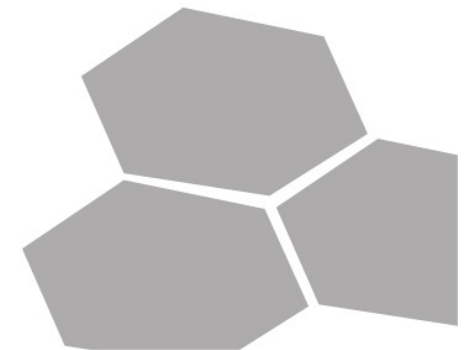




# **Retos Productivos en el Perú del Bicentenario**

**Piero Ghezzi**

**24 de Noviembre 2021**



# Los problemas del empleo y la productividad en el Perú

- La pandemia patentizó y acentuó nuestro dualismo productivo/tecnológico:
  - Pequeño número de empresas modernas con alta (y creciente) productividad e integradas a la economía del conocimiento.
  - Muchas MYPE informales de baja productividad, con pobres estándares de calidad y empleos precarios.
- Productividad agregada medio-baja (y estancada), alta informalidad, desigualdad, desafección, etc.

## Los problemas del empleo y la productividad en el Perú (II)

- Este dualismo productivo refleja una falla colectiva:
  - El Estado no ha provisto bienes y servicios públicos indispensables para cerrar brechas sociales y productivas
  - El sector privado (“el mercado”) no ha generado suficiente buen empleo.
- Debemos enfrentar estos problemas conjuntamente (Estado/Sector Privado/Sociedad Civil).

## Ello requiere enfrentar dos grandes retos complementarios:

- ① **La diversificación productiva:** articular la mayor cantidad posible de cadenas de valor y usarlas como plataforma para sofisticar nuestro aparato productivo
- ② **La inclusión productiva:** Lograr que un número sustancial de MYPE aumenten productividad y calidad para insertarse en cadenas de valor dinámicas.

# Para ello debemos resolver múltiples problemas de coordinación

## 1. Coordinación público-privada:

- Para tomar decisiones el Estado necesita información que muchas veces sólo el sector privado posee. Otras veces, ninguno posee la información, y requieren descubrirlo conjuntamente. Pero hay desconfianza mutua.

## 2. Coordinación público-pública:

- Entidades públicas deben proveer simultáneamente insumos necesarios para la producción. Pero funcionan como compartimentos estancos.

## 3. Coordinación privado-privada

- Empresas deben coordinar con otros actores de su cadena de valor, cumplir estándares y regulaciones, coordinar con trabajadores, etc. Pero hay externalidades positivas. Mucho menos coordinación a la óptima.

# La receta estándar para enfrentar estos retos y problemas

- Promover competencia
- Promover gasto I+D
- Adaptación de tecnologías existentes

- Mejorar gobernanza
- Mejor regulación
- Simplificación administrativa
- Mejorar sistema de justicia
- Solidez macro/fiscal



- Aumentar gasto en educación
- Incentivos para entrenamiento en el trabajo

- Aumentar gasto en caminos, puertos y energía

## Es indispensable fortalecer estos pilares de la productividad

- Pero esta receta estándar es un listado transversal genérico.
- No indica cómo identificar, priorizar o proveer estos bienes públicos. No es una hoja de ruta siquiera preliminar.
- Este listado, capturado en Planes de Competitividad (no solo en el Perú) sugiere “parecernos a Dinamarca”.
- Y no somos Dinamarca. Debemos trabajar con los recursos y capacidades que tenemos.
- Políticas transversales son insuficientes. Muchos problemas de coordinación son específicos al sector/cadena de valor.
- Políticas que bastan para empresas modernas no lo hacen para las MYPE.

# La receta no estándar tampoco es la solución

- La receta no estándar ha sido “industrializar” la economía.
- Ello permitiría absorber mano de obra empleada en la informalidad, aumentar productividad y sofisticarnos.
- Pero industrializarnos no parece realista.
- Tampoco es la solución: la industria genera ahora mucho menos empleo (por automatización, por ejemplo).
- Debemos intentar aprovechar oportunidades en todos los sectores/cadenas de valor posibles. Más importa cómo se produce, no tanto qué se produce.
- No podemos ignorar el potencial productivo de las MYPE.



# Necesitamos políticas productivistas

- Necesitamos políticas públicas que:
  - Faciliten la articulación de la mayor cantidad de cadenas de valor posible
  - Logren que MYPE se transformen productivamente para alcanzar los estándares necesarios para insertarse en cadenas modernas.
  - Generen “capacidades” (públicas y privadas)
- Políticas redistributivas no son un modelo de desarrollo

# ¿Qué tipo de políticas productivistas?

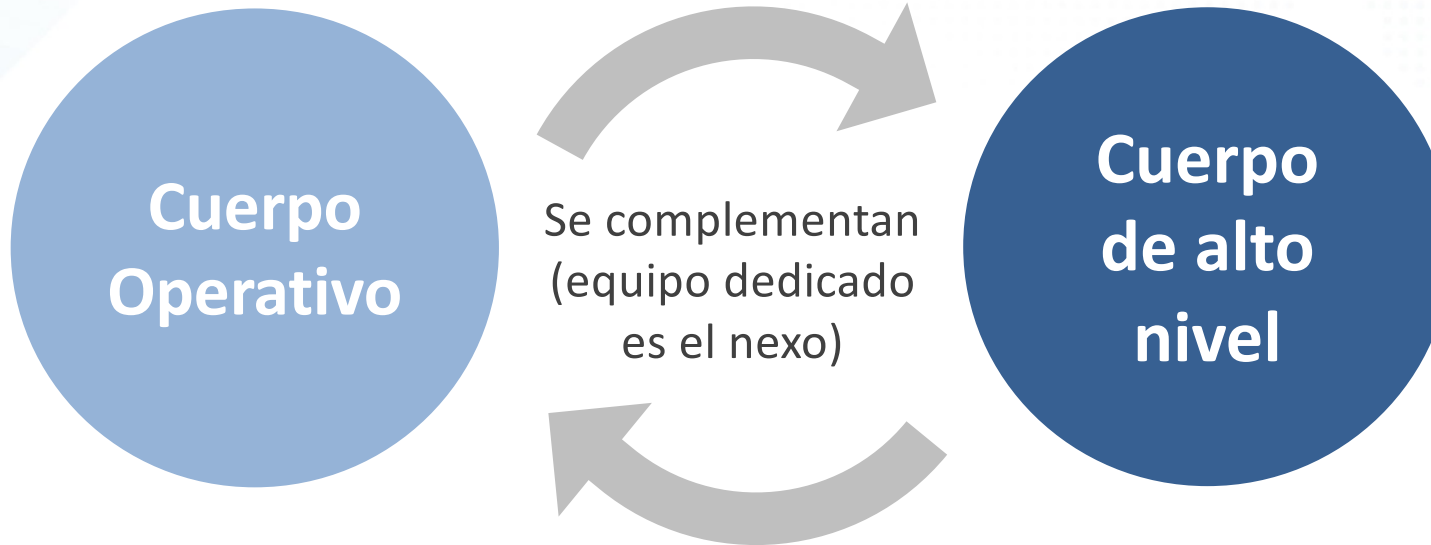
- Rodrik (2018) afirma que las políticas productivistas deben ser un **proceso estratégico de colaboración entre sectores público y privado.**
  - Aprendizaje: ¿Cuáles son las restricciones que enfrentan las empresas en sus diferentes actividades?.
  - Experimentación: ¿Cuáles son las mejores formas 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?.
- Considera que las Mesas Ejecutivas son un buen ejemplo de PP

# Mesas Ejecutivas (ME) : una herramienta para la productividad y el empleo

Las MEs –creadas en Perú– 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 buen empleo de un sector o cadena de valor.
- Se enfocan en la co-creación e implementación de soluciones sostenibles.
- Incluye “stakeholders” públicos y privados 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*?



**Elevarlo a cuerpo de alto nivel**

- Asignación de presupuestos
- Resolución de conflictos
- Capacidad de convocatoria

## ¿Por qué funcionan las MEs?

- Estamos llenos de “mesas” o “comisiones” que muchas veces se crean para apagar incendios.
- Las *MEs* son distintas. No solo son reuniones (alrededor de una mesa).
- Son una metodología para resolver problemas de manera conjunta. Y para aprender a resolverlos.
- Atacan directamente los problemas de coordinación
- No funcionan “por demanda”. Utilizan la información de stakeholders del cuerpo operativo para que autoridades tomen decisiones.
- Pueden dar mucho más. No han tenido de manera consistente el apoyo que merecen.

## Políticas Productivistas requieren (crecientemente) un enfoque territorial

- Debemos cerrar brechas social y productiva en territorios
- Cerrar la brecha social territorial requiere proveer bienes y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de la población. Se necesita articulador con “tablero de control”
- Cerrar la brecha productiva significa promover la diversificación e inserción productiva (DIP) territorial.
- Debemos poner especial énfasis en insertar a MYPE en cadenas valor dinámicas/modernas (“Formalizarlas”)

## Cerrar la brecha productiva a nivel territorial

- La DIP Territorial implica facilitar que el mayor número de cadenas de valor se dinamicen (en agro, ganadería, acuicultura, turismo, comercio, etc.). Para generar buen empleo.
- Y que muchas MYPE se inserten en dichas C.d.V. dinámicas.
- Para lograrlo, las MYPE deben satisfacer un conjunto de estándares (de calidad, laborales, ambientales, confiabilidad, etc.). Enfrentan una “valla de la calidad” (Sabel&Ghezzi 2021).
- Como “pasar la valla” es costoso y riesgos, muchas MYPE informales no intentan pasarla. Diversifican en la informalidad.
- No es un tema únicamente de trámites y normas.
- Se requiere esfuerzo conjunto, incluidas políticas productivistas explícitamente diseñadas para reducir costos y riesgos.



# El agro como ejemplo de nuestros problemas y oportunidades productivas

- Nuestro boom agroexportador ha sido en buena medida resultado de políticas públicas adecuadas:
  - proyectos de irrigación, ley de promoción agraria, TLCs y trabajo público-privado (particularmente con el SENASA)
- Estas políticas han bastado para grandes empresas exportadoras (de la costa y verticalmente integradas en general).
- Pero no han logrado insertar a un número suficiente de pequeños productores a pesar de que en varios cultivos (palta, mango, espárragos, kió, etc.) hay espacio para ellos.
- No alcanzan estándares requeridos para exportar:
  - Poca conectividad, falta de infraestructura de riego, poca escala, limitada asistencia técnica, falta de financiamiento, etc.
- Sin apoyo la gran mayoría quedará en la agricultura tradicional.

## El agro como ejemplo de nuestros problemas y oportunidades productivas (II)

- Algunas empresas (medianas) trabajan como tractoras de pequeños productores proveedores:
  - Dan asistencia técnica, proveen semillas, ayudan con certificaciones. Les ayudan a pasar la “valla de la calidad”
- Hay complementariedad:
  - La tractora conoce el mercado, los temas productivos, tiene mayor acceso al financiamiento y además le impone disciplina al proceso.
  - El pequeño productor tiene las tierras y la mano de obra.
- Pero hay pocas tractoras y trabajan con un subgrupo
  - Estándares internacionales cada vez más exigentes inducen a trabajar con proveedores medianos (o a la integración vertical)
  - Problema de “apropiabilidad” (que además implican que tractoras trabajan con un subgrupo de productores con potencial)

# Se requieren políticas públicas para generalizar este modelo

- El Estado debe buscar incentivar y apalancar este modelo de asociatividad vertical.
- Nuestras políticas productivistas actuales en los territorios tienen normalmente serias limitaciones de diseño y alcance:
  - No hay conocimiento profundo sobre los retos productivos, tecnológicos, comerciales a superar. Se subestiman dificultades.
  - Responden normalmente a demandas de la población. 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 y sin escala. Entidades públicas no se articulan.
  - Se desperdicia dinero (con múltiples PIP que abordan retos productivos como si fueran proyectos de infraestructura)

# ¿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 implementar 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)

- Se requiere alimentar más a los "sectoristas" con información de los distintos instrumentos (tipo ME).
- De esta manera el MEF tendrá más 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. Se debe "bajar" y "subir"

# Ideas finales

- La pandemia nos ha recordado brutalmente nuestras debilidades.
- Necesitamos una transformación productiva para revertir el dualismo.
- Ello no se va a lograr con políticas transversales estándares.
- Ni tampoco con políticas industriales.
- Se puede lograr con políticas productivistas que sean un proceso de cooperación entre múltiples actores públicos y privados (tanto a nivel nacional como territorial).
- Se debe poner especial énfasis en las MYPE
- El indispensable fortalecimiento del Estado debe comenzar por el MEF.



# **Retos Productivos en el Perú del Bicentenario**

**Piero Ghezzi**

**24 de Noviembre 2021**

