de recursos humanos, comercialización y licitaciones.

Diseño y supervisión de iniciativas de contenido local efectivas

La sección anterior demuestra la existencia de una amplia gama de políticas y de prácticas industriales en distintas etapas de implementación. En ausencia de datos empíricos sobre los resultados, no pueden sacarse conclusiones sobre su aplicación en todas las situaciones de contenido local. Existen, sin embargo, algunos temas comunes que surgen de investigaciones con estudio de casos y que señalan determinados componentes del éxito. Por ejemplo, Neff se basa en estudios realizados en Noruega, Brasil, las provincias del Atlántico de Canadá y Trinidad y Tobago para proponer que las políticas de contenido local exitosas poseen: (1) programas cruciales de capacitación vocacional y apoyo de las PyME, (2) supervisión regulatoria transparente e independiente y (3) preferencia por las industrias y los trabajadores locales que también fija estándares para el éxito comercial sostenible.³⁵ “Además, las operaciones conjuntas en las que el personal local trabaja junto al de las empresas petroleras internacionales han demostrado ser especialmente efectivas para la transferencia de tecnología (las destrezas y las prácticas operativas de la industria petrolera) y capacidad empresarial. El apoyo gubernamental a las empresas locales en forma de asistencia para investigación y desarrollo, incluido el requisito de que las empresas internacionales realicen investigaciones en el país anfitrión, ha sido un factor importante en la construcción de empresas locales competitivas en el ámbito internacional y de mano de obra especializada.”³⁶

Pueden sacarse otras conclusiones de los estudios de casos prácticos de la industria que llevó a cabo Esteves y que dieron lugar a recomendaciones de esfuerzos industriales para aumentar el

³⁵ Shirley Neff, “Memorandum on International Best Practice in Development of Local Content in the Energy Sector,” [Memorandum sobre mejores prácticas internacionales en el desarrollo de contenido local en el sector energético] <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/page/uploads/local-content-5-9-051.pdf>

³⁶ Neff, 10.

contenido local en la cadena de suministro.³⁷ Un marco propuesto para una estrategia de aprovisionamiento local efectiva estaba apuntalado por cuatro principios clave: análisis y sistemas adecuados, actividades de aprovisionamiento dirigidas a contribuir a un entorno económico local sano, participación empresarial local que apoye (en lugar de impedir) las prácticas de aprovisionamiento y que el objetivo final sea que los negocios locales compitan en pie de igualdad con otros proveedores. El marco identificó seis actividades incluyentes que puede emprender la industria para poner en práctica estos principios: desarrollar una estrategia de aprovisionamiento local, fortalecer las capacidades internas para entregar la estrategia, identificar oportunidades, establecer y gestionar contratos, desarrollar la capacidad de las PyME locales y supervisar y evaluar la estrategia.

Las asociaciones entre diversas partes interesadas son cruciales para el desarrollo de contenido local. Esta sección desarrolla este tema y hace recomendaciones específicas para el papel de cada socio en el diseño de políticas de contenido local.

Las asociaciones entre gobiernos, industrias y organizaciones de la sociedad civil son especialmente evidentes en los programas de desarrollo de proveedores locales, con la perspectiva, por ejemplo, de permitir que las PyME accedan a financiamiento y a programas de desarrollo de destrezas, mentoría técnica y apoyo para el desarrollo de destrezas de gestión empresarial.³⁸ Algunos programas se centran principalmente en actividades de fortalecimiento institucional para alentar un entorno facilitador para el desarrollo de PyME. Otros se han centrado en ayudar a las mujeres a establecer sus propias pequeñas empresas brindándoles acceso a sistemas legales, empresariales y financieros y reduciendo así la brecha de género que les impide a muchas mujeres participar en la vida económica.³⁹ En general, las organizaciones de la sociedad civil no han tenido un papel dominante en estos programas.

Es importante tener en cuenta los impulsores y las obligaciones de cada parte interesada al considerar su potencial contribución al diseño de políticas. La función del gobierno nacional frente al gobierno subnacional varía significativamente en términos del desarrollo y la práctica de políticas de contenido local. En la mayoría de los casos, los gobiernos nacionales tienen mucho más criterio y capacidad para formular e implementar leyes que los gobiernos subnacionales. Su autoridad y capacidad respectiva para promulgar leyes y para establecer y supervisar acuerdos con empresas petroleras, mineras y gasíferas pueden determinar su contribución a los resultados de desarrollo económico local. Una función que frecuentemente desempeñan los dos ámbitos es crear un entorno facilitador de negocios, fortalecer las capacidades de capital humano, fortalecer las instituciones e invertir en el desarrollo industrial, así como tener una supervisión constructiva de los planes de contenido local de las empresas.

A los fines de este documento, se asume que las empresas son entidades públicas o privadas (no de propiedad o bajo el control del gobierno). Mientras que las funciones propuestas igualmente podrían aplicarse a entidades de propiedad o bajo el control del gobierno, el nivel de control e influencia directa difiere y puede afectar los resultados de contenido local. Más allá del acuerdo

37 Esteves, Brereton, Samson y Barclay.

38 Deloitte, *Partnerships for Small Enterprise Development* [Deloitte, Asociaciones para el desarrollo de la pequeña empresa] (Nueva York: PNUD y Viena: ONUDI, 2004); Beth Jenkins et al., *Business Linkages: Lessons, opportunities, and challenges* [Vínculos comerciales: Lecciones, oportunidades y desafíos] (Cambridge: IFC, International Business Leaders Forum y Kennedy School of Government, Harvard University, 2007); Jane Nelson, *Building Linkages for Competitive and Responsible Entrepreneurship* [Creando vínculos para la iniciativa empresarial competitiva y responsable], Cambridge: ONUDI; Harvard University, 2007); Lorraine Ruffing, *Deepening Development through Business Linkage* [Profundizando el desarrollo a través de los vínculos comerciales] (Nueva York y Ginebra: ONU, 2006); UN Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages* [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe Mundial de Inversiones: Promoviendo vínculos] (Nueva York y Ginebra: ONU, 2001).

39 Overseas Development Institute, *Levers & Pulleys: Extractive Industries and Local Economic Development: Incentivising Innovation by Lead Contractors through Contract Tendering. Briefing Note* [Nota informativa. Palancas y poleas: Industrias extractivas y desarrollo local: Incentivos a la innovación por parte de los principales contratistas mediante las licitaciones] (Londres: Overseas Development Institute, 2005); Holly Wyse y Sokol Shtylla, *The Role of the Extractive Sector in Expanding Business Opportunity. Corporate Social Responsibility Initiative No. 18* [El rol del sector extractivo en la expansión de las oportunidades de negocios. Iniciativa para la Responsabilidad Social Corporativa N° 18] (Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University, 2007).

Nota informativa

de licencia explícito asociado con una concesión minera determinada, la empresa debe establecer y mantener una licencia social para operar dentro de las comunidades alrededor y más allá del sitio del proyecto. Asegurar que los beneficios sociales y económicos fluyan hacia la comunidad local es una finalidad importante que debe perseguir una empresa. Optimizar las oportunidades de contenido local dentro de su cadena de suministro es práctico y puede ser comercialmente atractivo para la empresa.

Sin embargo, existen dificultades prácticas para alcanzar este objetivo. En el contexto de un país en desarrollo, la dificultad más común es la falta de capacidad industrial subyacente en una zona geográfica determinada. El fortalecimiento de la capacidad de suministro local es en interés de todos, pero debe ser un medio para un fin a largo plazo. Debe diseñarse un programa de desarrollo de destrezas y de desarrollo de proveedores con un marco temporal mayor en mente. A corto plazo, la empresa tiene otras obligaciones importantes en la operación de su mina, que incluyen cumplir con estándares establecidos de gestión de salud, seguridad, social y ambiental. Debe cumplir con obligaciones regulatorias con el gobierno y obligaciones contractuales y maximizar los retornos financieros para los accionistas. Las obligaciones referidas a objetivos a corto plazo estrictos referidos a contenido local pueden amenazar los fundamentos que hacen que un proyecto minero o petrolero y gasífero sea comercialmente viable.

Las organizaciones de la sociedad civil se definen en este contexto como grupos organizados, independientes (preferiblemente sin alineación política) que tienen una función centrada externamente en facilitar la comunicación entre la comunidad, la industria y el gobierno, llevar a cabo investigaciones y supervisiones independientes, difundir los resultados y promover el cambio necesario. Esto incluye a las ONG (internacionales o nacionales), los cuerpos de las industrias (cámaras empresariales) y los medios de comunicación. Muchas de las funciones que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil requieren apoyo financiero complementario, ya que generalmente sus presupuestos operativos propios son magros.

Un componente esencial para el éxito de políticas de contenido local es la supervisión de prácticas de contenido local. Debe haber objetivos claros acordados por los gobiernos, las empresas y las comunidades sobre la base de los cuales las empresas puedan hacer compromisos e informar resultados. Las partes interesadas podrían así evaluar e informar sobre el progreso de iniciativas sobre contenido local. En realidad, sin embargo, el objetivo de supervisar estas prácticas está lleno de obstáculos, incluida la vaguedad y la falta de uniformidad en las definiciones y los objetivos y la falta de transparencia en la información de los resultados.

El Revenue Watch Institute ofrece cierta orientación útil para la supervisión efectiva de la industria minera, que puede informar el diseño de marcos de supervisión para el rendimiento de una empresa petrolera, gasífera o minera respecto del contenido local. Supervisión se refiere a abarcar cuatro actividades amplias que se emprenden en colaboración con diversas partes interesadas:⁴⁰

- Revisar leyes y contratos para comprender las obligaciones de una empresa.
- Supervisar las actividades de las empresas para determinar el cumplimiento de esas obligaciones.
- Comunicar información para abordar todas las áreas con falta de cumplimiento.
- Hacer cumplir las leyes y los contratos cuando las empresas dejan de cumplir.

En la tabla 5 se enumeran ejemplos de diseño y supervisión de políticas de contenido local que deben ser encabezadas por distintas partes interesadas (gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil).

⁴⁰ Erin Smith y Peter Rosenblum, *Government and Citizen Oversight of Mining: Enforcing the Rules* [Supervisión gubernamental y ciudadana de la minería: Poniendo en vigencia las reglas] (Nueva York: Revenue Watch Institute, 2011), 40.

Tabla 5:

Función de las distintas partes interesadas en el diseño y supervisión de iniciativas sobre contenido local

Gobierno	<i>Desarrollar planes nacionales y subnacionales a corto, mediano y largo plazo.</i>	Los gobiernos nacionales y subnacionales deben desarrollar planes robustos que tengan en cuenta el ciclo extractivo y la visión a largo plazo de la región y del país. Los planes podrían incluir caminos alrededor de zonas ricas en recursos, programas de capacitación técnica vocacionales y educativos, programas de financiamiento para las PyME y apoyo para las organizaciones relevantes de la sociedad civil (a través, por ejemplo, de fortalecimiento de la capacidad para comprender e interpretar declaraciones de impacto social, planes de aprovisionamiento, procesos de licitación y procesos de registro de negocios locales).
	<i>Alinear los planes de contenido local con los planes de desarrollo locales y subnacionales.</i>	Los gobiernos nacionales y subnacionales que otorguen concesiones y permisos para la exploración pueden ejercer influencia sobre decisiones de programación sobre contenido local subnacional al requerir que el plan de gestión de contenido local se integre con planes de desarrollo subnacionales. Esto requiere que distintos sectores y niveles de gobierno compartan información y cooperen. Por ejemplo, podrían formarse comités de planificación conjunta o grupos de trabajo si un objetivo común importante es el desarrollo del contenido local en una zona. Los planes de gestión de contenido local deben incluir objetivos específicos mensurables y disponibles para el público, como el nivel planificado de gasto local. La integración de los planes en procesos de otorgación de permisos abre la perspectiva para un análisis significativo, la participación de las partes interesadas y la negociación para identificar las necesidades futuras para un desarrollo económico sostenible en el ámbito subnacional.
	<i>Explorar y establecer distintos mecanismos de financiamiento.</i>	Los gobiernos nacionales y subnacionales pueden explorar distintos mecanismos para facilitar los vínculos económicos y fortalecer la capacidad local. Un mecanismo consiste en establecer fondos o fideicomisos para devolver una parte del ingreso por regalías a las comunidades o formalizar arreglos de cofinanciamiento con las empresas petroleras, gasíferas y mineras. Por ejemplo, una empresa financia el desarrollo de infraestructura física, como un hospital, y el gobierno financia los costos recurrentes (operaciones, dotación de personal y suministros). Los gobiernos también pueden imponer regalías e impuestos menores para alentar a las empresas a aumentar el nivel de contenido local de manera que contribuya en forma demostrable al desarrollo sostenible de la economía subnacional y, así, reduzca las obligaciones del gobierno de brindar servicios de apoyo al bienestar. Los gobiernos también pueden negociar acuerdos de financiamiento innovadores con las empresas si su gasto está vinculado al desarrollo de un mercado de mano de obra que pueden aprovechar. Por ejemplo, se podría diseñar caso directo para que las empresas inviertan en capacitación técnica vocacional. Esas negociaciones requieren una comprensión compartida de los beneficios, los costos, los riesgos y las responsabilidades asociadas con el desarrollo del contenido local. Esta alineación de prioridades ayudará a los gobiernos y a las empresas a evitar proyectos que son “elefantes blancos”, como la construcción de una escuela en una zona con insuficientes maestros o estudiantes.
	<i>Establecer objetivos de contenido local.</i>	Cuando pueden hacerlo legalmente, los gobiernos nacionales y subnacionales pueden establecer objetivos locales junto con empresas de una zona. Si no está establecido en las leyes, un acuerdo cooperativo públicamente declarado puede actuar como una herramienta poderosa para asegurar que las empresas maximicen los resultados de contenido local. Como se analizó antes, varias empresas establecen voluntariamente objetivos que podrían ser modelos de esos acuerdos cooperativos. Por ejemplo, Newmont Ghana hace el seguimiento de la geografía y la propiedad de las empresas que contrata a través de medidas como “extranjera”, “registrada localmente/de propiedad internacional”, “regional”, “nacional” y “local-local”. Es importante considerar cuando se establecen objetivos de gastos directos que estos son una medida débil del impacto y, por este motivo, deben considerarse diversas medidas para hacer el seguimiento del impacto sobre las comunidades y sobre el negocio.
	<i>Simplificar los procesos empresariales.</i>	Los gobiernos nacionales y subnacionales pueden simplificar los procesos empresariales para alentar el establecimiento de negocios locales. Esto podría incluir servicios de registro de seguimiento rápido para las PyME y establecer concesiones sobre procesos de establecimiento de negocios caros, como tarifas de registro diferidas o exentas.
	<i>Tener sistemas claramente especificados para la supervisión de las obligaciones de las empresas.</i>	Siempre que se definan las obligaciones de una empresa, ya sea en legislación, reglamentos o contratos específicos de la empresa, se debe especificar qué ministerios de gobierno serán responsables de verificar el cumplimiento de las obligaciones específicas.

Nota informativa

Gobierno	<i>Tener obligaciones legales claramente definidas para las empresas y marcos uniformes para todos los proyectos petroleros, gasíferos y mineros.</i>	Los requisitos locales objetivos resultan más fáciles de supervisar y hacer cumplir por parte del gobierno y la sociedad civil. Esto requiere definiciones claras, sin ambigüedades, para las medidas de contenido local y de rendimiento. Los esfuerzos de supervisión se simplifican si las obligaciones de una empresa se establecen en las leyes en lugar de contratos negociados individualmente. Cuando esto no es posible, los contratos modelo con un conjunto de requisitos comunes para el contenido local presentan otra opción para lograr uniformidad.
	<i>Contar con instituciones de supervisión con capacidades relevantes.</i>	Los parlamentos y el poder judicial pueden hacer cumplir obligaciones sobre contenido local en situaciones de falta de cumplimiento. Para que estos mecanismos sean efectivos, los empleados gubernamentales deben estar correctamente capacitados.
Empresas petroleras, gasíferas y mineras	<i>Realizar un diagnóstico de la demanda y las capacidades de suministro.</i>	<p>Las empresas deben hacer o financiar un estudio diagnóstico de la capacidad de la fuerza de trabajo y los negocios locales como parte de su estudio inicial/ análisis del contexto. La realización de este análisis en asociación con gobiernos y comunidades puede resultar útil para informar las funciones adecuadas de los gobiernos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y otros socios como los organismos de desarrollo.</p> <p>Existen varios marcos disponibles para un análisis de contexto como este. En el apéndice ⁴¹ hay algunos indicadores iniciales de capital humano y económico que representan factores que contribuyen al éxito del desarrollo económico local. El World Business Council for Sustainable Development ha propuesto un conjunto de indicadores que representan factores que contribuyen al éxito del contenido local en particular. Se describen como impulsores en la economía local que afectan la competitividad de las empresas. Se hace una distinción entre impulsores de la competitividad en los niveles microeconómico y macroeconómico. Los impulsores microeconómicos incluyen recursos humanos y capacidades de gestión, acceso al financiamiento, acceso a oportunidades de aprovisionamiento con empresas de inversión grandes, infraestructura local (como transporte, energía y comunicaciones) y grupos y estructuras de apoyo (como comisiones industriales y asociaciones comerciales) para generar sinergias y oportunidades adicionales para firmas locales. Los impulsores macroeconómicos incluyen mercados de capital, el entorno regulatorio, la facilidad de cumplimiento y certificación con los reglamentos, los regímenes de importación y exportación, los incentivos a la inversión, la infraestructura nacional y la mejora de la fuerza de trabajo a través de políticas educativas y de capacitación. ⁴²</p>
	<i>Desarrollar una estrategia de contenido local clara.</i>	<p>Mientras que el empleo y los gastos asociados con un proyecto petrolero, gasífero o minero son sustanciales, no puede asumirse que se puedan localizar. Se requiere una estrategia estructurada, clara, para asegurar que la fuerza de trabajo y la comunidad empresarial puedan participar en las oportunidades de manera directa o indirecta. La estrategia debe incluir un componente de contenido local y establecer métricas claras y un marco para presentación de información. Esto puede requerir que la empresa o sus contratistas principales se desvíen de sus prácticas de aprovisionamiento habituales y creen paquetes de suministro más pequeños, dejen de lado algunas oportunidades de aprovisionamiento únicamente para negocios locales, ofrezcan preferencia local en la cual las firmas locales se vean favorecidas a través de una ponderación en el proceso de adjudicación del aprovisionamiento, usen “financiamiento prospectivo” en el cual la empresa o un contratista importante puede hacer un pago adelantado por bienes y servicios de una empresa local para que esa empresa compre los insumos necesarios para entregar los bienes y servicios según el contrato o plazos de pago rápidos, cuando el negocio local recibe el pago más rápido que los términos de pago estándar que se ofrecen a negocios externos por sus bienes o servicios (esto podría significar recibir el pago a los 7 días en lugar de los 30 o 60 días habituales).</p> <p>Las empresas deben aplicar el mismo nivel de rigor que aplican para evaluar los impactos ambientales, sociales y sanitarios asociados con el proyecto cuando evalúan las oportunidades de aprovisionamiento y de empleo locales. Esto no se cumple en la práctica: las evaluaciones del impacto económico que la industria lleva a cabo se utilizan principalmente para comunicar los ingresos y las ganancias asociadas con el proyecto en lugar de informar la estrategia de contenido local.</p>

41 Sean Markey et al., *Second growth: community economic development in rural British Columbia* [Segundo crecimiento: desarrollo económico comunitario en la zona rural en Columbia Británica] (Vancouver: UBC Press, 2005), 146

42 Riccardo Crescenzi y Andrés Rodríguez-Pose, “An ‘integrated’ framework for the comparative analysis of the territorial innovation dynamics of developed and emerging countries,” [Un marco “integrado” para el análisis comparativo de la dinámica de innovación territorial de las naciones desarrolladas y emergentes] *Journal of Economic Surveys* 26, 3, (2012): 517-533.

Empresas petroleras, gasíferas y mineras	<i>Producir informes periódicos, transparentes, auditables.</i>	Las empresas pueden desarrollar e informar respecto de indicadores clave del rendimiento relacionados con un programa de desarrollo de proveedores locales. Los indicadores para supervisar el impacto podrían incluir el aumento del número de proveedores locales y el aumento del gasto local como una proporción del gasto total. Los indicadores clave del rendimiento deben actualizarse en promedio cada tres años. Eso es para reflejar los impulsores empresariales cambiantes mientras dure el proyecto y el contexto comunitario cambiante. Los informes deben ser transparentes y auditables por terceros independientes antes de ser presentados al gobierno y abiertos a solicitudes de detalles adicionales. Los informes, además, deben ser periódicos y oportunos, basados en estándares para la presentación de información internacionalmente aceptados. Por ejemplo, iniciativas como la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) requieren la divulgación pública de los pagos de las empresas petroleras, gasíferas y mineras a los gobiernos. Esas iniciativas podrían extenderse a la transparencia en el desarrollo del contenido local.
Organizaciones de la sociedad civil	<i>Promover la asignación de recursos y la implementación de políticas de contenido local sólidas.</i>	Las organizaciones de la sociedad civil pueden promover una mejor asignación de recursos para apoyar el crecimiento de los negocios locales y, más ampliamente, el desarrollo de los recursos humanos. Podrían realizar una investigación independiente para identificar necesidades subnacionales y promover políticas y prácticas específicas de las empresas y los gobiernos para abordar esas necesidades y asegurar un desarrollo sostenible.
	<i>Crear un espacio para la planificación de contenido local de multiparticipes.</i>	Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una función vital al facilitar el desarrollo colaborativo de iniciativas para fortalecer el capital económico local. Podrían concientizar dentro de la empresa y el gobierno respecto de la capacidad de suministro local y, también, sobre deficiencias en la capacidad que la empresa y el gobierno podrían fortalecer. Como parte de su función facilitadora, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser intermediarias para el gobierno, las empresas y las comunidades en disputas o en conflictos.
	<i>Supervisar y vigilar el cumplimiento por parte de los gobiernos y presentar inquietudes y promover medidas adecuadas en casos de falta de cumplimiento.</i>	Las organizaciones de la sociedad civil tienen una función en la supervisión de las estrategias y los planes del gobierno y las empresas relacionados con el contenido local. Esto puede tener la forma de sociedades entre corporativo-comunitarias que identifican áreas de inquietud para la comunidad relacionadas con el contenido local y la supervisión conjunta de los esfuerzos de la empresa para abordar esas inquietudes, supervisores comunitarios capacitados por el gobierno y supervisión independiente a cargo de comunidades que informan sus datos a la empresa o al gobierno para que se aborde la falta de cumplimiento. En los casos de falta de cumplimiento de compromisos sobre contenido local legislados, leyes anticorrupción o violaciones de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar los medios de comunicación para formar opinión pública y hacer que la empresa considere su reputación, presentar las inquietudes directamente a la empresa a través de mecanismos internos para reclamaciones, influir sobre organismos gubernamentales y los países de origen de las empresas responsables de hacer cumplir las obligaciones de las empresas para llevar a cabo investigaciones independientes y aplicar las sanciones adecuadas.

Conclusión

Mientras que varios países están desarrollando activamente diversas políticas, reglamentos y programas sobre contenido local, todavía hay un conjunto de mejores prácticas pendiente de surgir. Las iniciativas que se analizan en este documento ofrecen ejemplos de opciones con distintos diseños que deben considerarse atentamente en el contexto del lugar donde operan. El contexto de un país determinado puede implicar que elementos que funcionan en un país puedan no funcionar en otro. Por ejemplo, las legislaciones nacionales o subnacionales que exigen el cumplimiento de objetivos específicos en zonas con bases industriales pequeñas o débiles y un número limitado de trabajadores especializados pueden dar lugar a ineficiencia económica y aumento de la corrupción. Existe una clara necesidad de una investigación más empírica que conteste preguntas de efectividad de distintas políticas y prácticas sobre contenido local en distintos contextos, los factores que contribuyen al éxito, el modo en que la política sobre contenido local puede apoyar el desarrollo industrial en regiones subnacionales y el modo en que los gobiernos pueden maximizar los beneficios para los ciudadanos a través de la combinación correcta de medidas fiscales y obligaciones de contenido local.

Nota informativa

Algunos aspectos del contenido local ofrecen mayor certeza. Como terreno de práctica en crecimiento, existe la necesidad de fortalecer la capacidad para apoyar, supervisar e influir sobre el desarrollo del contenido local, ya sea entre gobiernos, industrias, organizaciones de la sociedad civil o donantes. La función de las sociedades que abarcan los sectores públicos y privados en el diseño, la implementación y la supervisión de esas iniciativas es un imperativo. En la figura 1 se bosqueja la función de las partes interesadas clave en las asociaciones para lograr iniciativas de contenido local transparentes, responsables y efectivas. En función del contexto y las capacidades, los gobiernos nacionales y subnacionales, la industria y las organizaciones de la sociedad civil tendrán distintas funciones en distintas etapas de la iniciativa. Algunos de los elementos clave en los cuales las asociaciones deben centrarse incluyen: participación ciudadana activa e informada en la planificación, la implementación y la supervisión del contenido local, transparencia y rendición de cuentas en los contratos y los procesos de licitación y alineación de las actividades de las empresas con los planes del gobierno.

La incorporación del contenido local en los procesos del EITI podría abordar tanto los contextos locales variables como la necesidad de comprometer a distintas partes interesadas en los procesos consultivos. Los países que implementan el EITI podrían decidir que las divulgaciones de contenido local formaran parte de sus informes EITI de maneras que aborden la dinámica del país correspondiente. Con el tiempo, esas divulgaciones de diversos países podrían aclarar cuáles son las mejores prácticas emergentes. Para construir asociaciones, las personas encargadas de formular políticas también pueden aprovechar las lecciones del innovador enfoque de multipartícipes del EITI. Reunir a todos los protagonistas relevantes para analizar los objetivos y los retos del desarrollo de políticas sobre contenido local probablemente sea el primer paso necesario hacia el futuro progreso sobre esta cuestión.

Asociaciones para iniciativas sobre contenido local transparentes, efectivas y responsables

Gobiernos nacionales y subnacionales

- Proporcionar un contexto macroeconómico y político estable
- Tener sistemas claramente especificados para la supervisión de las obligaciones de las empresas
- Definir claramente las obligaciones legales de las empresas
- Tener marcos uniformes para todos los proyectos petroleros, gasíferos y mineros
- Contar con instituciones de supervisión con capacidades relevantes
- Supervisar y hacer cumplir los compromisos locales

Los gobiernos nacionales pueden, además:

- Establecer un organismo de apoyo para las empresas pequeñas
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y a otros que proporcionan desarrollo de destrezas y de proveedores
- Simplificar los procesos empresariales
- Desarrollar planes subnacionales
- Armonizar los planes de contenido local con los planes subnacionales de desarrollo
- Establecer mecanismos de financiamiento
- Establecer objetivos de contenido local
- Simplificar los procesos empresariales
- Desarrollar infraestructura de apoyo

Organizaciones de la sociedad civil

- Organizar o agregar negocios locales
- Proporcionar servicios
- Actuar como concentradores de negocios
- Proporcionar acceso al financiamiento
- Proporcionar servicios de asesoramiento a empresas
- Moderar controversias
- Promover la asignación de recursos y la implementación de políticas sólidas
- Facilitar los procesos de multipartícipes
- Supervisar el cumplimiento por parte del gobierno y las empresas
- Presentar inquietudes y promover medidas adecuadas en el caso de falta de cumplimiento

Fortalecer el consenso y el diálogo de multipartícipes respecto del contenido local

Contribuciones de partes interesadas al diseño, implementación y supervisión de iniciativas sobre contenido local

Empresas petroleras, gasíferas y mineras

- Evaluar los impactos y beneficios
- Comunicar oportunidades
- Desarrollar programas de desarrollo de fuerzas de trabajo y proveedores
- Proporcionar acceso a financiamiento (efectivo, crédito y capital)
- Cooperar dentro de la industria
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil
- Nombrar a una persona como responsable
- Producir informes periódicos, transparentes y auditables
- Diagnosticar demanda y capacidades de suministro
- Desarrollar e informar una estrategia de contenido local
- Invertir en el desarrollo de capacidades

Nota informativa



El Revenue Watch Institute promueve la gestión efectiva, transparente y responsable de recursos petroleros, gasíferos y minerales para el bien público. A través del fortalecimiento de capacidades, la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento y la promoción, ayudamos a los países a concretar los beneficios de su riqueza en recursos naturales.

1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Phone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org