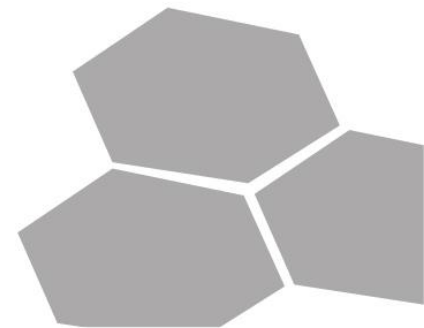




El Estado Productivo

Piero Ghezzi

23 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)

- Hemos fallado colectivamente:
 - 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).

Para ello debemos 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 estas 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

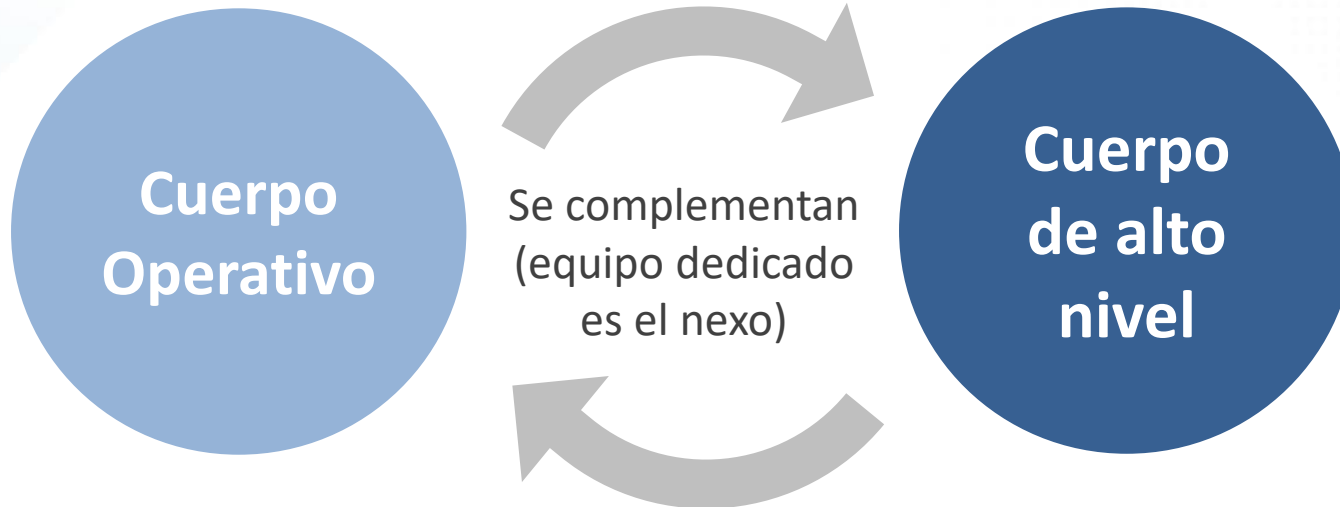
- Rodrik (2018) afirma que las políticas productivistas deben ser un **proceso estratégico de colaboración entre sectores público y privado.**
 - Aprendizaje: ¿Cuáles son las restricciones que enfrentan las firmas en sus diferentes actividades?.
 - Experimentación: ¿Cuáles son las mejores formas de remover/compensar 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.
- Incluyen “stakeholders” públicos y privados –organizaciones empresariales, las MYPE y organizaciones de trabajadores– claves.
- No reemplazan entidades públicas. Trabaja con (y para) ellos.
- Se construye una visión compartida y fortalece institucionalidad.

Niveles funcionales de las *ME*



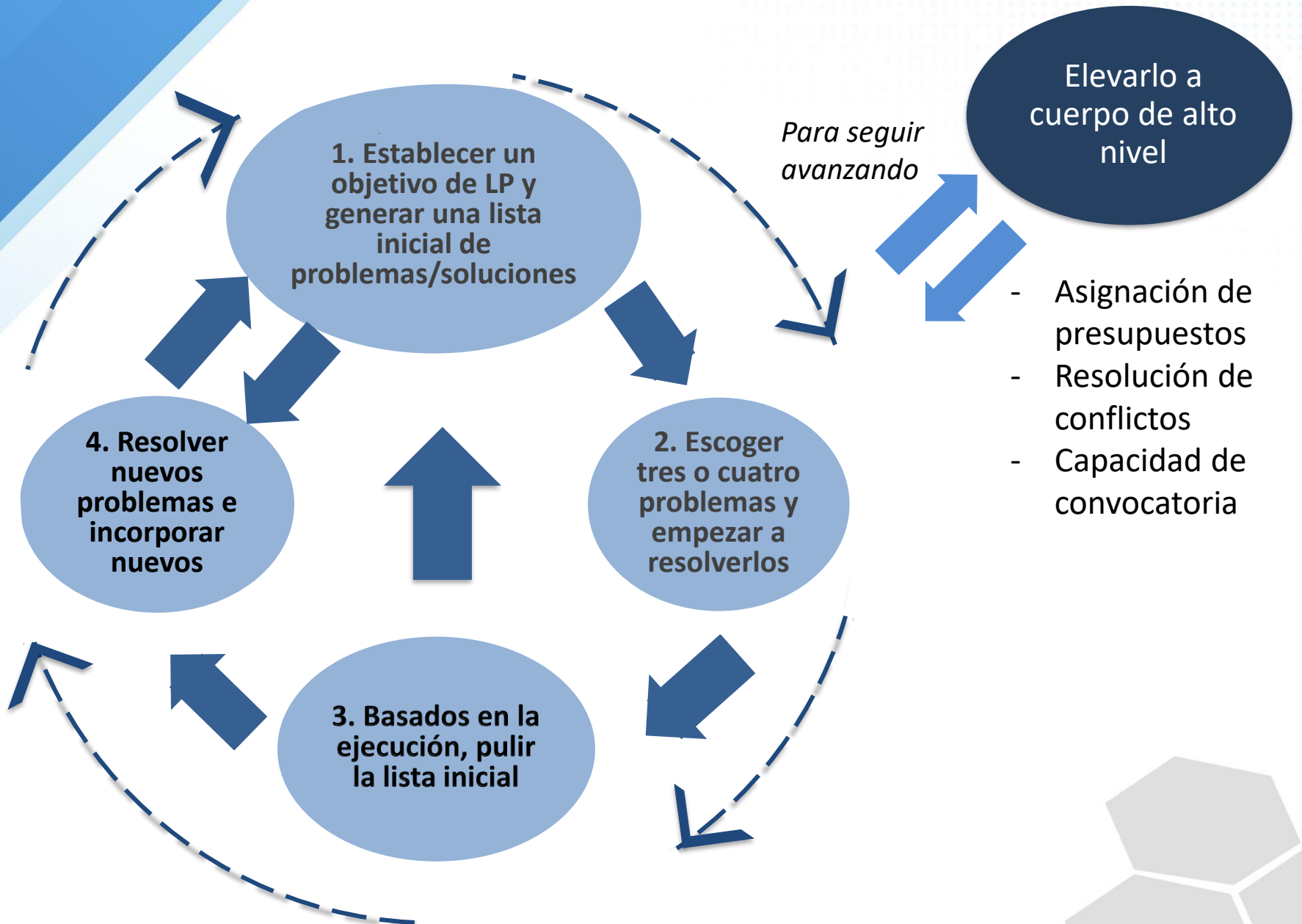
- Stakeholders privados (organizaciones de trabajadores y empleadores).
- Stakeholders públicos.
- **Equipo dedicado que coordina ME.**

CONOCIMIENTO MÁS CONTEXTUAL

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

MAYOR CAPACIDAD DE
COORDINACIÓN Y ASIGNACIÓN
DE RECURSOS

¿Cómo funciona una *ME*?



El Estado Productivo y el desarrollo territorial

- Para avanzar hacia el desarrollo económico necesitamos un enfoque territorial.
- El desarrollo económico territorial requerirá fundamentalmente cerrar dos brechas: la social y la productiva
- Cerrar la brecha social requiere proveer bienes y servicios públicos necesarios para mejorar la calidad de vida de la población.
- Cerrar la brecha económica significa promover la diversificación productiva territorial.

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, desarticuladamente, y muchas veces a “demanda” .
- 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

- La diversificación productiva territorial implica facilitar el surgimiento del mayor número de cadenas de valor (en agro, ganadería, acuicultura, turismo, etc.) para generar empleo.
- Y que muchas MYPE ser inserten 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 inversiones para pasar la valla son costosas y riesgosas dichas MYPE normalmente no las emprenden.
- Se requiere 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 (II)

- 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).

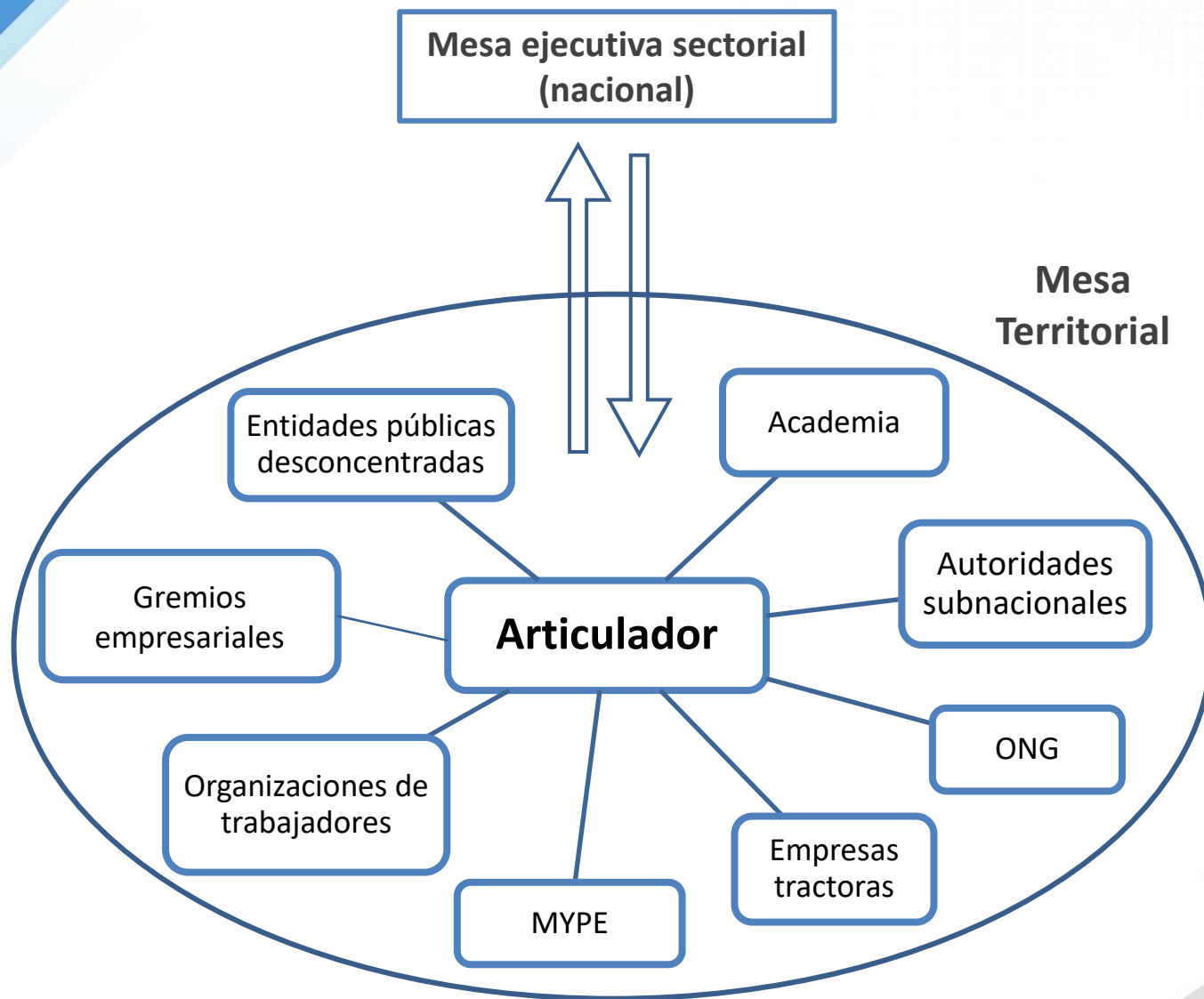
Ejemplo de nuestros problemas productivos (II)

- 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 a pobre manejo del agua, limitado acceso a tecnología y poco financiamiento. Poco acompañamiento.
- Como 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.de.V, que incluya actores públicos y privados relevantes. Requerirá un coordinador/articulador.

Políticas productivistas para generar empleo en territorios (II)



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.de.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.
- 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 esfuerzos por hacer una “gran reforma” del Estado han fracasado en el pasado.
- Más factible es empezar por reformas paulatinas a partir de procesos de “aprender haciendo”.
- Se podría comenzar por el MEF.

Transformar el Estado: empecemos por el MEF

- A pesar de su imagen de superministerio el MEF no tiene mucho *expertise* en temas productivos.
- Los presupuestos públicos tienen mucha inercia y ministerios sectoriales normalmente se ponen objetivos poco ambiciosos.
- Pocas veces se rompe la inercia.
- La solución no pasa por separar un ministerio de "hacienda" de un ministerio de "economía".
- Sería contraproducente. El presupuesto público se haría con aún menos información.
- Se requiere fortalecer al MEF en temas productivos.

Transformar el Estado: empecemos por el MEF(II)

- Tal vez lo más importante es alimentar a los "sectoristas" con información de instrumentos tipo Mesas Ejecutivas, CITEs, etc.
- De esta manera el MEF tendrá mas información para asignar presupuestos y forzar metas más ambiciosas.
- Debe contemplarse menor rigidez y menos énfasis en solo la ejecución.
- La descentralización es irreversible, debe mejorarse con acompañamiento.

Ideas finales

- La pandemia nos ha recordado brutalmente nuestras debilidades.
- Avanzar hacia el desarrollo implica tener un enfoque territorial con el objetivo de cerrar brechas sociales y productivas en los territorios.
- Con respecto a la brecha productiva, se requiere una diversificación productiva territorial en línea con lo que hemos discutido (con el chip correcto y de manera articulada).
- Se requerirá un mejor Estado, que debe llegar con una mirada integrada territorial.
- El fortalecimiento del Estado debe comenzar por el MEF.
- Este debe utilizar el “arma” del presupuesto para forzar a ministerios a enfocarse más en temas productivistas.
- Y también debe acompañar a gobiernos subnacionales.



El Estado Productivo

Piero Ghezzi

23 de abril 2021

