

Colaboración Público-Privada en Políticas de Desarrollo Productivo

Ernesto Stein
Quito, Enero 2018



Porque se requiere colaboración público-privada en las PDP?

- En la visión tradicional de las PDP, el rol del sector público está totalmente separado del correspondiente al sector privado.
- El gobierno marca la cancha, pone reglas de juego y ciertos instrumentos que permitan resolver fallas de mercado; las firmas maximizan beneficios dentro de esas reglas de juego.
- Si el gobierno tiene toda la información necesaria, y las reglas e instrumentos son los adecuados, la búsqueda de beneficios de las empresas conduce a buenos resultados, sin necesidad de interacción profunda entre el sector publico y el privado.
- Esta separación además disminuye el riesgo de captura: que los objetivos del gobierno se vean influidos por la búsqueda de rentas de los participantes privados.

Porque se requiere colaboración público-privada en las PDP?

- Es claro que estos elementos (marcado de la cancha, las reglas claras, etc.) son muy necesarios. Pero no son suficientes.
- Problema: la visión tradicional se basa en una premisa falsa.
- El gobierno no tiene toda la información que se requiere para identificar las políticas necesarias. No sabe con certeza que políticas se deben llevar a cabo y como.
- Parte de la información la tiene el sector privado. Los diferentes sectores conocen sus oportunidades, los obstáculos que enfrentan, cuáles son los insumos públicos que requieren y las regulaciones engorrosas que hay que eliminar para ganar productividad y poder competir.

Porque se requiere colaboración público-privada en las PDP?

- Estos obstáculos e insumos públicos son muy específicos a cada sector.
 - Los productores de arroz pueden necesitar que se desarrollen nuevas variedades mejor adaptadas a las condiciones locales.
 - Las empresas de biotecnología pueden requerir una buena ley que regule el sector.
 - El sector forestal puede necesitar acceso a crédito a largo plazo.
 - El sector de software puede demandar un programa de capacitación y certificación de sus recursos humanos.
- Ninguna de estas cosas surgen si el Estado se limita a poner reglas claras e introduce instrumentos horizontales.
- La colaboración con el sector privado es fundamental para identificar e implementar este tipo de intervenciones

Beneficios de la co-exploración

- El sector privado tampoco tiene información completa. Puede desconocer los instrumentos con que cuenta el Estado, o los desafíos que acarrea la implementación de ciertas políticas
- Muchas veces la información relevante no la tiene ni el sector público ni el privado. No se trata sólo de extraer información. Ambos pueden embarcar en procesos de co-exploración que lleven a la identificación de políticas socialmente rentables.
- Muchas veces, la resolución conjunta de ciertos problemas va dejando claro que problemas adicionales se deben resolver.
- Las mesas ejecutivas peruanas son un muy buen ejemplo de estos procesos de co-exploración y descubrimiento conjunto.

Impacto en la sostenibilidad de las políticas

- El involucramiento del sector privado también puede contribuir a la sostenibilidad de las políticas
- Los políticos y los *policymakers* tienen horizontes temporales limitados. Hay muchos ejemplos en la región de políticas prometedoras que se interrumpen al cambiar los gobiernos.
- Un sector privado comprometido con las buenas políticas puede demandar su continuidad, y contribuir a transformar éstas en políticas de Estado.
- Lamentablemente, un sector privado comprometido con malas políticas (por ejemplo, subsidios o protección a sectores específicos poco competitivos) también puede poner presión para asegurar su continuidad.
- La colaboración público-privada no está exenta de riesgos

El riesgo de captura

- Si bien los sectores se benefician de las buenas políticas, ciertas políticas ineficientes pueden ser aún mejores para sus bolsillos
- Esto puede llevar a que manipulen la información que comparten de manera estratégica para sacar ventaja.
- Ya sea por manipulación de la información, o por su capacidad de ejercer influencia (a veces de manera indebida), el involucramiento del sector privado puede convertirse en un mecanismo para obtener privilegios y rentas
- Este riesgo de captura no es solo teórico. Es muy real. Muchas de las malas experiencias que ha tenido la región en materia de política industrial están relacionadas con este problema.

El riesgo de un involucramiento limitado

- Una limitante al potencial de colaboración público privada es que el sector privado no se comprometa con el proceso, por diferentes motivos
- *Free riding*: el involucramiento es costoso, genera beneficios comunes, prefiero que el costo lo paguen los demás
- Mas importante aún , puede haber problemas de confianza
 - Desconfianza acerca del compromiso del sector publico
 - Escepticismo sobre la capacidad del sector publico de hacer *delivery* por incapacidad de resolver los problemas de coordinación publico-publica que dificultan la implementación de políticas.
- Mientras que la captura hace que el involucramiento privado sea perjudicial, la desconfianza y el free riding lo hacen inefectivo.

Que hacer con la CPP?

- Si la CPP tiene beneficios claros pero también riesgos importantes, que se debe hacer?
- Dejar que el gobierno maneje las PDP de manera aislada claramente no es la solución
- La clave pasa por generar mecanismos de colaboración que maximicen los beneficios y limiten los riesgos
- Y entender que distintos tipos de PDP tienen distintos riesgos.
- Ejemplo: políticas para el sector del arroz en Costa Rica y en Argentina

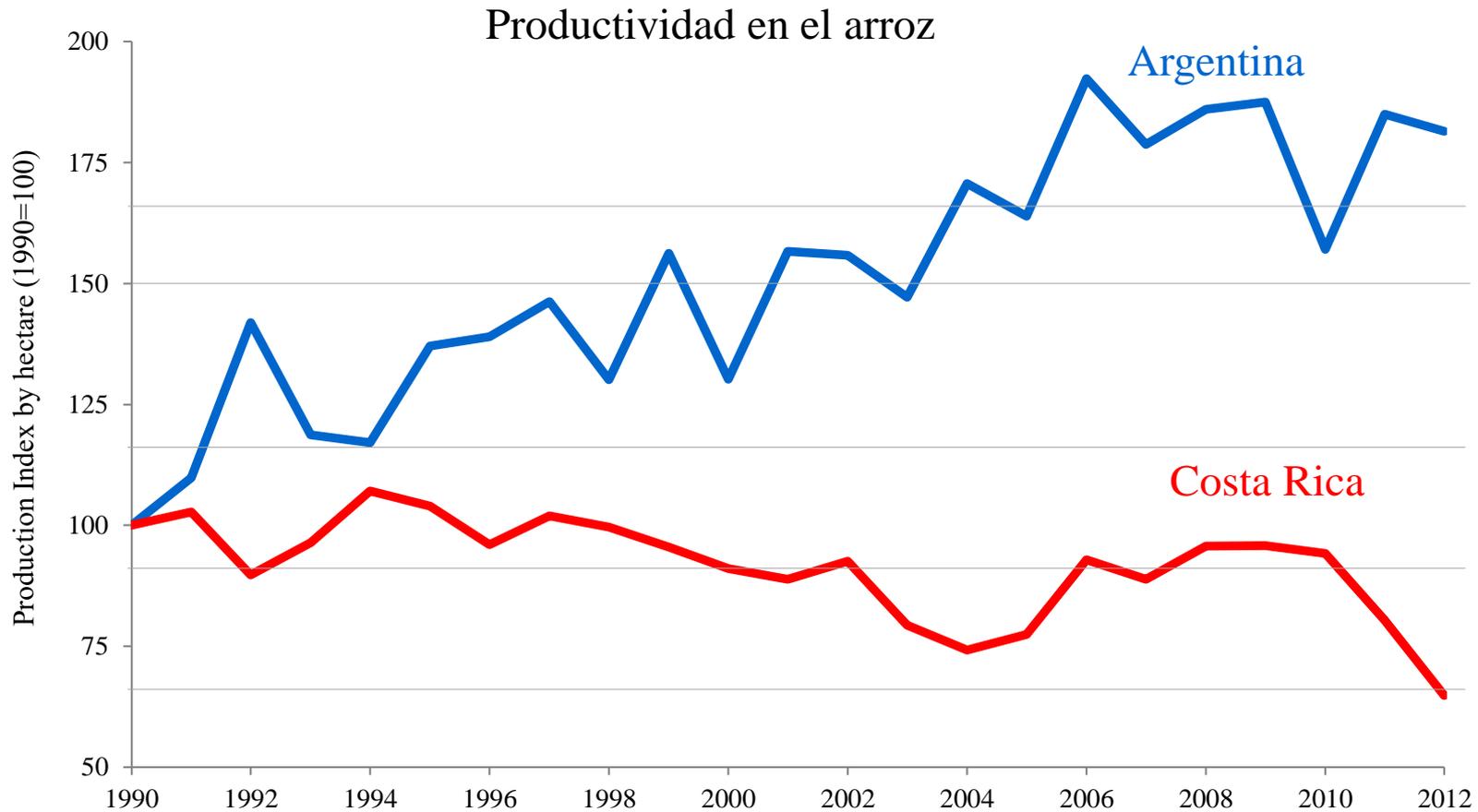
Políticas del arroz en Costa Rica



...y en Argentina



Diferente involucramiento privado... diferentes resultados



Sources: Own calculations based on FAO (2013).

Una tipología de PDPs

- Para analizar los beneficios y riesgos de la colaboración público privada en diferentes políticas, es útil clasificarlas en diferentes categorías. Foco en dos dimensiones:
- *Alcance*: horizontales (transversales) o verticales (sectoriales)
- *Tipo*: insumos públicos (por ejemplo, control fitosanitario) o intervenciones de mercado (subsidios)

Tipos de intervenciones

H

V

Inputs
Públicos

Int.
Mercado

Tipos de intervenciones

H

V

Inputs
Públicos



Int.
Mercado

Tipos de intervenciones

H

V

Inputs
Públicos



Int.
Mercado



Tipos de intervenciones

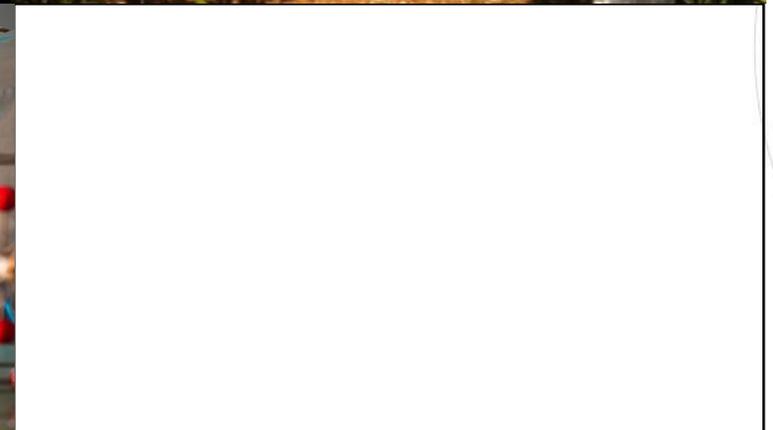
H

V

Inputs
Públicos



Int.
Mercado



Tipos de intervenciones

H

V

Inputs
Públicos



Int.
Mercado

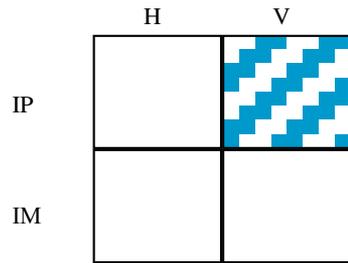


Diferentes políticas, diferentes riesgos

- En las políticas verticales hay mayores asimetrías de información, con lo cual los beneficios potenciales de la colaboración son mayores. Pero también hay mayores riesgos.
- Las intervenciones de mercado (subsidios, protección) generan mas incentivos a la búsqueda de rentas que los bienes públicos, ya que afectan directamente las ganancias de las empresas
- La combinación de intervenciones de mercado verticales (IM/V) es por mucho la mas riesgosa.
- Hay mas motivos para manipular información: un sector puede pedir un subsidio mayor aduciendo que genera externalidades grandes sobre otros sectores, aunque no sea cierto.
- En ausencia de instituciones fuertes que eviten la captura, la participación privada en estas políticas se debería desalentar.

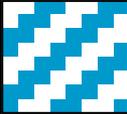
Diferentes políticas, diferentes riesgos

- En cambio, cuando se trata de especificar el tipo de insumos públicos sectoriales que se requieren, las especificaciones técnicas de dichos insumos, o los problemas que generan ciertas regulaciones engorrosas, el sector privado en general va a tener incentivos para revelar información certera.
- El cuadrante de BP/H no tiene riesgos importantes, pero tampoco hay beneficios semejantes en materia de información.
- Hay experiencias exitosas de participación de entidades privadas de espectro amplio, por ejemplo en políticas de competitividad. Ejemplo, el CPC en Colombia.
- Pero es en el cuadrante de insumos públicos sectoriales donde creemos que están las ganancias mas importantes de la CPP. Por eso nos vamos a enfocar mas que nada en este cuadrante.



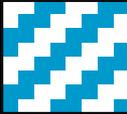
Insumos públicos verticales



	H	V
IP		
IM		

Colaboración público-privada

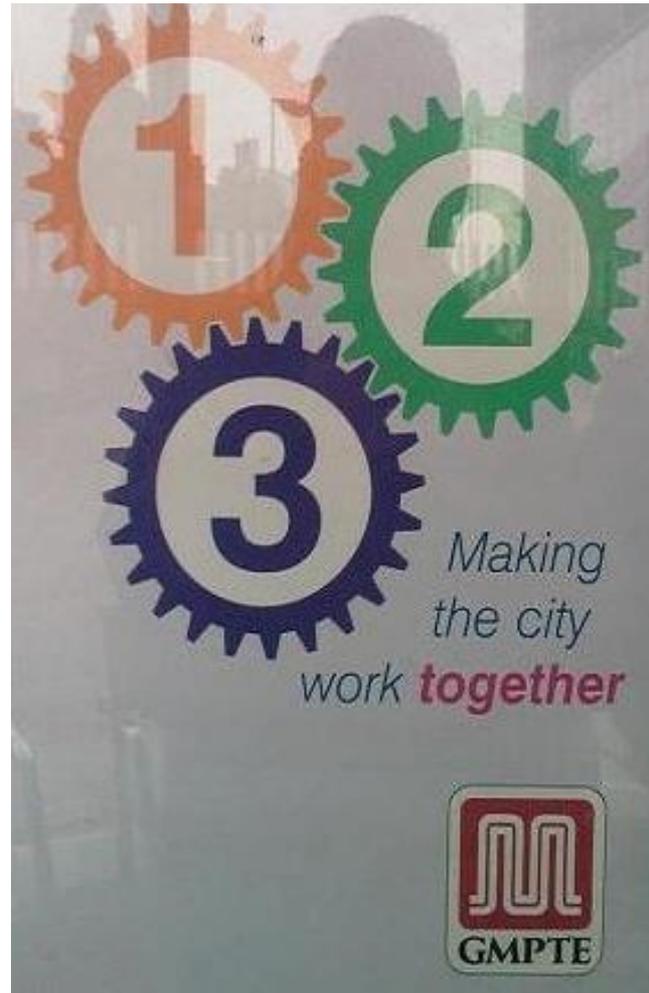


	H	V
IP		
IM		

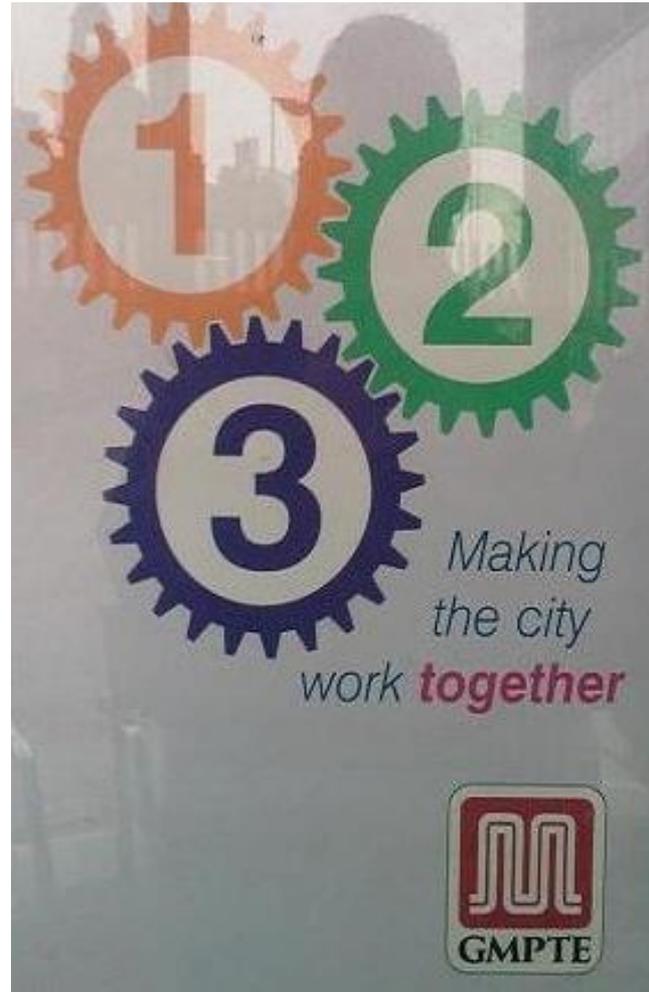
Coordinación público-pública



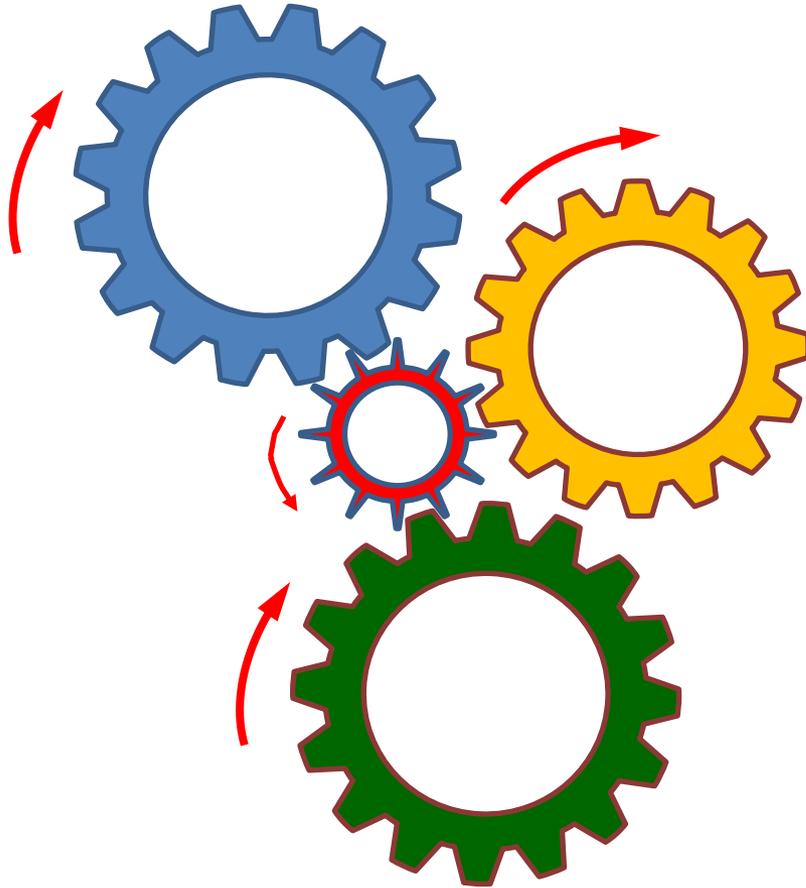
Logo de Transport for Greater Manchester



La coordinacion no sucede de manera espontánea



Requiere mecanismos deliberados para lograrla



Como alentar la cooperación entre agencias?

- Crear una institución específica encargada de la coordinación
 - PEMANDU (Malasia), con mecanismos de bump-up que llegan al PM.
- Dar responsabilidad por estas políticas a alguien de mayor rango
 - PM, Jefe de Gabinete
- Gabinetes económicos: funcionan sólo si hay reuniones frecuentes y compromiso político al mas alto nivel.
 - presidente participa, ministros rinden cuenta de progresos realizados
- Mecanismos presupuestarios:
 - ministro de hacienda asigna presupuesto en base a cumplimiento de metas
 - organización matricial da presupuesto a ministerios verticales que compran servicios a los transversales
- Mesas ejecutivas en Perú

Las mesas ejecutivas peruanas

Que son las mesas ejecutivas?

- Son una tecnología de gestión pública desarrollada en 2014 por el entonces ministro de la Producción, Piero Ghezzi.
- Son espacios de interacción público-privada donde se identifican los obstáculos al desarrollo de un sector, y rápidamente se gestiona la puesta en práctica de las soluciones.
- Los problemas (y las soluciones) no se conocen de antemano, se van descubriendo como parte del trabajo de la mesa.
- El foco en rápida implementación de soluciones es el motivo por el cual se llaman “ejecutivas”, en contraste con otras mesas público-privadas donde se dialoga mucho y se resuelve poco.
- Resuelven también problemas de coordinación publico-publica.

Selección de sectores

- Ghezzi llega a Produce con dos años de gobierno por delante. Necesitan quick wins. En lugar de identificar cuidadosamente “los” sectores ideales, decide desplegar el programa rapido y ajustar sobre la marcha, en base a propuestas del sector privado.
- Mas que “picking winners” lo ven como “proceso de priorizacion secuencial.” Escaso ancho de banda obliga a ser selectivos, trabajando con algunos sectores primero, y moviendose a otros a medida que se resuelven los problemas.
- Buscan sectores con potencial competitivo, que puedan mover la aguja, con contraparte privada organizada e interesada en el tipo de soluciones que la mesa puede proveer.
- Empezaron con forestal, acuicultura y textiles. Al final del gobierno había 10 mesas, 9 sectoriales, y una transversal, enfocada en resolver problemas de acceso al puerto de El Callao.



Quienes participan en las mesas?

- Del sector privado: se busca participación empresaria al mas alto nivel. Empresarios o gerentes generales de las principales firmas. Conocen las oportunidades del sector y los obstáculos al desarrollo.
- Del resto del sector público: se involucra a todos los ministerios y agencias relevantes en las políticas del sector. Funcionarios de alto nivel técnico con capacidad de decisión en sus áreas respectivas.
- Algunos son participantes permanentes, otros se agregan para resolver temas puntuales.
- Del equipo de Produce: Equipo central técnico: moderan las mesas, documentan acuerdos, monitorean cumplimiento.
- El ministro convoca las mesas, pero no se involucra en el día a día. Esta permanentemente informado de los problemas críticos que se presentan, hace seguimiento de resultados, y llama a otros ministros o jefes de agencia cuando es necesario resolver diferencias críticas o asegurar cumplimiento.

Que tipo de problemas se resuelven?

- Enfocados en el tercer cuadrante (insumos públicos verticales)
 - Regulación (introduciendo nueva regulación necesaria, eliminando o modificando regulaciones excesivamente engorrosas)
 - Problemas de falta de coordinación al interior del sector público
 - Infraestructura y otros bienes públicos faltantes
- Subsidios o protección no se gestionan en el ámbito de la mesa
- Sistema para filtrar problemas: “tu problema vs. mi problema”
 - cuestiones de ventaja comparativa o presión de la competencia son ‘tu problema’: es problema del sector privado elegir un sector viable y competitivo.
 - Mi problema: cuestiones donde la productividad es baja porque el sector público no hace algo que debería (como falta de regulación o insumos publicos) o está hace algo que no debería (como barreras administrativas innecesarias o problemas de coordinación dentro del gobierno).

Proceso de trabajo de la mesa

- Reuniones plenarias semanales, luego quincenales. Las primeras sesiones son muy intensas en la identificación de los problemas/soluciones
- Además, reuniones de grupos técnicos resolviendo temas específicos identificados en la mesa
 - Ejemplo, mesa agroexportadora trabajando con SENASA para resolver cuellos de botella en capacidad de inspección fitosanitaria.
- Reuniones frecuentes permiten hacer seguimiento continuo, ajustar lista de problemas o soluciones de manera ágil cuando es necesario. Temas nuevos pueden dar lugar a nuevos participantes
- Cada problema-solución se coloca en una matriz donde se indican responsables y plazos. Algunos problemas se pueden resolver rápido, otros más complejos se dividen en pasos intermedios, para ver progreso continuo.

Soft skills en el manejo de las mesas

- Produce jugaba rol fundamental colaborando con otras agencias en la provisión de soluciones. Por ejemplo, ponen a disposición abogados especialistas que redactan normas de otros ministerios. Pero siempre dejan que se luzcan los demás.
- La capacidad de facilitar las acciones pero no llevarse el crédito es fundamental para el buen funcionamiento de la mesa. Genera *good will* entre participantes públicos, acelera obtención de resultados.
- Pero este trabajo requiere considerables *soft skills*
- En esto juega un rol fundamental Ivonne Echevarria, que “sobrevuela” todas las mesas y destraba lo que sea necesario para poder avanzar. Solo cuando es necesario (por ejemplo, por desacuerdos en temas críticos), involucra al ministro.
- El equipo de Produce es efectivamente el pequeño engranaje rojo en este proceso de coordinación interagencial.



La mesa forestal



Porque hacer una mesa forestal?

- Perú tiene segunda área de bosque primario mas extensa de AL, Mas de 12 M de has. de bosque primario que se podrian concesionar, de las cuales se explotan 2 M.
- 9 M de has. aptas para plantaciones forestales, hoy se explotan 45000. Hay inversores locales y extranjeros dispuestos a desarrollar grandes proyectos de reforestación.
- Peru exporta poca madera (150M de dólares), y importa gran parte de la madera que necesita para el sector de la construcción (1B).
- Chile, con menor superficie forestal, exporta 5,5 B.
- Esto a pesar de que Perú tiene un árbol, la bolaina blanca, de mejor calidad y crecimiento mas rápido que el pino radiata Chileno, y costos laborales y de la tierra bastante menores.

Porque hacer una mesa forestal?

- El sector, en particular el de plantaciones, es intensivo en trabajo, y puede proveer empleo a poblaciones que hoy no tienen alternativas viables y se dedican al narcotráfico o la minería ilegal.
- El sector privado (en particular el de plantaciones) estaba bien organizado en asociaciones gremiales representativas, con una vision compartida de los problemas mas importantes que frenaban su desarrollo.
- Pero el sector publico no le prestaba atencion. Corresponden al ambito de Agricultura, pero no eran prioritarios para Agricultura (a pesar de tener potencial, eran muy chiquitos) A traves de las asociaciones gremiales, expresan interes en una mesa.
- Dados estos elementos, la seleccion de este sector resultaba obvia. Low hanging fruit, ganancias potenciales enormes.

“Tu problema” y “mi problema” en la mesa forestal

- Al principio el sector identificó como barrera la falta de incentivos tributarios para plantaciones forestales. Pedían la exención del impuesto a la renta. También financiamiento subsidiado, tasa de 4%. Estos pedidos fueron rechazados por ‘Tus Problemas’
- Cual eran algunos de ‘Mis Problemas’?
 - falta de financiamiento con plazos adecuados para plantaciones
 - normativa inadecuada (la Ley Forestal no había sido reglamentada, regulación de plantaciones similar a la de bosque nativo, excesiva tramitología)
 - falta de coordinación entre dos organismos públicos (SERFOR y OSINFOR) que dependen de distintos ministerios y son responsables de la regulación y supervisión del sector.

Algunas acciones concretas: financiamiento

- Se promulgó el reglamento a la Ley Forestal que permiten el uso de títulos habilitantes en concesiones forestales y el “vuelo” forestal (los propios árboles) como colateral.
- Se impulsaron medidas normativas que regulan el uso del fondo MIPYME manejado por COFIDE para permitir el financiamiento de segundo piso para plantaciones forestales con plazos adecuados para el sector (hasta 30 años, con hasta 10 años de gracia).
- Se destinaron 200 millones de soles del fondo MIPYME para préstamos y garantías al sector de extracción de bosque primario y de plantaciones.
- La tasa no es subsidiada. Es del 11% (frente al 4% que pedía el sector), pero antes no había financiamiento disponible.

Algunas acciones concretas: tramitología

- El registro de plantaciones llevaba entre 6 y 12 meses. Ahora se demora tres días. Permisos de extracción en plantaciones llevaba entre 4 y 8 meses. Ya no se requieren.
- Esto es resultado de cambios importantes en la manera en que la ley forestal trata las plantaciones. Ya no con criterios similares a bosques nativos (donde el enfoque de conservación del bosque es crucial), sino como un cultivo más.
- Concesiones forestales con certificación del Forest Stewardship Council (FSC) estaban sujetos a auditorías quinquenales por parte de OSINFOR, con estándares más laxos que los del FSC. Ahora las concesiones con esta certificación ya no requieren estas auditorías, que demoraban cinco meses.

Problemas de coordinación SERFOR/OSINFOR

- SERFOR (entidad reguladora, que depende de Agricultura) y OSINFOR (entidad de supervisión que depende de PCM) no coordinaban.
- Como resultado, problemas serios de ilegalidad en las exportaciones de madera generaban mala reputación al sector.
- La participación de ambos en la mesa los obliga a coordinar, y si no quedan en evidencia frente al sector privado y a otros organismos públicos.
- SERFOR y OSINFOR están impulsando sistemas de trazabilidad de la madera que permitan identificar lotes de madera ilegales y reducir el costo de transacciones para exportaciones legales.
- SERFOR en particular ha acumulado importantes capacidades en poco tiempo.

La transición

- El cambio de gobierno generó serios riesgos para la continuidad del programa de mesas ejecutivas
- Antes de salir, Ghezzi hizo una serie de esfuerzos importantes:
 - Documentó de manera detallada el funcionamiento de las mesas y sus logros. Dejó *blueprint* que el gobierno podría seguir para darles continuidad
 - Organizó un gran evento para diseminar resultados, con apoyo del BID, y gran cobertura de prensa.
 - Consiguió que diferentes líderes de opinión escriban op-eds discutiendo las mesas y sus logros.
- Pero el nuevo ministro de Producción no mostró interés en las mesas
- Actualmente, después de varias idas y venidas, las mesas han sido adoptadas por el MEF, que les está dando nuevo impulso, usando el mismo equipo técnico de Producción.
- El rol del sector privado en asegurar su continuidad ha sido absolutamente fundamental!



Conclusiones

- La CPP puede jugar un rol fundamental en las PDP
- El sector publico no tiene toda la informacion necesaria para identificar cuales son los problemas mas importantes, y cuales son las mejores maneras de resolverlos.
- El sector privado conoce las oportunidades y los obstaculos a nivel sectorial, y su participacion puede generar beneficios importantes.
- Pero tambien existen riesgos: el sector privado puede tener incentivos para la captura y la busqueda de rentas.
- El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos depende del tipo de politicas.
- Creemos que las ganancias potenciales de colaboracion son mayores en las politicas de insumos publicos verticales
- El programa de mesas ejecutivas peruanas es un muy buen ejemplo de los beneficios de la CPP en estas politicas.



¡MUCHAS GRACIAS!