



GUÍA PARA GOBIERNOS: POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL

RESUMEN EJECUTIVO

1. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL?

Una gran cantidad de países ricos en recursos sigue padeciendo el desafío que representan las estructuras económicas poco diversificadas con bases industriales débiles, un alto desempleo y economías vulnerables a los ciclos de los *commodities*. Muchos de esos países están revisando o modificando los códigos y los contratos de minería e inversión, recurriendo a políticas de contenido local que les permitan explotar el importante potencial que tiene la minería para contribuir con un desarrollo económico inclusivo.

Sin embargo, no existen soluciones uniformes: cada país tiene un patrimonio de recursos diferente, el conjunto de habilidades de los proveedores y la fuerza de trabajo locales no es el mismo, activos de infraestructura y desafíos diferentes y y diferentes ambientes de inversión. La historia de la implementación de políticas de contenido local proporciona mas cuentos con moralejas que modelos de mejores prácticas.

Si bien es importante remarcar los riesgos asociados con el fracaso de políticas, han habido también éxitos, y se puede aprender de ambos tipos de experiencias. Estos antecedentes mixtos sugieren que los países deben darle importancia a entender cabalmente el tema. Esta guía tiene el objetivo de facilitar ese proceso.

2. ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL?

Las políticas de contenido local abarcan una amplia gama de enfoques que incluyen desde objetivos obligatorios a requisitos flexibles, hasta políticas de apoyo en áreas como la educación y el desarrollo de capacidades. La presente guía aborda políticas con cinco clases diferentes de objetivos:

- Que las operaciones de minería incrementen su adquisición de bienes y servicios locales;
- Que las operaciones de minería incrementen la contratación de trabajadores locales;
- Que se incrementen los beneficios indirectos que la inversión en minería genera en otros sectores de la economía;
- Que se incremente el procesamiento (beneficio) local de los productos de las operaciones mineras;
- Que se incremente la capacidad de los actores locales como operadores del sector de la minería, incluidas las empresas estatales.



3. ¿A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDA LA PRESENTE GUÍA?

La guía está dirigida, principalmente, a los funcionarios gubernamentales que se encargan de elaborar políticas. Sin embargo, también resultará útil para cualquiera de los actores interesados en implementar con éxito políticas de contenido local, en especial las empresas de minería, las organizaciones intergubernamentales, los bancos y las agencias de desarrollo que tienen el objetivo de respaldar el desarrollo basado en la minería, así como las organizaciones no gubernamentales y los investigadores que se especializan en temáticas de minería.

4. ¿CÓMO DEBE USARSE LA GUÍA?

Como se mencionaba más arriba, las políticas de contenido local dependen en gran medida del contexto: no existen soluciones uniformes. La guía del IGF sobre políticas de contenido local ayudará a los encargados de elaborar políticas a formular las preguntas adecuadas para desarrollar soluciones viables específicas para cada país. Asimismo, facilitará el proceso destacando las valiosas lecciones del pasado (positivas, negativas y combinadas) y señalando los muchos recursos útiles disponibles en esta área. La guía es parte de un conjunto de productos guía desarrollados por el IGF y, al igual que estos, puede utilizarse como recurso independiente. También puede usarse como base para la evaluación del Marco de Políticas Mineras del IGF y para programas de capacitación exhaustivos implementados a nivel nacional o regional.

La guía presenta cuatro pasos que deben seguir los Gobiernos al momento de elaborar e implementar políticas de contenido local.

5. PASO 1: GARANTIZAR LA COHERENCIA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO A NIVEL NACIONAL

El primer paso que deben dar los Gobiernos que desarrollan políticas de contenido local en el sector minero es crear un perfil del rol que tiene el sector en los planes de desarrollo nacional. De esta manera, las políticas de contenido local pueden formar parte del enfoque general para garantizar que las inversiones en minería cumplan con su pleno potencial en la consecución de los objetivos incluidos en dichos planes.

6. PASO 2: HACER UN INVENTARIO

El segundo paso que deben dar los Gobiernos, después de haber establecido claramente sus objetivos, es hacer un inventario de su situación actual. Este paso fundamental contribuye a destacar las oportunidades que podrían

existir, qué metas son razonables, que desafíos deben abordarse, las iniciativas paralelas que se necesitarían, como pueden los Gobiernos aprovechar su vínculo con los inversores y, en última instancia, qué tipos de políticas de contenido local serían viables, dados los objetivos y las circunstancias específicas.

El contexto sectorial es importante: los Gobiernos deben evaluar los contextos políticos, socioeconómicos y geológicos en los que operan los inversores y las compañías mineras. También deben comprender cabalmente las oportunidades que existen: ¿qué tipos de habilidades, bienes y servicios, y qué infraestructura necesitarán las empresas mineras? Asimismo, deben evaluar las deficiencias: ¿hasta qué punto pueden los proveedores y los trabajadores satisfacer esas necesidades, y cuáles son las brechas que existen?

Finalmente, los Gobiernos deben evaluar el entorno empresarial, identificando los principales obstáculos para la exploración minera, el establecimiento, la construcción y el inicio de actividades comerciales. También deben medir la capacidad interna, incluidos los recursos del ministerio responsable de la minería, los mecanismos de coordinación interministerial y los mecanismos de consulta con el sector privado, los proveedores, los trabajadores y las comunidades afectadas.

Si bien el diseño de las políticas es fundamental, resulta incluso más importante preguntarse en primer lugar si las políticas de contenido local son la herramienta adecuada para cumplir con los objetivos políticos. Si este ejercicio de evaluación revela que las capacidades y habilidades domésticas actuales son escasas, que la capacidad interna de control es débil o que la rentabilidad del recurso es cuestionable, entonces podría resultar más adecuado focalizarse, a corto plazo, en otras áreas de políticas, por ejemplo en el ámbito de la infraestructura y la educación básica. Las políticas de contenido local podrán planificarse a mediano plazo cuando los prerrequisitos para obtener un resultado satisfactorio sean más promisorios.

7. PASO 3: ELABORAR LAS POLÍTICAS

La presente guía abarca cinco amplios tipos de políticas de contenido local, cada uno de los cuales está dirigido a objetivos diferentes, aunque relacionados. Los primeros dos pasos (el establecimiento claro de objetivos y hacer el inventario) contribuirán a tener un panorama claro que permita determinar si las políticas de contenido local son el instrumento más adecuado a implementar, y en qué tipo de políticas se deben concentrar los Gobiernos. El siguiente paso ayudará a los Gobiernos a decidir qué tipos de herramientas son las más adecuadas dentro de las áreas de políticas elegidas.



La selección de los diversos instrumentos de políticas tiene una secuencia lógica. Los países que se embarcan por primera vez en la implementación de políticas de contenido local, o que cuentan con vínculos poco satisfactorios, deben concentrarse primero en tomar medidas para impulsar el empleo directo en el sector de la minería. La capacitación en las habilidades necesarias para lograr este objetivo constituye la base para la implementación también de otros tipos de políticas de contenido local.

Si la capacidad industrial local es lo suficientemente robusta, los Gobiernos deben concentrarse también en impulsar la adquisición de productos y servicios locales y, si existen las capacidades y los mercados, deben explorar el valor agregado *downstream*.

Los vínculos horizontales establecidos mediante habilidades y capacidades presentan desafíos, y suelen buscarse en los casos en los que ya se haya logrado satisfactoriamente aprovechar el contenido local mediante los vínculos directos y *upstream*.

Los vínculos horizontales mediante infraestructura compartida no dependen tanto de las habilidades y capacidades. Si bien pueden ser complejas y estar plagadas de problemáticas gubernamentales, pueden constituir un objetivo a perseguir en cualquier momento, incluso paralelamente a otros esfuerzos.

7.1 ADQUISICIÓN LOCAL

Las políticas de este tipo tienen el objetivo de aumentar la adquisición de bienes y servicios

locales por parte de las operaciones de minería. Si se implementan satisfactoriamente, estas políticas pueden incrementar de manera significativa la contribución de la minería al PIB nacional. De hecho, tienen mucho más potencial que la tributación y el pago de regalías. La adquisición local puede eventualmente convertirse en una manera de diversificar la economía, permitiendo que los proveedores se transformen en exportadores y puedan expandirse horizontalmente para incluir sectores no mineros.

La definición de "local" es fundamental para la implementación de políticas de adquisición local. Existen tres enfoques básicos, cada uno de los cuales tiene fortalezas y debilidades:

- **Geográfico:** "local" puede hacer referencia a actividades comerciales registradas, constituidas o desarrolladas en alguna de diversas delineaciones geográficas - a nivel nacional, regional, de estado o provincia, o en comunidades cercanas al sitio de las minas).
- **Valor agregado:** "local" hace referencia a que una cantidad importante de valor se agregó dentro del país. A diferencia de la definición geográfica, esto significa que los bienes no pueden ser importados y luego sencillamente revendidos por locales. Sin embargo, puede ser problemático medir el valor agregado a nivel local.
- **Propiedad:** la propiedad local hace hincapié en la participación. Esto significa garantizar la inclusión de determinada proporción de habitantes locales en los puestos de gestión, o como accionistas o empleados. Este requisito puede estar sujeto a manipulación.

Existe una gran variedad de políticas para estimular la adquisición local. En lo referido a la demanda, estas políticas se concentran en crear una demanda para la adquisición local de bienes y servicios. Incluyen desde porcentajes específicos obligatorios hasta incentivos voluntarios para lograr objetivos. En lo referido a la oferta, las políticas hacen hincapié en la creación de las capacidades de los proveedores locales para que puedan estar al nivel de los estándares mundiales en materia de precios, calidad y confiabilidad. Ambos tipos de políticas son necesarios. El desarrollo de los proveedores contribuye a garantizar que las políticas para la demanda no requieran más de lo que las empresas locales pueden proporcionar.

7.2 EMPLEO LOCAL DIRECTO

Las políticas de este tipo tienen el objetivo de mejorar la cantidad y calidad de empleo local contratado por las operaciones de minería. Si se implementan satisfactoriamente, estas políticas pueden generar nuevos puestos de trabajo locales, expandir y desarrollar las habilidades de la mano de



obra nacional y apoyar los esfuerzos de promoción de igualdad de género e inclusión social.

Existen dos tipos de políticas de empleo local. Los enfoques de regulación, que suelen dar lugar a políticas prescriptivas (políticas de "castigo"), son en general de carácter obligatorio y se basan en estrictos mecanismos de cumplimiento. Entre estos mecanismos se incluyen los siguientes:

- Porcentajes obligatorios de empleo local, que suelen ser diferentes según los tipos de trabajo;
- Requisitos de llevar a cabo capacitaciones para los trabajadores locales, o de ofrecer apoyo a los centros de capacitación;
- Planes de sucesión o localización requeridos;
- Restricciones de visa a trabajadores extranjeros;
- Empleo obligatorio de personas de grupos aborígenes, mujeres o grupos desfavorecidos.

Los enfoques facilitadores, que suelen estar basadas en incentivos (o políticas de persuasión), ofrecen apoyo e incentivos para el desarrollo y el empleo de trabajadores locales. Por ejemplo:

- Preferencias en el otorgamiento de contratos de minería;
- Requisitos no vinculantes de contratación de trabajadores locales (por ej., "hasta el máximo posible");
- Incentivos fiscales para la contratación local.

Los Gobiernos ocupan un lugar estratégico para influir tanto en la oferta como en la demanda del empleo local en el sector de la minería. Un Gobierno puede disponer que las empresas cumplan con los requisitos de contenido local. Asimismo, puede facilitar las medidas de educación y capacitación necesarias para que la mano de obra local logre cumplir con estos requisitos. En casi todos los casos, ambos tipos de medidas son imperativas: la implementación de una reglamentación sencilla y políticas generales, sin que existan esfuerzos paralelos que garanticen la disponibilidad de las habilidades necesarias, no es una fórmula para alcanzar el éxito.

7.3 VÍNCULOS HORIZONTALES: DESARROLLO MÁS ALLÁ DEL SECTOR MINERO

Las políticas de este tipo tienen el objetivo de fomentar el desarrollo de otros (o nuevos) sectores económicos mediante las habilidades, capacidades e infraestructura desarrolladas por la cadena de valor de la industria de la extracción. Si se implementan satisfactoriamente, pueden dar lugar a una diversificación económica más allá de los sectores extractivos. También pueden crear el contexto adecuado para la vitalidad económica después del cierre de la mina.

Los vínculos horizontales pueden desarrollarse mediante dos canales diferentes. Los vínculos basados en la infraestructura tienen lugar cuando la infraestructura desarrollada para el sector del recurso (por ej., carreteras, puertos, tratamiento de agua, electricidad e Internet) beneficia a otro sector productivo. Este tipo de políticas parece directo; sin embargo, los requisitos para construir una infraestructura multipropósito imponen costos a las operaciones afectadas, y las negociaciones y la gobernanza suelen ser complejas.

Los vínculos basados en las capacidades generalmente se desarrollan a partir de vínculos *upstream*, porque la tecnología o las habilidades desarrolladas para satisfacer al sector del recurso se utilizan luego para otros fines. Las opciones de políticas de esta área incluyen los programas de desarrollo de proveedores, que tienen el objetivo de capacitarlos para satisfacer una base diversificada de clientes, e iniciativas de educación/creación de capacidades amplias, que permiten el desarrollo de los emprendedores como por ejemplo, los sistemas nacionales de innovación.



7.4 VÍNCULOS DOWNSTREAM: BENEFICIO DE PRODUCTOS MINEROS

Este tipo de políticas tiene el objetivo de diversificar la economía pero dentro del sector minero, estimulando el procesamiento o el valor agregado de los productos de minería. Para determinados *commodities*, como el petróleo y el acero, este tipo de vínculos *downstream* se ve impulsado por preocupaciones de seguridad nacional.

Entre las políticas para estimular los vínculos *downstream* se incluyen los subsidios (por ej. exenciones impositivas, préstamos con



condiciones más favorables, concesiones de tierras, infraestructura), condicionados al establecimiento de las operaciones de procesamiento. También incluyen medidas prescriptivas como derechos, cuotas y prohibiciones de exportación de minerales sin procesar, diseñadas para incentivar el uso local de materiales. Entre estas políticas se incluyen además acuerdos negociados en relación al procesamiento y preferencias otorgadas en el proceso de licitación a empresas integradas verticalmente.

Al igual que en otros casos, es de importancia capital hacer un inventario: comprender los mercados y las tendencias de los bienes procesados mediante un ejercicio que incluya un análisis de mercado, una revisión comparativa de ventajas y una evaluación costo-beneficio del desarrollo del nuevo sector *downstream*. El éxito de las políticas *downstream* dependerá de que el país logre volverse competitivo en el sector *downstream* a mediano plazo.

Algunos prerrequisitos clave determinarán el éxito de los esfuerzos de crear vínculos *downstream*, y entre ellos se incluyen el lugar y lo buena que sea la infraestructura, el acceso (frecuentemente) confiable y no costoso a la energía, una mano de obra competitiva y la proximidad con las materias primas de alto valor. Existen algunos pocos ejemplos exitosos de esfuerzos estatales para crear vínculos *downstream* en el sector minero.

7.5 CREACIÓN DE CAPACIDADES DOMÉSTICAS: FOMENTANDO EMPRESAS NACIONALES DE MINERÍA

Este tipo de políticas tiene el objetivo de estimular más actividades mineras entre los actores a nivel nacional, ya sean empresas del sector privado o de propiedad estatal. Existe la presunción de que las empresas nacionales actuarán de manera consistente con el interés nacional, incluso mediante el fomento de los tipos de vínculos antes descritos. Las empresas estatales suelen tener obligaciones explícitas de desarrollo social que acompañan sus metas económicas.

Entre las opciones de políticas de este tipo se incluyen:

- Requisitos de contrato de asociación (*joint-venture*): requisitos de que todo inversionista extranjero de un sector en particular debe operar como empresa de capital mixto junto con algún socio local.
- Creación/promoción de empresas estatales como los únicos actores: implica un alto nivel de participación gubernamental en el sector y pueden significar la supresión de leyes de competencia, fusiones forzadas de empresas estatales existentes y cierre forzado de pequeños competidores.
- Expropiación de empresas privadas: implica la transferencia al Estado de la propiedad y el

control de una operación existente del sector privado, o la transferencia a terceros por disposición legal.

Toda participación gubernamental en la propiedad debe realizarse con un equilibrio delicado entre la imposición del control soberano que persigue beneficios domésticos y el otorgamiento de la independencia necesaria para el éxito comercial. Varias de estas estrategias implican posibles conflictos con la legislación de comercio e inversión.

8. PASO 4: MONITOREAR, REVISAR Y HACERSE CUMPLIR

Una vez diseñadas, las políticas de contenido local deben administrarse y hacerse cumplir, y el progreso debe medirse según indicadores explícitos establecidos en planes y metas. Por lo tanto, deben incluir un sistema incorporado e independiente de monitoreo y cumplimiento, que garantice que las diversas partes interesadas (incluidas las instituciones públicas) puedan hacerse responsables. Dicho mecanismo debe incluir requisitos comunes de informes para las empresas mineras, y sistemas estrictos para recoger datos sobre los resultados de las intervenciones.

El mecanismo debe incluir, además, una función de revisión, de modo que el incumplimiento no implique sencillamente una sanción sino también una consulta y una evaluación crítica de las políticas propiamente dichas, a fin de llevar a cabo una posible revisión y mejora. También debe ser obligatorio proponer la exclusión gradual de determinadas medidas de apoyo cuando las industrias se vuelven lo suficientemente competitivas para mantenerse por sí mismas o si, después de un periodo determinado, resulta evidente que las medidas de apoyo no tendrán los efectos deseados.

9. INQUIETUDES TRANSVERSALES

9.1 EL DESAFÍO DE LA EVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

En los próximos años, la automatización cambiará la dinámica de la industria minera. Uno de los mayores impactos será la caída del empleo por unidad de valor, porque la automatización influirá en los puestos de trabajo cualificados en los niveles inferior y medio. Las implicancias inmediatas, y las razones principales para su adopción, son que los sitios mineros serán más eficientes, producirán menos emisiones de gases de efecto invernadero y verán reducidos los accidentes laborales.

Sin embargo, debido a que las minas del futuro tendrán menos empleados, también gastarán menos en la adquisición doméstica de elementos vinculados con los empleados, por ejemplo



alimentos y vivienda. La nueva tecnología también puede significar menos oportunidades para el mantenimiento y el servicio locales.

Los Gobiernos deben estar alerta ante este hecho al momento de planificar las estrategias de contenido local. Menos empleo significa, en última instancia, habrá más dificultades en la obtención de beneficios nacionales mediante gasto de adquisición, los vínculos horizontales que evolucionan a partir del desarrollo del proveedor y el empleo directo.

9.2 EL DESAFÍO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE COMERCIO E INVERSIONES

Por su naturaleza, las políticas de contenido local remarcan el tratamiento preferencial con los proveedores locales, frente a los proveedores de bienes y servicios extranjeros. Dichas medidas pueden ir en contra de las obligaciones que tiene el país en virtud de los tratados de comercio e inversión.

Algunas de esas obligaciones más prominentes se encuentran en las prohibiciones sobre los requisitos de desempeño. La normativa de la Organización Mundial del Comercio sobre las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio prohíbe cualquier tipo de ventaja condicionada en el uso de requisitos de contenido local, y muchos acuerdos modernos de inversión (por ej. tratados bilaterales de inversión, capítulos de inversión en acuerdos de libre comercio) van más allá y prohíben los requisitos de transferencia tecnológica y de contrato de asociación (*joint venture*). La OMC también prohíbe el uso de requisitos de contenido local como condición para los subsidios. Otros subsidios comunes, como las preferencias fiscales dirigidas (específicas) también pueden ser ilegales según la OMC.

Si bien los Gobiernos deben ser conscientes de sus compromisos internacionales, nunca se ha presentado ante la OMC ningún caso sobre políticas de contenido local en el sector de las extractivas (han habido casos sobre prohibiciones de exportación que estaban dirigidas al beneficio dentro del país). Los Gobiernos disponen de muchas herramientas que no entran en conflicto con las normas comerciales; asimismo, disponen de un amplio campo de acción para perseguir los objetivos de contenido local de manera tal que se minimicen las posibilidades de controversias comerciales y de inversión.

10. PARA FINALIZAR

La guía del IGF sobre políticas de contenido local orienta a los encargados de elaborar políticas hacia las preguntas que deben formularse al momento de decidir sobre la mejor manera de proceder en el área. Si bien incluye una gran cantidad de estudios de caso breves para ilustrar la experiencia adquirida en el pasado, la solución para cada país será única y será dictada por sus objetivos y circunstancias. El propósito es ayudar a los Gobiernos, las empresas y los ciudadanos a trabajar en conjunto para garantizar que la minería proporcione a los Gobiernos una oportunidad de desarrollo significativo, que respete la igualdad de género, inclusivo y sostenible.



Para obtener más información

1100-220 Laurier Avenue W.
Ottawa, Ontario
Canada R3B 0T4

secretariat@IGFMining.org
+1 613-778-8767 (ext. 105)

IGFMining.org
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secretaría organizado por



Secretaría financiado por

