



The University of Manchester



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Industrias extractivas y desarrollo: instituciones, cadenas, territorios

Anthony Bebbington

Universidad de Manchester

Centro Peruano de Estudios Sociales

www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/es

Conflictos sobre el futuro del campo: sociedad civil y la economía política del desarrollo en la región andina

- Programa de investigación con apoyo del ESRC, 2007-10
- Análisis a nivel territorial
 - Territorios afectados por la expansión minera
 - Territorios afectados por la expansión de la extracción de hidrocarburos
 - Territorios con economías estancadas
- Análisis a nivel nacional
- Colaboraciones:
 - CEPES, Peru
 - Rimisp, America Latina
 - CERDET and Tierra, Bolivia
 - Prisma, El Salvador
- www.sed.manchester.ac.uk/research/andes

	Peru	Bolivia	Ecuador	Colombia
<i>Minería</i>	Cajamarca Piura	Oruro	Cotacachi Zamora Chincipe Azuay	
<i>Hidro- carburos</i>	Camisea	Tarija		Magdalena Medio
<i>Economía estancada y TLC</i>	Ayacucho		Chimborazo	

Esquema

- Instituciones, desarrollo territorial e industria extractiva
- Expansión de las industrias extractivas y sus efectos institucionales
- Observaciones finales

Instituciones, desarrollo territorial e industria extractiva

Instituciones

- “Las reglas del juego”
- Permiten predecir / anticipar comportamientos
- Permiten “garantías”
- Instituciones formales
- Instituciones no-formales

- DTR como proceso de:
 - Transformación productiva
 - Transformación institucional

- Caracterizado por
 - Sinergias entre transformaciones

 - Instituciones para promover
 - Inversión y crecimiento económico
 - Reducción de la pobreza
 - Reducción de la desigualdad
 - Inclusión económica y socio-político
 - Concertación social

Cadenas productivas y territorios

- Cadenas: producción, agregación de valor, externalidades
- Cadenas tienen su propia expresión geográfica
- Efecto de esta misma geografía, estas cadenas tienen efectos desiguales
 - en términos espaciales
 - en términos sociales
- Articulación entre esta geografía y territorio depende de:
 - Arreglos sociales e institucionales existentes y emergentes
 - Las dinámicas de la cadena:
 - Proceso de producción, insumos, tecnologías
 - Incentivos creados por la cadena
 - Prácticas sociales dentro de la cadena

Cadena minera

Sector minero pretende la existencia de tres encadenamientos entre cadena minera y desarrollo territorial

- Encadenamiento 1:
 - Extracción, efectos multiplicadoras, empleo, aumento de demanda para servicios locales ...
- Encadenamiento 2:
 - Programas de responsabilidad socio-ambiental y desarrollo comunitario de la empresa
- Encadenamiento 3:
 - Impuestos, regalías y transferencias

- Para que estos encadenamientos funcionen tiene que existir un conjunto de arreglos institucionales y sociales

Encadenamiento 1:

- formación de mercados, empresas locales
- generación de capacidades y destrezas
-

Encadenamiento 2:

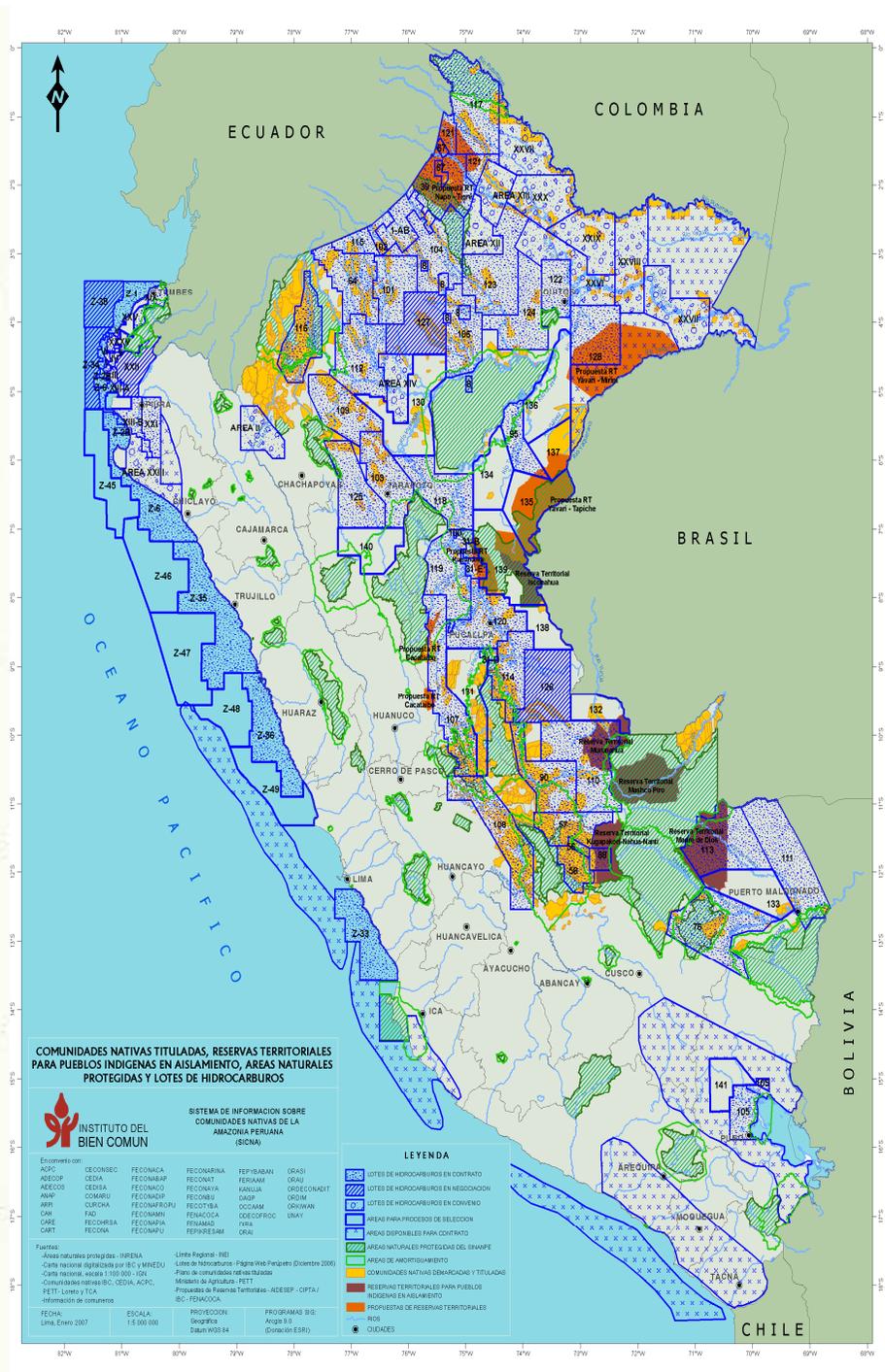
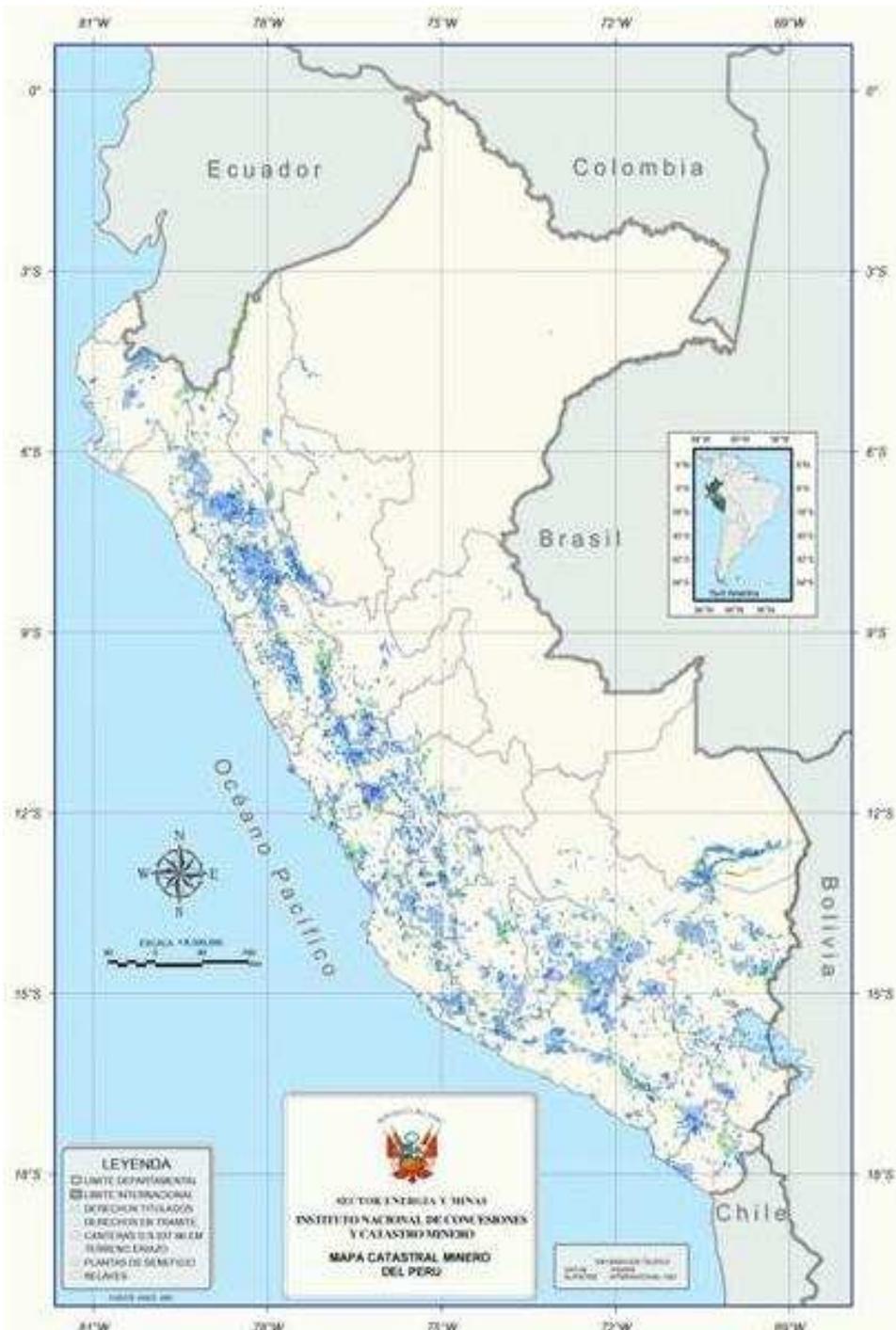
- programas de responsabilidad que son autónomos de otras lógicas en las empresas extractivas;
- relaciones de confianza con la población
-

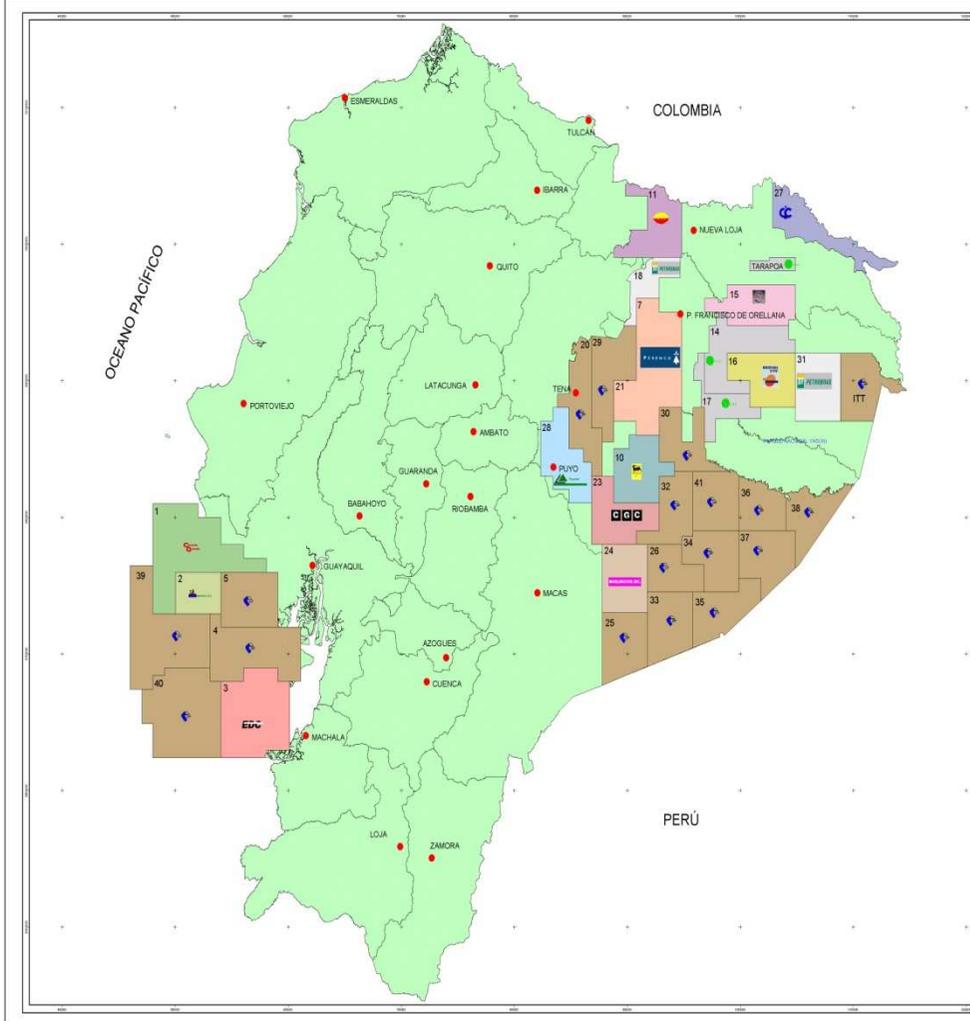
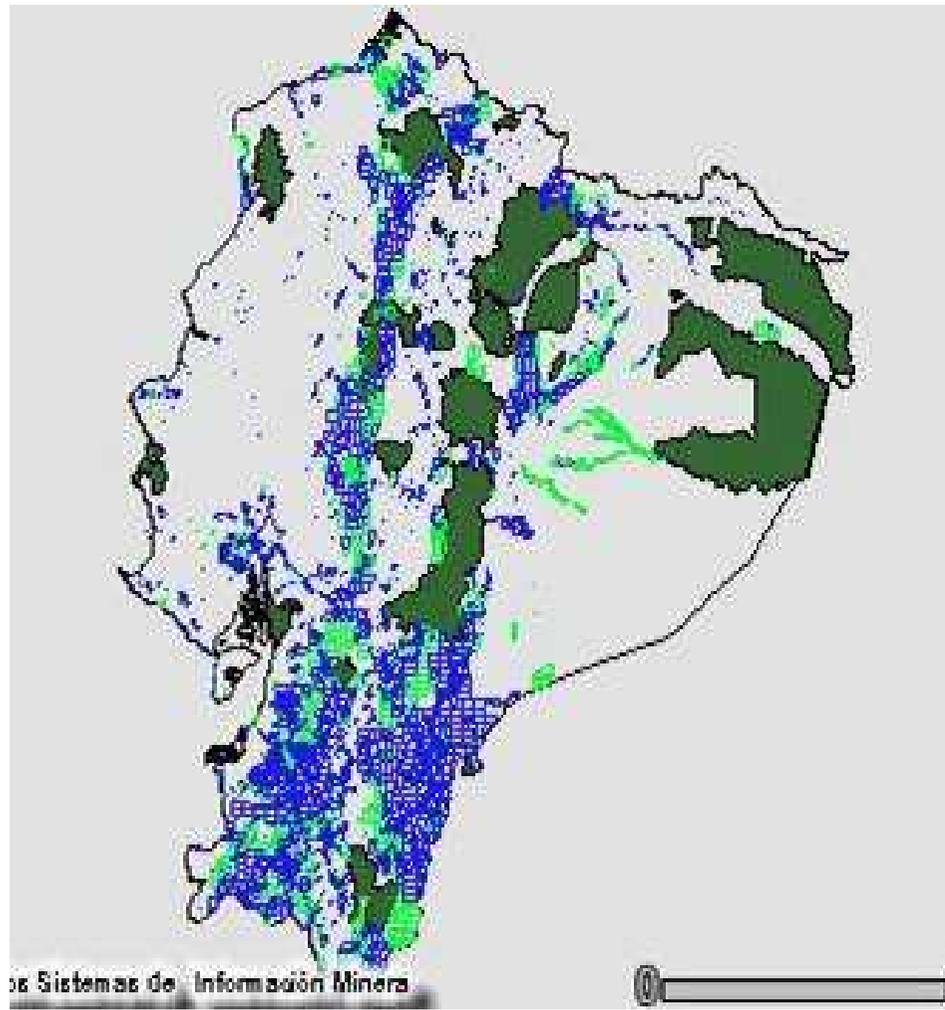
Encadenamiento 3:

- sistemas de impuestos, regalías y transferencias
- relaciones de colaboración, confianza y transparencia entre gobierno, actores de la sociedad civil y empresa
- sistemas de inversión pública con autonomía de otras lógicas en las empresas extractivas
-

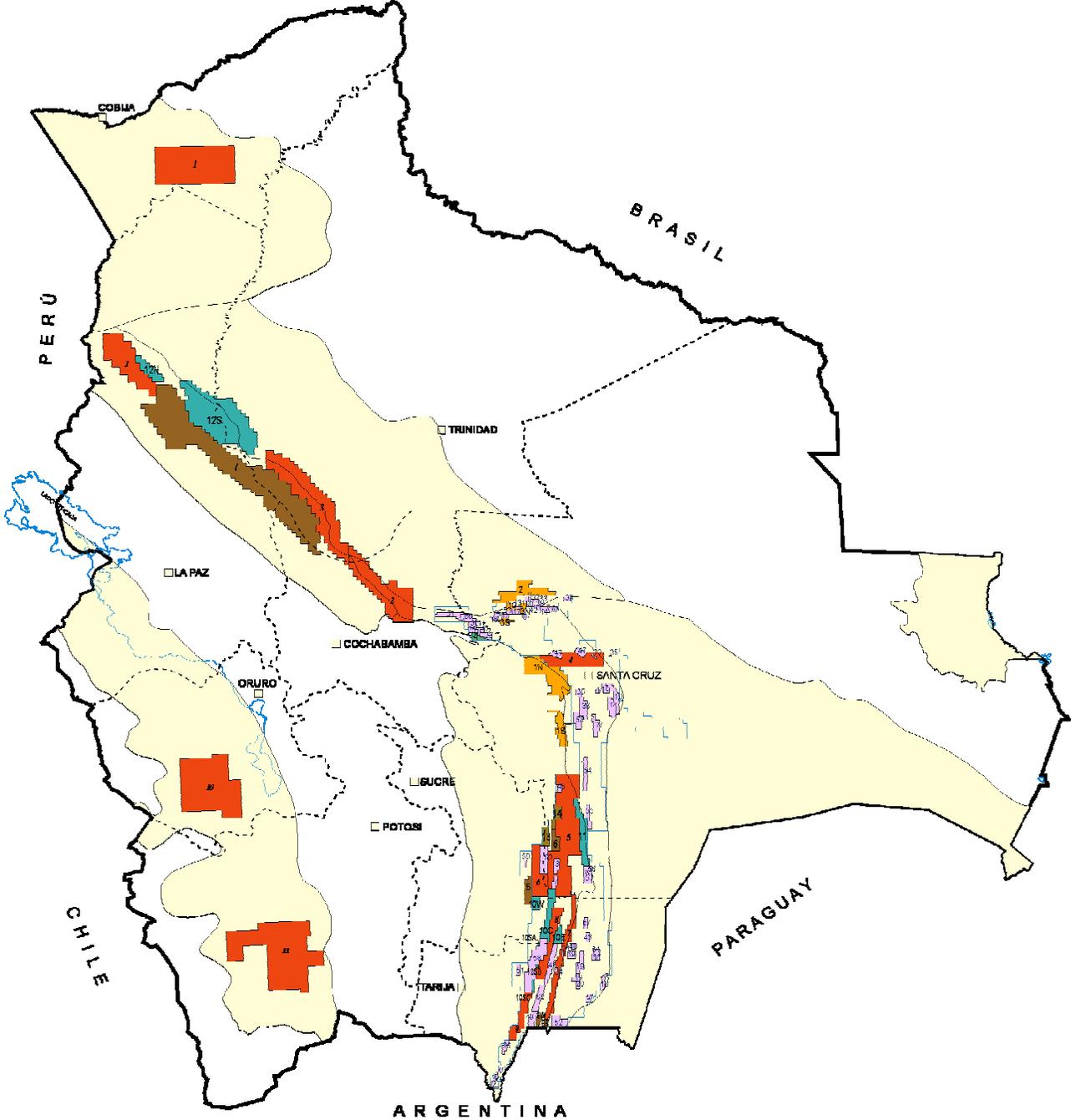
- Características de las instituciones que actualmente existen determinarán:
 - Como funcionan estos encadenamientos
 - Cuán desiguales son los efectos de la minería en un territorio
- Falta mayor discusión sobre:
 - La naturaleza de las instituciones que se requieren
 - Construir estas instituciones y arreglos
 - Protegerlas y cultivarlas durante un eventual proceso de expansión de la industria extractiva
 - Asegurar sinergias (y no contradicciones) entre los efectos institucionales de cada cadena
- A consecuencia de esto, en muchos casos la institucionalidad se ha distorsionado y debilitado

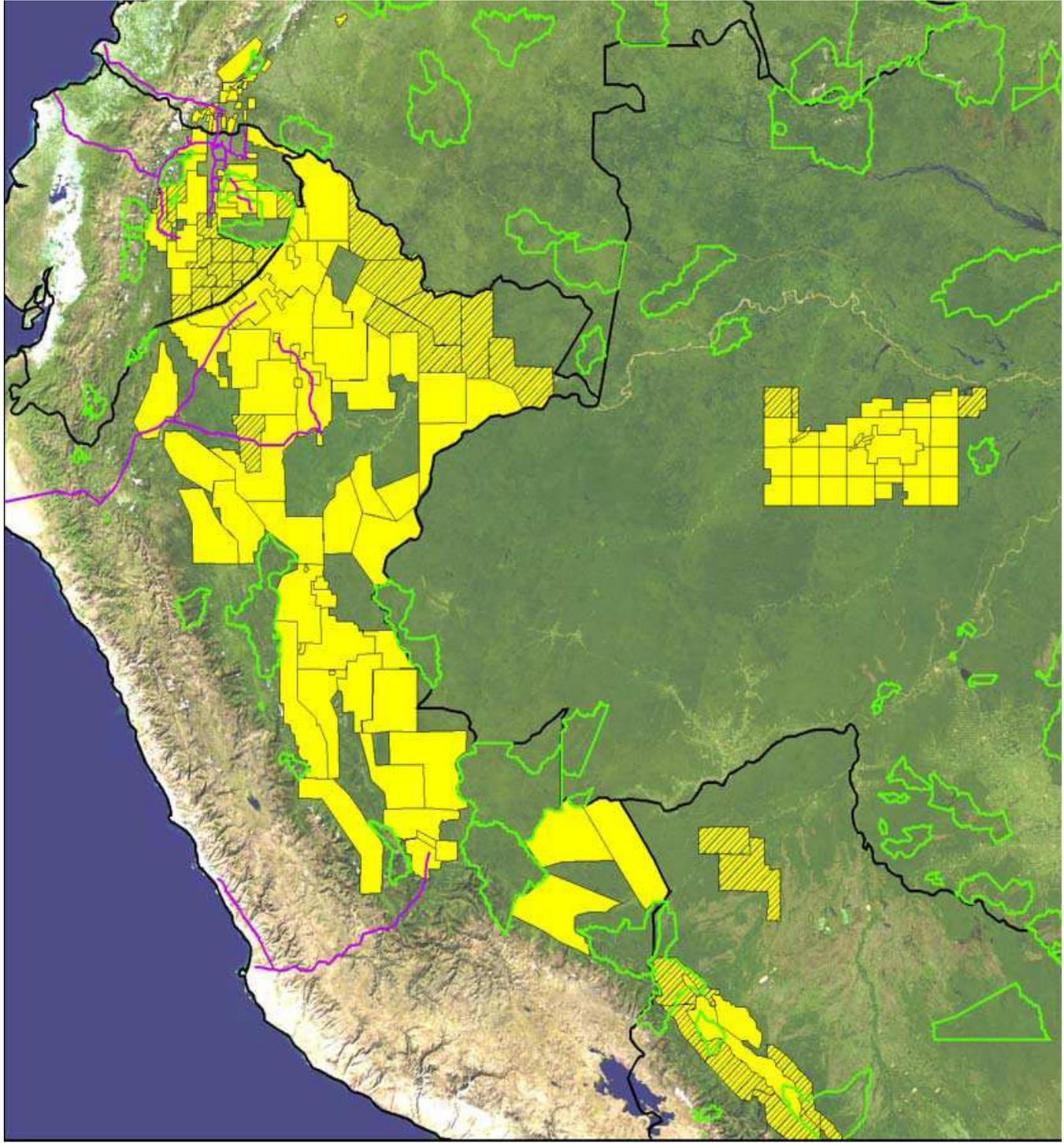
Expansión de las industrias extractivas y sus efectos institucionales

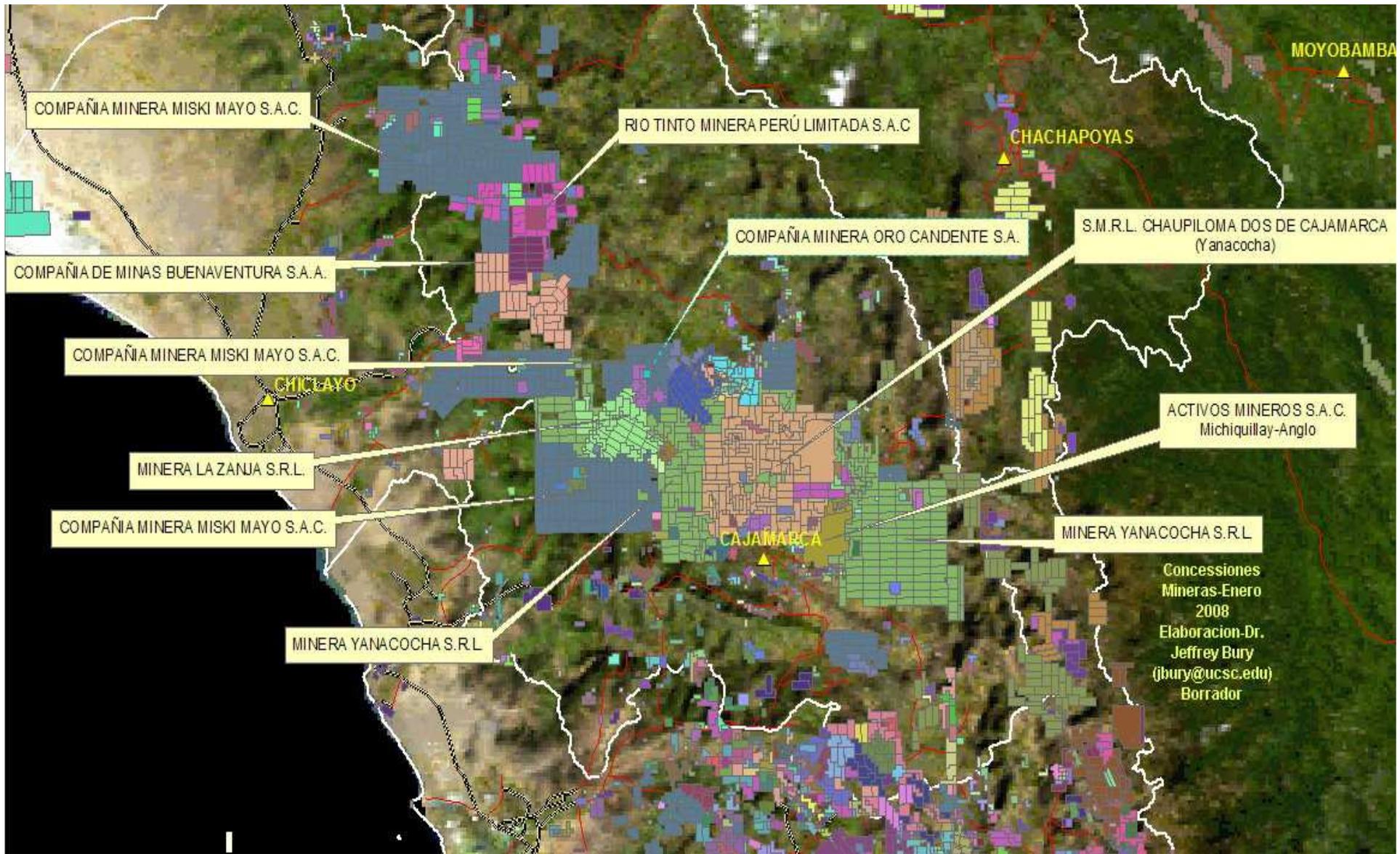




Cuadro N° 1: ÁREAS DE OPERACIÓN, ÁREAS RESERVADAS PARA YPFB Y ÁREAS LIBRES







- Concesiones llevan a:
 - ***incertidumbre*** para las poblaciones y autoridades
 - ***inestabilidad y cambios institucionales***
 - Ej. nuevas intervenciones en los mercados locales de tierras
 - ***riesgos reales y percibidos*** para modos de vida existentes
 - Acceso a recursos naturales
 - Agua
 - ***anticipación de rentas***
- Producción minera
 - empieza a generar nuevas ***rentas***
 - cambia ***estructura de incentivos y oportunidades económicas***
 - Acceso a mercados de trabajo
 - Subcontratación de servicios

1. ¿Tendencia hacia el debilitamiento y la desarticulación de instituciones comunales?

- Las comunidades pierden acceso a ciertas zonas de producción: migración,
- Los fondos de compensación recibidos no son distribuidos de manera igualitaria, generando tensiones
- Luchas internas por recursos, liderazgos y posibilidades de derivar beneficios económicos
 - Empleo
 - Venta de servicios
 - Liderazgos económicos / liderazgos comunales
- Una creciente individualización y aparición (o reforzamiento) de relaciones conflictivas entre residentes

2. Conflictividad y movilizaciones sociales

- Respuestas a un sentido de desposeimiento
- Formas de contestar
 - Control, uso y valoración de recursos, y la ocupación del espacio
 - La relación entre la extracción y las estrategias de vida existentes
 - Concepciones de riesgos aceptables
 - La distribución social y espacial de los costos y beneficios
- Formas de acceder a rentas
- Vehículos para otros proyectos económicos y políticos
- ¿Existen las instituciones para transformar esta conflictividad social para que sea una fuerza positiva que promueva el desarrollo territorial?

3. Clientelismos

- Clientelismos promovidos por distintos actores
 - empresas mineras
 - gobierno y partidos políticos
 - movimientos sociales
- Clientelismos
 - ocultos
 - públicos
- Organizaciones/redes paralelas y encontradas
- Identidades “confusas” de los programas sociales de empresas
- Incentivos económicos y motivaciones socio-políticas encontrados
- Reducida posibilidad de la acción colectiva necesaria para una planificación concertada del desarrollo local

4. ¿Efectos en las entidades públicas?

- Relación asimétrica entre gobierno y empresa
- Efectos (reales y percibidos) en las instituciones judiciales y policiales
 - debilitamiento de “la ley” como institución
- Instrumentos legales y canales democráticos parecen no funcionar bien para la población local
- Competencia entre privados para controlar lo público
 - Lógica minera y lógica de inversión pública
 - Incidencia privada en políticas públicas
 - Decretos, arreglos impositivos
 - Ordenamiento Territorial
 - Competencia entre grupos políticos refleja disputas por rentas
 - Competencia para acceder a los sub-contratos (ej. Tarija)
 - ¿Mafias, services y sub-contratos “publicos”? (Arrellano)

5. Amenazas al debate público racional sobre el desarrollo que se quiere?

- Una esfera pública debilitada
 - Información sesgada y limitada
 - Efectos en la prensa

- debilitamiento de “conocimiento” como institución

- Asimetrías de poder y de información

- Desconfianzas

- Sesgos en los medios inducidos por la estructura de incentivos económicos

- Muchos actores (empresas, comunidades) prefieren resolver quejas de manera bilateral

- En el proceso de expansión minera un conjunto de instituciones comunales, sociales, públicas pueden ser debilitadas
 - Por malas prácticas dentro de la cadena
 - Como efecto [casi inevitable] de las dinámicas catalizadas por la expansión minera
 - ... la expansión minera fácilmente puede socavar justamente aquellas instituciones que son necesarias para que la minería se traduzca en desarrollo regional
- Una vez debilitadas y con una legitimidad reducida, es muy difícil remediar la situación
- Esto limita mucho la posibilidad de que la minería pueda promover desarrollo local

Observaciones finales

- En el lenguaje del DTR la expansión de las industrias extractivas ha inducido
 - Transformaciones productivas
 - Transformaciones institucionales que tienden a
 - Debilitar confianzas
 - Complicar la posibilidad de alianzas
 - Crean ineficiencias e incrementan costos: de transacción, de producción ...
 - Debilitar el capital social y la capacidad de acción colectiva
 - Inducir formas de organización que se orientan a la “captación de rentas”
 - Distribuir rentas de una manera desigual dentro de la cadena

Encadenamiento 1:

- formación de mercados, empresas locales
- generación de capacidades y destrezas
-

Encadenamiento 2:

- programas de responsabilidad que son autónomos de otras lógicas en las empresas extractivas;
- relaciones de confianza con la población
-

Encadenamiento 3:

- sistemas de impuestos, regalías y transferencias
- relaciones de colaboración, confianza y transparencia entre gobierno, actores de la sociedad civil y empresa
- sistemas de inversión pública con autonomía de otras lógicas en las empresas extractivas
-

- Falta de sinergias entre
 - transformación productiva y
 - transformación institucional

- Articulación cadena minera-territorio tiende a producir desarrollo desigual
 - En el espacio
 - En la sociedad

Que hacer?

- El tema institucional hay que enfrentar como un problema de *confianza*, no de *capacidades*
- Como reconstruir confianza?
 - Juegos repetidos
 - Aprender a confiar
 - Demostrar que se puede ganar algo sin violencia
 - Reglas claras y poderes/funciones separados
 - Reglas que permiten la posibilidad de intangibilidad (el sector tiene que ceder)
- Transparentar transacciones
- Mejorar practicas

