

SERIE DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Área ELLA: Desarrollo Económico

Tema ELLA: Petróleo y gas: contenido local



ELLA

Evidencias y lecciones
desde América Latina

POLICY BRIEF

POTENCIANDO LOS BENEFICIOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL ECUADOR: ¿CÓMO GENERAR BENEFICIOS A TRAVÉS DEL CONTENIDO LOCAL?

GRUPO
faro
Ideas y acción colectiva

ECUADOR

Este resumen ha sido elaborado como parte del Programa ELLA, con base en el Documento de Evidencia Regional [Marcos de Contenido Local en los sectores de Petróleo y Gas en América Latina: Lecciones de Ecuador y Colombia](#) creado por los mismos autores. Ese documento ofrece una perspectiva general de la evidencia regional en el tema, así como análisis de investigación primaria sobre temas específicos. Todas las publicaciones están disponibles en la [web del Programa ELLA](#).

Potenciando los beneficios de las industrias extractivas en el Ecuador: ¿Cómo generar beneficios a través del contenido local?

El contenido local (CL) es una de las estrategias más difundidas entre los países ricos en recursos naturales para diversificar sus actividades productivas y potenciar los beneficios del sector extractivo. Los mecanismos para implementar el contenido local en las industrias extractivas (IE) incluyen estrategias como la generación de empleo o la transferencia de tecnología.

Sin embargo, la evidencia sugiere que obtienen mejores resultados aquellas estrategias que se enfocan en fortalecer la base industrial y en generar condiciones para que las industrias nacionales puedan proveer servicios, frente a aquellas que centran su atención en propuestas de corto plazo como la generación de empleo. Adicionalmente, la existencia de un ambiente favorable para los negocios y marcos legales bien diseñados, son elementos claves para potenciar la generación de contenido local.

Las industrias extractivas representan un elemento clave para la mayoría de las economías latinoamericanas. Debido a su importancia, los tomadores de decisión han enfocado sus esfuerzos en incrementar las rentas del sector extractivo y en trasladar estos beneficios hacia otros sectores de la economía. El contenido local (CL) se ha posicionado como una estrategia viable que los Estados pueden adoptar para lograr estos objetivos.

Las estrategias de CL pueden variar entre países sin embargo, generalmente incluyen intervenciones que buscan:

- La generación de empleo en las áreas de influencia de proyectos extractivos
- El desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología, y
- La participación de las industrias nacionales a lo largo de la cadena de valor de las IE.

La investigación regional "[Marcos Legales de Contenido Local en los sectores de petróleo y gas de América Latina: Lecciones desde Ecuador y Colombia](#)" realizada por Grupo FARO, observó y comparó las prácticas de CL de seis países productores de petróleo y gas y sus resultados alcanzados. La investigación evidencia las estrategias que han registrado mejores resultados y las condiciones bajo las cuáles estas estrategias tienen mayor probabilidad de ser exitosas. El estudio presenta distintos escenarios y consideraciones para tomadores de decisión con interés de incluir medidas de contenido local para potenciar los sectores extractivos de sus países.

Metodología

Debido a la falta de literatura que explore los marcos legales que los países productores de petróleo y gas en Latinoamérica han diseñado para impulsar el contenido local, la primera fase de la investigación consistió en el **análisis exhaustivo de los marcos legales** (políticas, leyes, reglamentos, decretos, entre otros) que regulan los sectores de petróleo y gas en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

Una vez mapeada y recopilada la información de estos marcos legales, los mismos **se evaluaron según qué tan específicos son** respecto a contenido local (calificación entre 0 y 1.5).

Contenido Local se refiere a las estrategias que pueden adoptar los gobiernos para potenciar los beneficios que generan las industrias extractivas tanto a nivel nacional como local. Los países pueden incluir provisiones de contenido local dentro de sus marcos legales para propiciar la contratación de trabajadores nacionales en lugar de extranjeros, o incentivar a las empresas petroleras a adquirir o contratar los bienes y servicios de compañías nacionales o locales.

Estrategias de Contenido Local

Empleo Local / Nacional:

Esta estrategia busca aumentar el empleo local/nacional en las áreas de influencia de los proyectos extractivos.

Desarrollo de Capacidades:

El objetivo es aumentar la transferencia de conocimiento y tecnología desde los empleados internacionales, a los empleados nacionales, fortaleciendo el capital humano.

Participación de la Industria Nacional:

Esta estrategia busca incrementar la participación de la industria nacional a lo largo de la cadena de valor del petróleo.

Esto es, a) según si las provisiones y artículos para impulsar el contenido local se encuentran en marcos legales generales (como leyes laborales, de compras públicas, etc.) o específicos al sector (por ejemplo, leyes de hidrocarburos); b) según la presencia de indicadores para medir el contenido local dentro de los marcos legales; y c) según la presencia de mecanismos de monitoreo e implementación del contenido local dentro de los marcos legales.

Con la finalidad de conocer la efectividad de estos marcos legales, **se evaluaron los resultados respecto a contenido local** que los 6 países registran (calificación entre 0 y 1.5). Debido a la falta de información e indicadores sobre contenido local en la región, los resultados de contenido local se evaluaron en base a:

a) **La información que presentan las empresas petroleras nacionales y privadas:** para esta categoría se evaluaron indicadores específicos como % de empleados locales, inversión en desarrollo de capacidades por empleado de las compañías y valores de los contratos adjudicados a las compañías de servicios nacionales y locales.

b) **Los contratos de explotación que han suscrito las empresas con el Estado:** Esta variable se evaluó según el contenido sobre contenido local dentro de los contratos que han suscrito las empresas privadas en los países de estudio. Es decir, si estos contratos reflejan en ellos la legislación nacional sobre contenido local, si existen dentro de ellos mecanismos de implementación y monitoreo del contenido local y, si incluyen mecanismos/indicadores para medir y evaluar el contenido local.

c) **Fuentes secundarias de información (reportes, boletines de prensa, etc.):** complementariamente, se evaluaron los contenidos en cada país de fuentes secundarias como boletines de prensa, reportes nacionales, entre otros para conocer 1. si existe un debate en el país sobre la importancia del contenido local y su aplicación, 2. si existe evidencia que soporte los datos que reportan las empresas públicas y privadas de petróleo y gas, y 3. si existen boletines de prensa y artículos sobre las prácticas de las empresas respecto a contenido local.

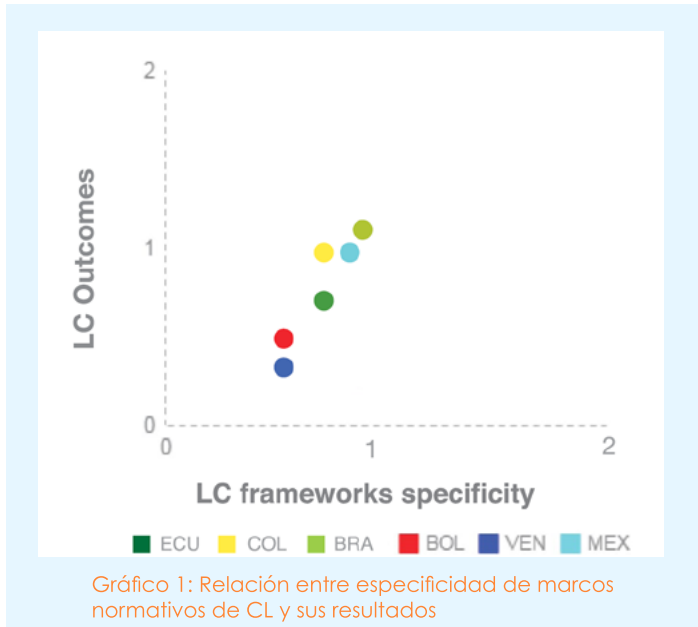
Con estas estimaciones, la investigación analizó la relación entre la presencia de marcos legales con mayor especificidad y la obtención de mejores resultados de contenido local por parte de los países. Para fortalecer la evidencia y complementar los hallazgos, se llevó a cabo el caso de estudio de Ecuador y Colombia por presentar determinadas características.

Para mayor información sobre la metodología utilizada ver <http://ella.practicalaction.org/ella-knowledge/?thema=all&category=knowledge-research>.

Marcos legales específicos conducen a mejores resultados

A nivel internacional varios países ricos en recursos naturales han adoptado o se encuentran diseñando políticas de CL. Los casos de Noruega y Brasil son ejemplos exitosos que demuestran cómo medidas de CL pueden fortalecer y diversificar la base productiva de los países. Gobiernos y agencias internacionales como el Banco Mundial han liderado durante años una serie de esfuerzos para documentar y mejorar las prácticas de CL de los países productores de petróleo y gas, pero ¿cuál es el mejor enfoque para diseñar una política de contenido local?

La evidencia de la investigación sugiere que los países de la región que han desarrollado marcos normativos más específicos respecto a contenido local son también los países que han registrado mejores resultados. Brasil y México lideran la lista de países en la región, sus estrategias de contenido local están respaldadas por marcos normativos específicos de contenido local y de mecanismos de medición e instituciones que monitorean el cumplimiento de estas medidas.



Bolivia y Venezuela se encuentran entre los países con marcos de contenido local menos específicos que contienen limitadas provisiones para promover contenido local; adicionalmente, estos países carecen de instituciones para monitorear su aplicación y por tanto sus resultados son más débiles. Ecuador está ubicado en la media regional con marcos normativos para el CL enfocados principalmente en la generación de empleo pero con importantes retos en el monitoreo e implementación de estas medidas.

En el gráfico 1 se puede evidenciar la relación que existe entre los marcos normativos de contenido local y los resultados logrados por los 6 países.

“Los países que han desarrollado marcos normativos más específicos son también los países que tienen mejores resultados de contenido local. Brasil y México lideran la lista de países en la región.”

¿Cómo pueden los gobiernos potenciar la adopción de estrategias de contenido local?

Adicionalmente, la evidencia de la investigación muestra que a pesar de que marcos normativos más específicos conllevan a mejores resultados, también es importante la estrategia en la que se enfocan estos marcos. La experiencia de Latinoamérica muestra que los países enfocan su diseño de política según dos tendencias:

Contenido local enfocado en la generación de empleo

Entre los países productores de petróleo y gas de América Latina se evidencia una tendencia en las políticas enfocadas en la generación de empleo local y el establecimiento de cuotas o medidas preferenciales para la contratación de empleados nacionales o locales. Esta estrategia de CL si bien tiene un visible beneficio directo en el corto plazo, también puede incrementar la dependencia de un país o de una región al sector extractivo y puede exacerbar la concentración de trabajo local en puestos no calificados. La evidencia indica que los países que han enfocado sus estrategias de CL en la generación de empleo no han tenido resultados tan exitosos en el fortalecimiento y la diversificación de la base productiva, como aquellos países que se han enfocado en el fortalecimiento de la industria nacional o la transferencia de tecnología. A nivel latinoamericano los países que han dado una mayor prioridad a la generación de empleo incluyen Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Contenido local enfocado en el fortalecimiento de la industria nacional

Un segundo grupo de países, liderado por Brasil y México, han puesto en el centro de su estrategia de CL la participación de sus industrias nacionales en los sectores extractivos. Estas estrategias pueden incluir cuotas para asegurar que las empresas petroleras adquieran bienes o contraten servicios de industrias nacionales o se establezcan programas de desarrollo de capacidades para proveedores.

Pese a que estrategias de este tipo requieren de una visión a largo plazo y la participación de más actores, tienden a tener mayor probabilidad de generar mejores resultados de contenido local, ya que involucran de manera prioritaria el desarrollo de la industria nacional a través de la industria hidrocarburífera de sus países, fortaleciendo y diversificando la base productiva de los países. La participación conlleva a un perfeccionamiento de la industria local, robusteciéndola para generar un mayor desarrollo en el futuro.

El gráfico 2 explica la dinámica de estas dos tendencias (generación de empleo vs fortalecimiento de la industrias nacional). En este

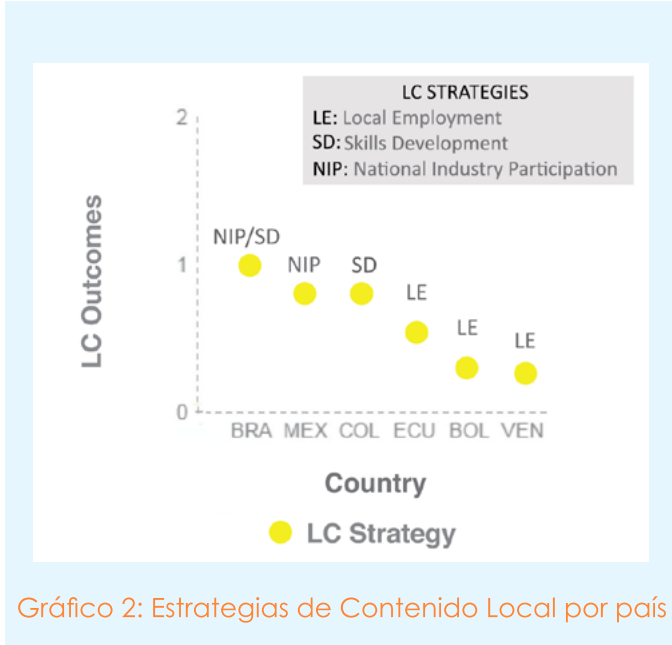


Gráfico 2: Estrategias de Contenido Local por país

sentido, se puede observar que los países que obtuvieron mejores resultados respecto a contenido local son Brasil y México, cuyas estrategias están enfocadas en la participación de la industria nacional (PIN).

Un ambiente favorable para los negocios favorece la implementación de contenido local

Como un hallazgo adicional de la investigación en base al estudio de caso de Colombia, la evidencia sostiene que un ambiente propicio para los negocios contribuye de manera favorable a la obtención de buenos resultados de contenido local. Interrogantes como ¿Qué tan fácil es para las empresas participar en negocios con el Estado?, ¿Hay suficientes incentivos para que las empresas sean competitivas?, ¿Cuáles son las condiciones de inversión?, entre otras, ayudan a identificar el ambiente en el que intervienen las empresas.

De igual manera, bajo este concepto es importante el régimen fiscal de un país, ya que puede influir en los incentivos a invertir por las empresas y puede determinar la capacidad de las empresas locales para participar y competir a lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos.

Por lo tanto, es muy importante para las compañías de petróleo y gas contar con garantías de un entorno competitivo que tenga los incentivos necesarios para fomentar el contenido local. En el gráfico 3 se observa la relación entre los resultados de contenido local de los países que forman parte del estudio y el indicador de [Doing Business del Banco Mundial](#)¹, comúnmente utilizado para medir este concepto.

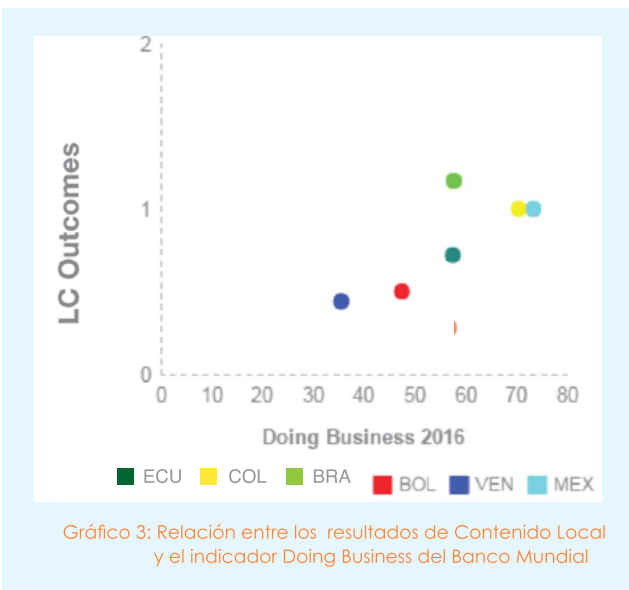


Gráfico 3: Relación entre los resultados de Contenido Local y el indicador Doing Business del Banco Mundial

1. Este indicador se realiza de manera anual a una muestra de 189 países, y se mide sobre 100 puntos.

Recomendaciones de política pública

- Las estrategias de CL tienen la posibilidad de ser más exitosas, si están respaldadas por marcos legales específicos al sector y que además aseguren su medición, implementación y monitoreo. Marcos legales de CL más específicos tienden a tener un mejor desarrollo.
- Al momento de diseñar y adoptar una política de contenido local, además de la generación de empleo y el desarrollo de capacidades, es recomendable enfocarse en objetivos a largo plazo como aquellos que priorizan la diversificación productiva y el fortalecimiento de la industria nacional.

Bibliografía:

Morales, M.; Herrera, J.J.; Jarrín, S. **Local Content Frameworks in Latin American and African Oil and Gas Sector: Lessons from Ecuador and Colombia.** Practical Action, Lima, Peru (2016).

- Los programas de desarrollo de capacidades dirigidos a proveedores del sector extractivo tienen un alto potencial de generar retornos positivos y fomentar la competitividad y la productividad de las industrias nacionales.
- Una estrategia de CL debe estar acompañada por un ambiente amigable para los negocios. Las estrategias de contenido local son más exitosas cuando están acompañadas de condiciones favorables para las industrias y de una relación colaborativa entre el Estado y las empresas.

Programa ELLA



Este documento fue elaborado como parte del programa ELLA – Evidencias y Lecciones desde América Latina. ELLA es un programa de conocimiento e intercambio sur-sur que combina investigación, intercambio y aprendizaje para inspirar políticas de desarrollo y prácticas que estén basadas en evidencia sobre lo que funciona en diversos países y contextos. El programa fue desarrollado y es coordinado por Practical Action Consulting (PAC) Latin America, en línea con los objetivos acordados con el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, UK Aid. Y el Institute for Development Studies (IDS), Sussex University, UK, apoya en el diseño y metodología de la investigación. Para otras publicaciones y productos del programa ELLA visite <http://ella.practicalaction.org/es/>.