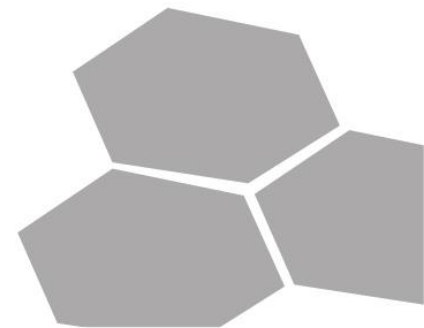




# **Minería y desarrollo territorial**

**Piero Ghezzi**

**Jueves minero, 22 de abril 2021**



# Los problemas del empleo y la productividad

- La pandemia ha patentizado y acentuado nuestro dualismo productivo:
  - Pequeño número de empresas modernas con alta (y creciente) productividad e integradas a la economía del conocimiento.
  - Muchas empresas tradicionales/informales con productividad baja o medio-baja (y estancada), y con empleos precarios.
  - Alta informalidad, productividad agregada medio-baja, poco buen empleo, desigualdad, desafección, etc.

# Los problemas del empleo y la productividad (II)

- Este dualismo productivo refleja una falla colectiva:
  - El Estado no ha provisto bienes y servicios públicos indispensables.
  - El mercado (el sector privado) no ha generado, por si solo, suficiente buen empleo.
- Debemos resolverlo conjuntamente (Estado/Sector Privado/Sociedad Civil).

## Superar estos problemas requiere enfrentar dos grandes retos:

- ① **El reto de la sofisticación productiva:** poner en valor TODOS los sectores con potencial y usarlos como plataforma para sofisticar nuestro aparato productivo .
- ② **El reto de la inclusión productiva:** Lograr que un porcentaje significativo de nuestras MYPE aumenten productividad y calidad para insertarse en cadenas de valor dinámicas/formales.

## Enfrentar dichos retos es complejo

- El camino tradicional al desarrollo (una industrialización masiva) no parece realista para el Perú.
  - Globalización y cambios tecnológicos (“ahorradores en empleo”).
  - No somos competitivos en manufactura avanzada.
  - Pero cambios en métodos productivos, en la organización de la producción y en estándares internacionales implican oportunidades en otros sectores (incluidos recursos naturales).
  - Para aprovecharlas debemos resolver múltiples problemas de coordinación.

# Grandes necesidades de coordinación

## 1. Coordinación público-privada:

- Para tomar decisiones, sector público necesita información que a veces sólo el sector privado posee.
- Todos necesitan compartir información y aprender juntos.
- Pero esto normalmente no ocurre (por desconfianza mutua, por ejemplo).
- El resultado es políticas públicas:
  - Irracionales y/o divorciadas de realidad productiva.
  - Que no cumplen el objetivo de proveer los insumos públicos complementarios necesarios para aumentar productividad y empleo.
  - Mal (o nunca) implementadas.

# Grandes necesidades de coordinación (II)

## 2. Coordinación público-pública:

- Entidades públicas (de distintas instancias de gobierno) deben proveer simultáneamente insumos necesarios para la actividad productiva.
- Pero entidades públicas funcionan casi siempre como compartimentos estancos.
- Normalmente, esto genera:
  - Intervenciones públicas aisladas y desarticuladas.
  - Procedimientos innecesariamente burocráticos.
  - Duplicidad (o exigencias contradictorias).
  - Deficiencias en implementación.

# Grandes necesidades de coordinación (III)

## 3. Coordinación privado-privada

La unidad económica más relevante no es ni la empresa ni el sector. Es la cadena/red de valor o clúster. Las empresas deben:

- Coordinar con sus proveedores, con sus compradores y con otras empresas de su sector y cadena de valor.
- Cumplir estándares y regulaciones.
- Coordinar con los trabajadores (por ejemplo para: el desarrollo de habilidades y capacidades).

Muchas veces tractoras y potenciales MYPE proveedoras no coordinan (problemas de apropiabilidad).

# Una nueva visión de desarrollo y otro rol para el Estado

- Necesitamos resolver los problemas y retos actuales.
- Muchos de los problemas de coordinación son específicos a los sectores/cadenas de valor y territoriales.
- Se requieren políticas productivistas en los territorios.
- Debido a los cambios tecnológicos, incertidumbre, complejidad, múltiples actores involucrados, éstas políticas no pueden ser solo transversales, *top down* (“desde Lima”).
- No basta con transferir recursos o sacar una norma.

# Necesitamos un Estado productivo y políticas productivistas

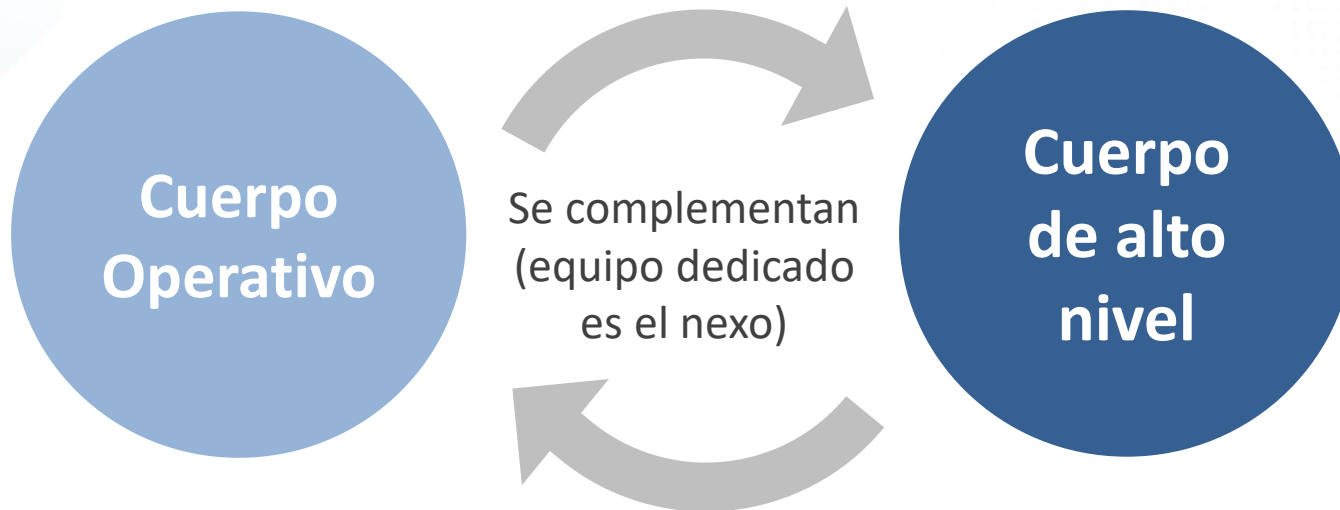
- Rodrik (2018) afirma que las políticas productivistas deben ser un **proceso estratégico de colaboración entre sectores público y privado.**
  - Aprendizaje: ¿Cuáles son las restricciones que enfrentan las firmas en sus diferentes actividades?
  - Experimentación: ¿Cuáles son las mejores formas de remover/compensar por estas restricciones?
  - Coordinación: ¿Están los sectores relevantes del Gobierno presentes y disponibles?
  - Monitoreo y evaluación: ¿Cuánto se está avanzando?
  - Revisión: ¿El aprendizaje se incorpora en nuevas políticas?
- Rodrik (2018) considera que las Mesas Ejecutivas son un buen ejemplo de este tipo de políticas.

# Mesas Ejecutivas (ME) : una tecnología de políticas para la productividad y el empleo

Las MEs buscan resolver fallas de coordinación mediante la cooperación entre actores clave públicos y privados. Son instrumentos de gestión pública que :

- Identifican (y buscan eliminar) los cuellos de botella que afectan la productividad y la capacidad de generar trabajo decente de un sector o cadena de valor.
- Se enfocan en la co-creación e implementación de soluciones sostenibles.
- Incluye “stakeholders” públicos y privados –organizaciones empresariales, las MYPE y organizaciones de trabajadores– claves.
- No reemplazan entidades públicas. Trabajan con (y para) ellos.
- Se construye una visión compartida y fortalece institucionalidad.

## Niveles funcionales de las *ME*



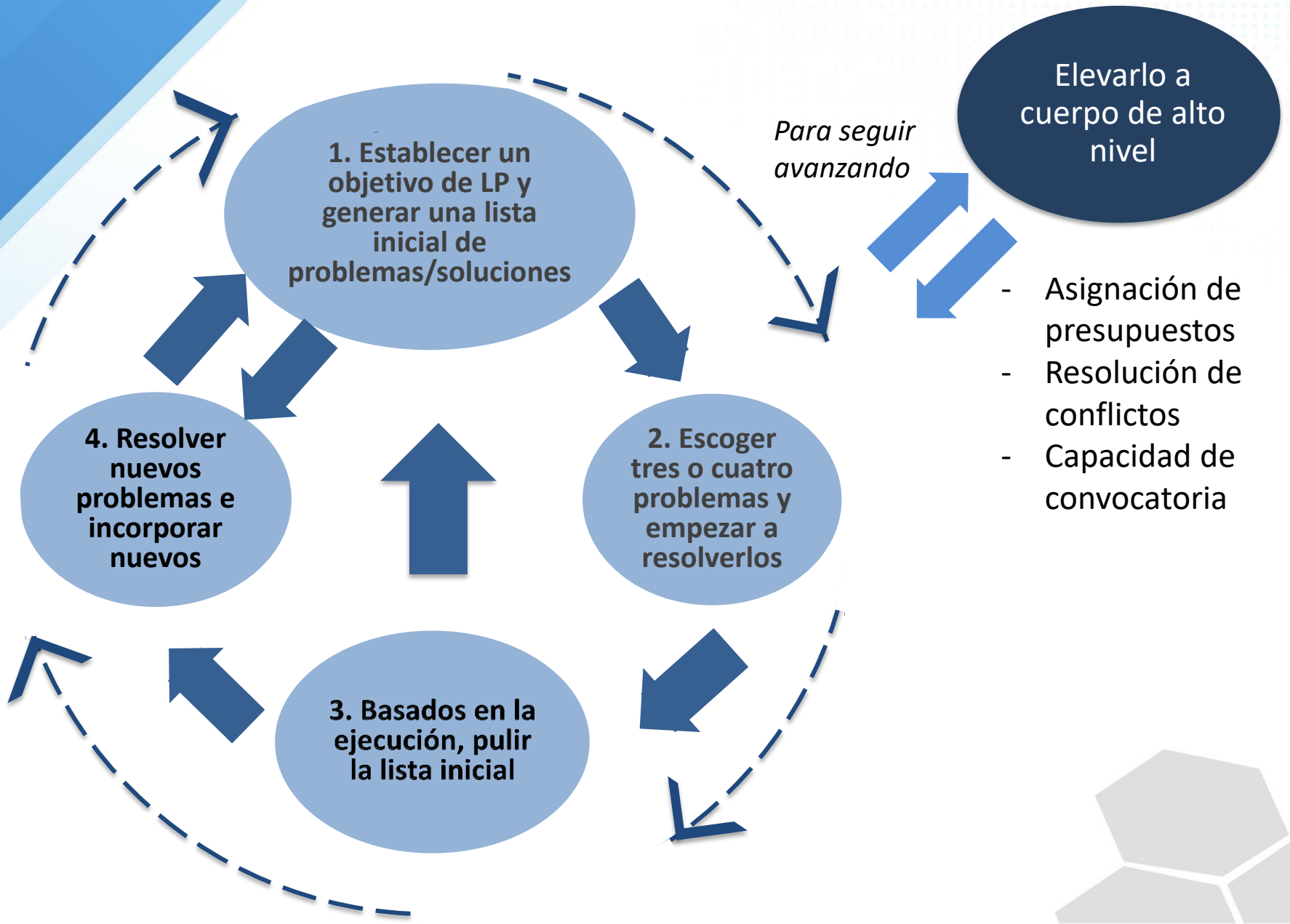
- Stakeholders privados (organizaciones de trabajadores y empleadores)
- Stakeholders públicos
- **Equipo dedicado que coordina ME**

CONOCIMIENTO MÁS CONTEXTUAL

- Ministros y superiores. No debería ser un solo ministro.

MAYOR CAPACIDAD DE  
COORDINACIÓN Y ASIGNACIÓN  
DE RECURSOS

# ¿Cómo funciona una *ME*?



# Minería y desarrollo territorial

- Una condición necesaria para que la minería contribuya al desarrollo es que recupere sostenidamente su dinamismo.
- Un problema a menudo mencionado es la “tramitomanía”.
- Pero el problema principal no es el número de trámites. Es su irracionalidad.
- Muchas veces las normas no reflejan los estándares que hay que cumplir, los distorsionan y desalientan inversión.
- Herramienta para mejora normas es ME Minero-Energética

## Minería y desarrollo territorial (II)

- Sin embargo, muchos de los problemas ocurren incluso cumpliendo procedimientos. Se requiere legitimidad social.
- La conflictividad social ha pasado de ser responsabilidad social a una actividad principal.
- Obtener legitimidad social no solo atañe a las mineras. Estado debe liderar una apuesta por la minería. Para que sea impulsora del desarrollo territorial.
- Se requiere trabajar en dos brechas en áreas de influencia operativa de la minería: la social y la productiva

## Cerrar la brecha social

- El Estado debe liderar la provisión de bienes y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de la población.
- En la actualidad entra tarde (una vez que estalló conflicto), desarticulado, a “demanda” (arrinconado) y firma compromisos incumplibles.
- Se requiere un articulador que tenga el “tablero de control”. Debe acompañarse a gobiernos subnacionales en diseño e implementación. También facilitar OXI.
- Se puede crear un PEIP dependiente de MEF o PCM, pero fortaleciendo su dimensión multisectorial.

## Cerrar la brecha productiva

- El objetivo debe ser generación de buenos empleos en AIO.
- Solo una parte se dará en la cadena de valor minera.
- Para los segmentos menos sofisticados de la C.d.V debe ayudarse a que potenciales proveedores locales alcancen los estándares que requieren empresas mineras.
- Reemplazar a proveedores internacionales en segmentos más sofisticados es muy difícil. Además es un empleo muy calificado.
- No bastará. Se requiere diversificación productiva territorial.

## Cerrar la brecha productiva (II)

- La diversificación productiva territorial implica que otras cadenas de valor (en agro, ganadería, acuicultura, turismo, etc.) florezcan.
- Y que muchas MYPE se inserte en dichas C.d.V. dinámicas.
- Ello requiere satisfacer un conjunto de estándares (de calidad, laborales, ambientales, confiabilidad, etc.). Enfrentan una “valla de la calidad” (Sabel&Ghezzi 2020).
- Como las inversiones para pasar la valla son costosas y riesgosas dichas MYPE normalmente no las emprenden.
- Se requiere un esfuerzo conjunto, incluidas políticas productivistas explícitamente diseñadas para reducir costos y riesgos, y ayudar a las MYPE a pasar la “valla de la calidad”.

## Cerrar la brecha productiva (III)

- Nuestras políticas públicas productivistas actuales tienen normalmente serías limitaciones de diseño y alcance:
  - No hay conocimiento profundo sobre los retos productivos, tecnológicos, comerciales a superar. Se subestiman dificultades.
  - Responden a demandas de la población (o buscan paliar conflictos). No a desarrollar potencialidades y generar negocios sostenibles.
  - Se asocia el éxito a asignar recursos o hacer capacitaciones. No hay acompañamiento continuo.
  - Son esfuerzos aislados. Entidades públicas no se articulan.
  - No tienen escala.
- Se desperdicia mucho dinero. No nos podemos engañar.

# Ejemplo de nuestros problemas productivos

- Nuestro boom agroexportador ha sido, en gran medida, de grandes empresas exportadoras (de la costa) verticalmente integradas.
- En algunos cultivos (palta, mango, espárragos, kión, etc.) hay espacio para pequeños. Pero tienen limitada participación. No alcanzan estándares requeridos para exportar:
  - Poca conectividad, falta de riego tecnificado, poca escala, limitada asistencia técnica, falta de financiamiento, etc.
- Sin apoyo la gran mayoría quedará en cultivos tradicionales.
- Hay alguna asistencia técnica de empresas medianas a pequeños parceleros, pero modesta (problema de apropiabilidad)

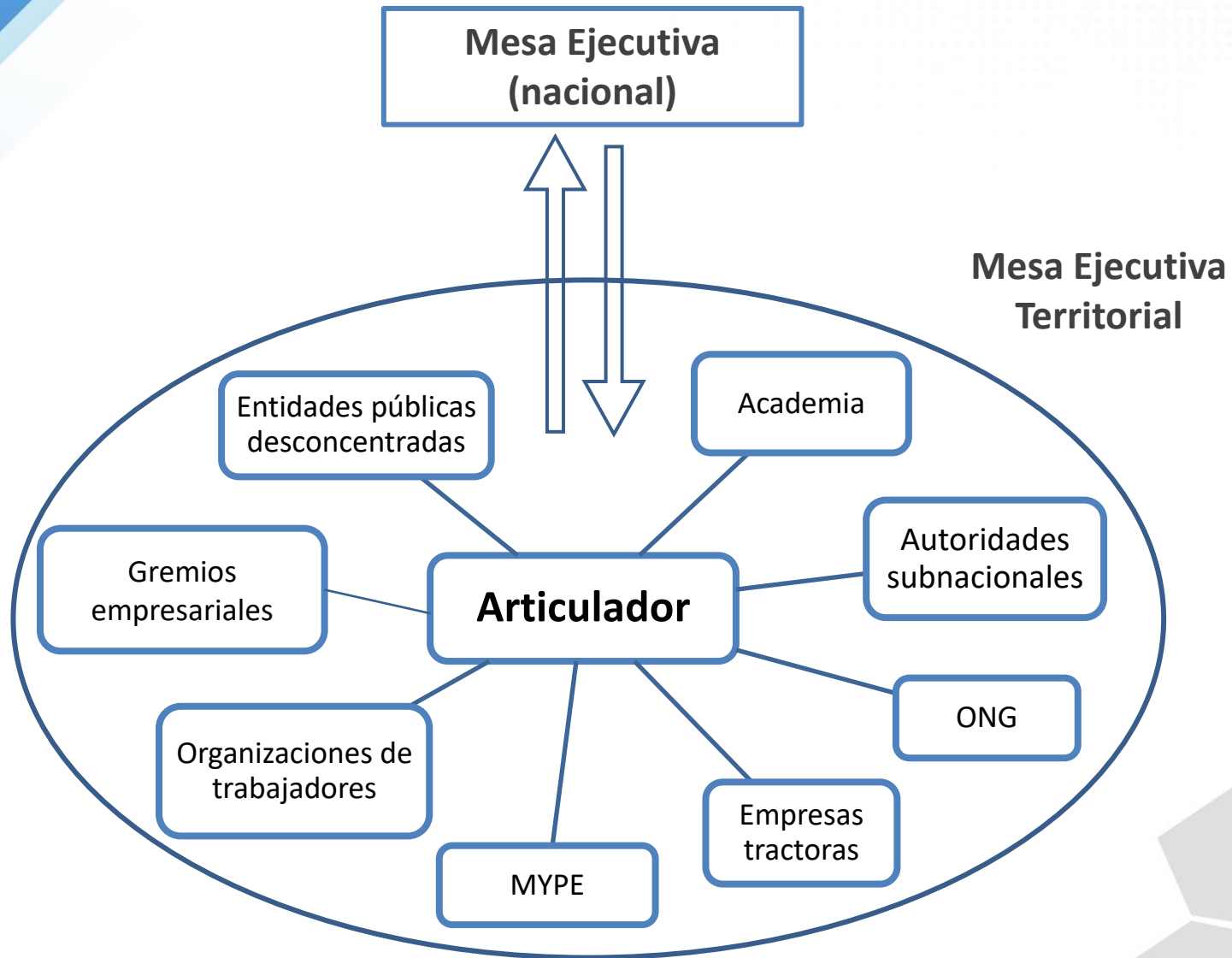
## Ejemplo de nuestros problemas productivos (II)

- Moquegua puede cosechar palta Hass en meses de precios altos.
- Un pequeño porcentaje de pequeños parceleros en Moquegua ha reconvertido sus cultivos a la palta.
- Pero tienen muy baja productividad : 1.5 tm. Ha vs. 12tm mínimo.
- Esto se debe al pobre manejo del agua, limitado acceso a tecnología y poco financiamiento. Poco acompañamiento.
- Como la productividad es baja, la producción de palta en Moquegua no logra suficiente escala para atraer empresas tractoras. Y sin apoyo de tractoras no logran aumentar productividad.
- Además ante la falta de “efecto demostración” ha habido poca reconversión de cultivos en la región. Muchos parceleros siguen en cultivos tradicionales, de panllevar.

# Políticas productivistas para generar empleo en territorios

- Hay que exigirle al Estado hacer las cosas de manera distinta. Para una diversificación productiva territorial exitosa.
- Se precisa de un espacio de coordinación territorial (mesas ejecutivas territoriales) por C.d.V, que incluya actores públicos y privados relevantes. Requerirá un coordinador/articulador.

# Políticas productivistas para generar empleo en territorios



# Políticas productivistas para generar empleo en territorios

- Hay que exigirle al Estado hacer las cosas de manera distinta. Para una diversificación productiva territorial exitosa.
- Se precisa de un espacio de coordinación territorial (mesas ejecutivas territoriales) por C.d.V, que incluya actores públicos y privados relevantes. Requerirá un coordinador/articulador.
- Se requiere el chip correcto. El objetivo debe ser identificar problemas más acuciantes de las C.d.V e implementar soluciones.
- Áreas de desarrollo sostenible de empresas mineras deben adaptarse.
- El éxito es mucho más probable cuando incluye empresas tractoras (conocen la demanda, los temas productivos, etc.).

# Un ejemplo de porque son útiles las empresas tractoras

- WFP está entre los mayores exportadores de palta del Perú a pesar de que 97% de sus ventas es de producción de terceros.
- WFP coordina certificaciones Global GAP grupal Tipo 2 con pequeños productores (normalmente asociados).
- Les financia plantones y provee asistencia técnica. Además paga algunos costos (administrativos/viajes) de certificación.
- Para lograr la certificación pequeños productores deben pagar inversiones en infraestructura y cumplir requisitos.
- Ayuda a aumentar los rendimientos identificando los problemas y proveyendo soluciones.
- WFP está entrando a Moquegua con una parcela demostrativa.
- Pero WFP trabajará solo con aquellos que están en un “clúster”, tienen productividad aceptable, recursos para financiar riego tecnificado, etc.
- Las políticas productivistas deben apalancar y complementar los esfuerzos de tractoras como WFP.

# ¿Cómo logramos el Estado (Productivo) que necesitamos?

- Es evidente que las capacidades actuales del Estado son insuficientes para superar los retos de empleo y productividad. Esto es particularmente claro a nivel subnacional.
- Pero si bien es entendible pedir que el Estado se “ponga de costado”, se requiere de un Estado presente y eficiente.
- Hacer una “gran reforma” del Estado no es factible.
- Deben hacerse mejoras paulatinas a partir de procesos de “aprender haciendo”.
- Se podría comenzar por el MEF.

# Ideas finales

- La pandemia nos ha recordado brutalmente nuestras debilidades.
- Debemos cerrar brechas sociales y productivas.
- Si bien es un problema nacional debe priorizarse zonas de influencia minera más importantes.
- Con respecto a la brecha productiva, no todo el empleo puede generarse en la C.d.V minera. Se requiere una diversificación productiva territorial.
- Debemos abordar los temas productivos y sociales de una manera diferente.
- Se requieren políticas productivistas en lo que hemos discutido (con el chip correcto y de manera articulada)
- El Estado es imprescindible. Tenemos que forzarlo a ser mejor.



# **Minería y desarrollo territorial**

**Piero Ghezzi**

**Jueves minero, 22 de abril 2021**

