



Nota técnica regional

► **Panorama Laboral
en tiempos de la COVID-19**

Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de América Latina y el Caribe

Piero Ghezzi

Noviembre, 2020

1. Introducción

El efecto catastrófico que la COVID-19 ha tenido sobre el empleo, las horas de trabajo y los ingresos laborales en el mundo se repite en América Latina y el Caribe (ALC). El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima para 2020 una contracción del 9,4% del PIB regional (OIT, 2020c). La OIT ha informado que, durante los tres primeros trimestres de este año, la reducción estimada de las horas de trabajo fue de cerca del 20,9%, mientras que los ingresos laborales se contrajeron en un 19,3% (OIT, 2020c).

No se sabe con certeza cuál será la real magnitud del impacto en el empleo, por cuánto tiempo más se prolongará la crisis, cuántos años necesitarán los países para recuperarse y cuáles son las estrategias más adecuadas para una reactivación verdaderamente inclusiva y sostenible. Pero sí existe consenso sobre que los procesos de recuperación deberían apuntar no solo a una “nueva normalidad” distinta

* Esta nota fue coordinada por Efraín Quicaña, Especialista Regional en Economía Rural para América Latina y el Caribe de la OIT. Las contribuciones y comentarios de Juan Chacaltana, Mariangels Fortuny, Elisenda Estruch, Steve Hartrich, Randall Arias, Eduardo Rodríguez, Hugo Nopo y Ana Belén Sánchez, especialistas de la OIT en las oficinas de Ginebra, San José, Lima y México, y de Dahiana Ayala, consultora de la OIT, son especialmente reconocidas.

de la anterior, sino a una “normalidad mejor”, con mayor desarrollo empresarial, formalidad, equidad, diálogo social, así como una mejor institucionalidad para promover y garantizar un desarrollo social y económico inclusivo que tome como base, entre otros marcos, las Normas Internacionales del Trabajo (Quicaña, 2020a).

Esta “normalidad mejor” debe aceptar que nuestras falencias institucionales (en particular, la ineficiencia del Estado) y de capital humano han implicado incapacidad para proveer bienes y servicios públicos mínimamente razonables. Ello ha resultado en un dualismo económico-productivo y social, alta informalidad, poca generación de empleo decente y bajos niveles de bienestar de una buena parte de la ciudadanía.

En este contexto, resulta importante que los países engarcen su reactivación económica dentro de un proceso que busque una transformación productiva con el fin de cerrar las brechas y acabar con las dualidades en materia de productividad, condiciones de trabajo, formalización, innovación, financiamiento, digitalización, empleabilidad, articulación productiva, entre otras.

Dichas brechas y los desafíos son enormes en las zonas rurales. Por ejemplo, la informalidad rural es mucho mayor que la urbana –datos de la OIT para ALC indican que, mientras que el empleo urbano informal es un poco mayor del 45%, el empleo rural informal supera el 76% (OIT, 2020a)–. Asimismo, la estacionalidad, el trabajo temporal y la mayor presencia de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares en comparación con la zona urbana generan barreras para extender la seguridad social a dichas poblaciones. Pero es indispensable extenderse.

La presente Nota Técnica intenta contribuir a atender estas y otras brechas en las zonas rurales, con un énfasis en la formalización. Los esfuerzos por entender la informalidad están enfocados en el mundo urbano. Y, ya sea por diseño o por capacidad de implementación, históricamente las estrategias de formalización se han centrado también en ese ámbito. No suelen considerar las necesidades, las narrativas y los desafíos de los trabajadores y de las unidades productivas rurales.

La formalización rural requiere de una transformación de las unidades de producción mediante políticas de desarrollo productivo (PDP). Ello se debe a que la gran mayoría de la informalidad rural se caracteriza por empleo en unidades poco productivas. Las PDP son indispensables, por un lado, para promover la inserción de las unidades productivas en cadenas de valor formales y, por el otro, para fomentar una agricultura familiar moderna capaz de garantizar la disponibilidad, el acceso y el uso de más y mejores alimentos.

La OIT considera que las PDP podrían ser una de las estrategias principales que los países pueden emplear para combatir la informalidad. También destaca la importancia de otras estrategias como: promover el fortalecimiento de la capacidad de los países para desarrollar e implementar legislación, políticas nacionales de empleo y otras medidas que faciliten la transición a la formalidad; apoyar a los Estados miembros en la creación de un entorno propicio para el espíritu empresarial y las empresas sostenibles; y fortalecer la capacidad de los mandantes de la OIT (es decir, representantes de Gobiernos, de empleadores y de trabajadores) para la promoción del trabajo decente en los diferentes sectores



[...] existe consenso sobre que los procesos de recuperación deberían apuntar no solo a una “nueva normalidad” distinta de la anterior, sino a una “normalidad mejor”, con mayor desarrollo empresarial, formalidad, equidad, diálogo social, así como una mejor institucionalidad para promover y garantizar un desarrollo social y económico inclusivo que tome como base, entre otros marcos, las Normas Internacionales del Trabajo (Quicaña, 2020a).

económicos¹. A pesar de su importancia, la promoción de la productividad ha sido la menos abordada de esas estrategias (Chacaltana & Salazar-Xirinachs, 2018). Por ello, las políticas de desarrollo productivo constituyen el foco de este documento.

Las recompensas de dirigir esfuerzos a la transformación productiva en el mundo rural –en especial en actividades como agricultura, ganadería, silvicultura y acuicultura– son altas. Gran parte del potencial de crecimiento

(y de desarrollo) en los países de la región se encuentra en dichos sectores. Además, las políticas de desarrollo productivo, entendidas como un proceso de diálogo social y colaboración entre múltiples actores públicos y privados (incluidas organizaciones de empleadores y trabajadores) con el objetivo de promover trabajo decente, parecen ser ideales para actividades de tipo agrícola (definidas de manera amplia), ecoturismo, turismo gastronómico, entre otras. Y estos sectores pueden ayudar a convertirnos de manera paulatina en economías y sociedades sostenibles en términos ambientales.

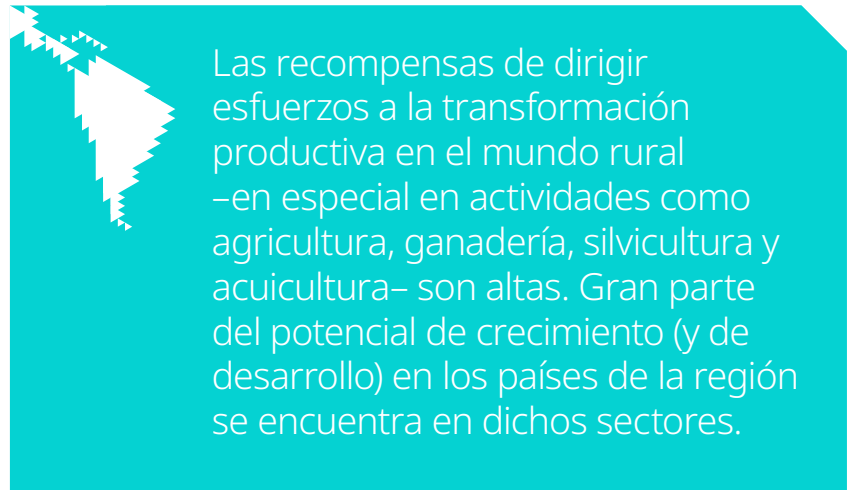
Las dificultades son también considerables. La implementación de PDP es más compleja (y toma más tiempo) que las políticas de supervisión y fiscalización dirigidas a reducir la informalidad laboral en unidades productivas formales. Y es más difícil también que la simplificación administrativa o la generación de incentivos tributarios. No existen ni una hoja de ruta ni una plantilla única para aplicar. Los contextos y realidades son diversos y cambiantes.

Pero hay ciertos métodos de trabajo que, bien aplicados y diseñados para corregir lo que no está funcionando, pueden contribuir a entender cuáles son las políticas públicas adecuadas para la transformación productiva de las micro- y pequeñas empresas (MYPE) rurales.

En este documento, se utiliza un marco de orientación sugerido en un trabajo reciente sobre la informalidad, desarrollado con Charles Sabel para la OIT (Sabel & Ghezzi, 2020). En él, se indica que el desarrollo económico ha estado enfocado en empresas de subsistencia. Y que se ha obviado el enorme potencial de contribuir al desarrollo del significativo grupo de MYPE que han logrado salir de la situación de subsistencia pero no han podido insertarse como proveedoras confiables en cadenas de valor dinámicas (internas o internacionales).

Insertarse es complicado. Se requiere obtener, de manera sistemática, ciertos estándares (de calidad, sanitarios, laborales, ambientales, entre otros) que los consumidores (intermedios o finales) de dichas cadenas de valor solicitan. Es necesario, por lo tanto, superar lo que los autores llaman la “valla de la calidad” (*the quality hurdle*)².

La mayoría de las MYPE no pueden superar esta valla por sí solas. No porque sean inherentemente incapaces –el supuesto de algunas visiones (neo)dualistas– sino porque, con frecuencia, se requiere de bienes públicos indispensables (en particular, infraestructura). Y, aun cuando dichos bienes públicos estén presentes, las MYPE requieren incurrir en costosas inversiones en maquinaria, tecnología, entre otros,



1 Véase “Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal” (OIT, 2015) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) y la “Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas” (OIT, 2018).

2 El término “calidad” (en “valla de la calidad”) hace referencia a todos aquellos estándares y especificaciones requeridos por los compradores de cadenas dinámicas. Para superar la valla de la calidad, se requiere poseer ciertas capacidades que permitan alcanzar dichos estándares a precios competitivos.

para llegar a los estándares demandados por cadenas dinámicas. Los costos altos –en un escenario en el que tanto el acceso a financiamiento como la capacidad de acumulación son limitados– y los riesgos significativos explican en parte que no se den. Es por ello que se observarían pocas inserciones de MYPE en cadenas dinámicas.

Para superar la valla de la calidad, muchas MYPE requieren de apoyo tanto en la forma de provisión de bienes públicos, como en servicios de soporte, financiamiento, reglas, normativas, entre otros. Puede que también necesiten asociarse (de manera horizontal o vertical) con el fin de alcanzar una escala suficiente para reducir de manera considerable los costos fijos de insertarse en cadenas dinámicas.

Por lo tanto, el grupo objetivo principal de este documento son empresas intermedias (*in-between*) con el potencial de insertarse en cadenas de valor modernas y dinámicas en el ámbito rural mediante políticas productivistas adecuadas que incorporen también criterios ambientales y de género. Estudios recientes sugieren que se trata de un grupo significativo.

No todas las empresas tienen potencial, ciertamente. Muchas de ellas son de subsistencia y requieren de políticas públicas distintas, menos enfocadas en la transformación productiva de dichas empresas y más en la ampliación de habilidades laborales, la generación de empleo en el sector moderno y la política social.

La sección siguiente desarrolla las principales visiones que buscan explicar la informalidad e introduce el concepto de la valla de la calidad. En la sección 3, se presentan brevemente las políticas públicas diseñadas para combatir la informalidad. A partir de la sección 4, el documento se centra en las políticas para la productividad. Dicha sección esboza un camino alternativo al desarrollo, menos centrado en la industria, para los países de ALC. La sección 5 explica las características y los objetivos de las políticas de desarrollo productivo. La sección 6 presenta los retos y oportunidades de la formalización rural para avanzar hacia el desarrollo. La sección 7 detalla los elementos principales que deben contener dichas políticas, teniendo en cuenta el hecho de que la informalidad es multidimensional. En la sección 8, se discute cómo implementar estas políticas complementarias y multidimensionales. En la sección 9, se aborda brevemente el problema de las MYPE de subsistencia con poco potencial; y, en la 10, el de las capacidades del Estado. En la sección 11, se presentan las conclusiones.

2. Las principales visiones sobre la informalidad³

El concepto de sector informal proviene de un informe de la OIT sobre Kenia –inspirado en Hart (1970)–, el cual visibiliza el hecho de que en algunos países el problema del empleo no es tanto el desempleo sino el empleo en actividades de bajos ingresos y baja productividad, a menudo concentrado en el mundo urbano. En América Latina, Tokman (1995) enfatiza la lógica de la supervivencia: el sector informal sería el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo cuando los buenos empleos, por lo general en los sectores modernos, son insuficientes. Los sectores formal e informal serían fundamentalmente distintos.

La informalidad sería, así, la versión urbana de la agricultura de subsistencia en la visión dualista de los mercados laborales, que se remonta a los trabajos de Lewis (1954) y Harris y Todaro (1970). Según el dualismo, existe una oferta muy elástica de trabajadores en actividades poco productivas, por lo general en el sector rural, que no puede ser absorbida por un sector moderno.

Más recientemente, La Porta y Shleifer (2014) indican que la evidencia empírica es coherente con explicaciones dualistas sobre la informalidad. Esta sería principalmente de subsistencia y residual. La capacidad de reducirla estaría limitada tanto por factores de oferta como de demanda. Por el lado de la demanda, los trabajadores de bajos ingresos consumen bienes inferiores, de baja calidad. La producción

³ Con el fin de aclarar conceptos, el recuadro 1 contiene una definición desagregada del empleo informal.

informal respondería a dicha demanda. Pero la informalidad estaría limitada sobre todo por la oferta: la gran mayoría de los emprendedores informales no tendrían las capacidades empresariales y de gestión necesarias para ser exitosos en el sector moderno y formal. La informalidad sería –siempre según La Porta y Shleifer– una característica del subdesarrollo. Y solo desaparecerá cuando los países generen suficiente empleo de calidad en el sector moderno de la economía y este absorba la mano de obra que hoy labora en el sector tradicional-informal.

La visión (neo)dualista de La Porta y Shleifer se contrapone a la de De Soto (1986). Según dicho autor, el sector informal tendría mucho potencial. Pero estaría limitado por normativas, regulaciones y trámites administrativos que, al no reflejar su realidad, lo excluyen de la economía formal. Para De Soto, la agenda de cambio requiere crear un sistema de generación de normas y trámites que descentralice la toma de decisiones y acabe con ese divorcio entre la norma y la realidad. Al liberarse del yugo asfixiante del Estado, el sector informal liberaría su enorme potencial productivo. En años recientes, esta visión ha puesto énfasis –en la práctica– en las licencias municipales y otros costos de entrada a la formalidad.

Una tercera visión indica que las empresas de este sector son oportunistas (o parásitas), en el sentido de que deciden mantenerse en la informalidad debido a que el valor presente neto de ser informal excede al de ser formal⁴. Es decir que, a diferencia de lo que afirman las visiones dualistas, las empresas informales tienen niveles de productividad que les permitirían participar en el sector moderno, pero deciden “oportunistamente” no hacerlo.

Ulyssea (2018) encuentra que lo más resaltante en la productividad de las empresas informales es la alta heterogeneidad⁵. Por ello, estas tres visiones principales, más que contrapuestas o antagónicas, serían complementarias. Explicarían el comportamiento de empresas muy desiguales entre sí. Ulyssea estima que el 50% de las empresas informales serían de subsistencia; el 40%, oportunistas; y solo el 10%, “desotistas”.

El porcentaje relativamente pequeño de este último tipo de empresas informales es coherente con otros estudios empíricos que indican que la informalidad no es sobre todo un problema de demasiados trámites burocráticos o costos de entrada. La gran mayoría de las MYPE informales no pueden cumplir con regulaciones y estándares (laborales, ambientales, sanitarios, de higiene, de confiabilidad, entre otros) mínimamente razonables. Producen en condiciones inaceptables (Jaramillo, 2013). De Soto tiene el gran mérito de haber sido el primero en revalorar el potencial del sector informal para el desarrollo económico de los países, pero su visión resulta en gran medida inadecuada.

Ello no implica que las otras visiones (dualistas u oportunistas) sean explicaciones completas de la informalidad. Sabel y Ghezzi (2020) indican que, en general, las principales visiones sobre la informalidad no ponen énfasis suficiente en el enorme potencial para el desarrollo económico de aquellas empresas que han escapado de la situación de subsistencia pero no logran obtener los estándares de calidad requeridos por la formalidad.

4 Véanse Farrel (2004) Maloney (2004), Perry *et al.* (2007) y Levy (2008).

5 El estudio es para Brasil.

► **Recuadro 1. Marco conceptual del empleo informal**

El empleo informal se puede esquematizar en la matriz siguiente. Sus filas contienen las características de las unidades de producción y sus columnas reflejan las de los puestos de trabajo.

Unidades de producción por tipo	Empleos según situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal ^(a)	3		4		5	6	7	8	
Hogares ^(b)	9					10			

Notas: (a) Según la definición de la XV CIET (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados). (b) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Las celdas de color gris oscuro se refieren a los empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidad de producción. Las de color gris claro, a los empleos que no son pertinentes para el empleo informal. Las que no están sombreadas, a los diferentes segmentos del empleo informal.

Celdas 1 y 5: trabajadores familiares auxiliares: no tienen contrato de empleo ni cuentan con protección jurídica o social como resultado de su empleo, en empresas del sector formal (celda 1) o en empresas del sector informal (celda 5). La naturaleza informal de sus empleos es resultado directo de la situación en el empleo.

Celdas 2, 6 y 10: asalariados con empleos informales, sea que estén asalariados por empresas del sector formal (celda 2), por empresas del sector informal (celda 6) o como trabajadores domésticos asalariados por los hogares (celda 10).

Celdas 3 y 4: trabajadores por cuenta propia (celda 3) y empleadores (celda 4) dueños de empresas del sector informal. La naturaleza informal de sus empleos es resultado directo de las características de la empresa de la que son propietarios.

Celda 7: asalariados en las empresas del sector informal pero con empleos formales.

Celda 8: miembros de cooperativas informales de productores. La naturaleza informal de su empleo es resultado directo de las características de la cooperativa.

Celda 9: productores de bienes exclusivamente para uso final propio de sus hogares (por ejemplo, agricultura de subsistencia).

Empleo informal: celdas de la 1 a la 6 y de la 8 a la 10.

Empleo en el sector informal: celdas de la 3 a la 8.

Empleo informal fuera del sector informal: celdas 1, 2, 9 y 10.

Fuente: OIT (2013).

a. La valla de la calidad

Sabel y Ghezzi (2020) indican que las definiciones más estándar de formalidad tienden a estar basadas en el estatus legal pero no relevan lo suficiente una dimensión muy importante de la formalidad: la capacidad de insertarse en cadenas de valor dinámicas, sean estas internas o internacionales. Y que dicha inserción requiere del cumplimiento de ciertos estándares. Por ejemplo, la confiabilidad en la entrega. También, que los productos cumplan requisitos sanitarios, que se hayan respetado normas laborales y ambientales, que haya cierta estandarización en características visibles –por ejemplo, en términos de tamaño y color–, que la vida útil del producto (*shelf life*) sea relativamente larga, entre otros.

Por lo tanto, una formalización consolidada (en contraposición a precaria) implica poder superar lo que los autores llaman la “valla de la calidad” (*the quality hurdle*), donde el término “calidad” está definido de manera amplia e incluye tanto las características físicas y químicas del producto, como las capacidades de la unidad productiva. Implica, también, ser capaces de lograr aumentos continuos de productividad y cumplimiento de estándares (como se especifica más adelante) que les permitan mantenerse en dichas cadenas.

De esta manera, la formalización empresarial requiere de una transformación de la unidad productiva. Va mucho más allá de la inclusión en un registro de empresas formales o la obtención de una licencia municipal. Ni siquiera basta con la capacidad de acumular patrimonio. Una empresa informal puede cumplir con todo esto sin necesariamente lograr incrementos en su productividad⁶.

Por supuesto, la valla de la calidad no es única. Ello se ve en el caso de los mercados agroalimentarios modernos. En un extremo, en términos de exigencia, están aquellos productores (muy pocos) que tienen sus propios canales de distribución para vender directamente a un *retailer* exigente en los EE. UU. o el Reino Unido (como Walmart o TESCO). En el otro extremo, pueden estar los que venden formalmente en el mercado interno. La valla de la calidad de los primeros es bastante “más alta” que la de los segundos. En el medio están (en grado creciente de exigencia) la certificación fitosanitaria de exportación, la certificación GlobalG.A.P. grupal, la certificación GlobalG.A.P., la auditoría SMETA, entre otras.

Para superar la valla de la calidad, se requiere invertir tanto en maquinaria y planta, como en mejora de los procesos, de las condiciones del lugar de trabajo o del capital humano. Por ejemplo, para lograr la certificación GlobalG.A.P.⁷, se requiere de inversiones onerosas. Y normalmente no existe financiamiento para dichas inversiones. Además, muchos bienes públicos (como infraestructura, conectividad, entre otros) suelen estar ausentes, lo que limita la productividad. Para muchos, la decisión racional *ex ante* – dado el balance de costos altos y beneficios inciertos (puesto que no hay garantía de éxito)– es ni siquiera intentar superar la valla de la calidad. Ello explicaría en parte que, en la práctica, muy pocas MYPE, incluso aquellas con potencial, hagan una transición permanente a la formalidad. Pero no sería el resultado inevitable de la falta de capacidades que La Porta y Shleifer sugieren (véase el recuadro 2).



[...] la formalización empresarial requiere de una transformación de la unidad productiva. Va mucho más allá de la inclusión en un registro de empresas formales o la obtención de una licencia municipal. Ni siquiera basta con la capacidad de acumular patrimonio.

6 Dentro de ciertos límites, mantenerse en la informalidad genera a menudo mayores capacidades de acumulación, pues no se tienen que pagar los costos legales de ser formal.

7 G.A.P. es la sigla en inglés de “buenas prácticas agrícolas”.

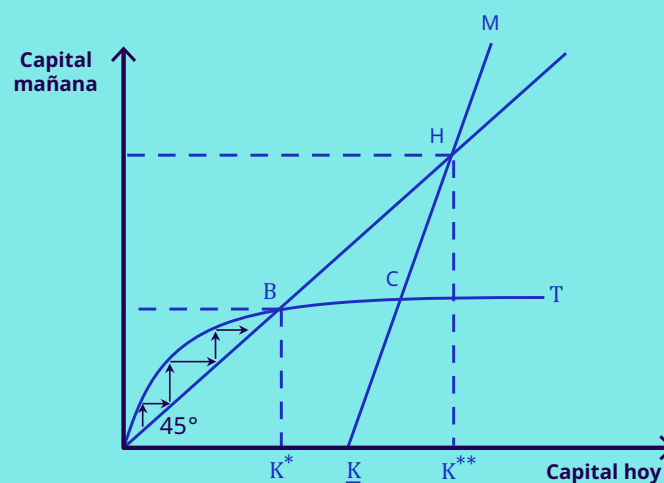
► **Recuadro 2.** Una visualización estilizada de la dualidad estructural

Se puede visualizar la dualidad estructural de manera estilizada en la figura 1, una adaptación realizada a partir de Banerjee y Duflo (2011). En los ejes están el capital (fijo y de trabajo) invertido “hoy” y los ahorros brutos generados con dicho capital (el valor de la producción más el valor del capital no depreciado, menos el consumo). Dichos ahorros se convertirán en capital “mañana”.

Hay dos tecnologías posibles: la tradicional (T), con rendimientos decrecientes a escala; y la moderna (M), con rendimientos constantes a escala pero que requiere una inversión mínima \underline{K} . La tecnología tradicional está representada por la curva OT y la moderna, por \underline{KM}^8 . Un ejemplo del primer tipo es un agricultor tradicional con cultivos de panllevar de poco rendimiento y que utiliza riego por secano (lluvia). Para cambiar a la tecnología moderna, tendría que instalar riego tecnificado (por goteo, idealmente), reconvertir los cultivos (por ejemplo, a aguacate/palta) y hacer otras inversiones en el campo (por ejemplo, para contar con una gestión integrada de plagas o de residuos y para mejorar las condiciones de trabajo) requeridas para cumplir con estándares y obtener certificaciones que le permitan vender en los mercados de exportación. Todos estos gastos serían parte de la inversión mínima requerida para insertarse en una cadena dinámica.

En el caso de pequeños parceleros con muy poco capital inicial, las pequeñas inversiones son rentables: los ahorros brutos generados son mayores que el capital invertido –la función de ahorros brutos está encima de la curva de 45 grados– y, por lo tanto, pueden acumular algo de capital. Pero, dado que la tecnología T tiene retornos decrecientes, se llega con rapidez al equilibrio B, en el que los ahorros brutos igualan al capital invertido (K^*). En este equilibrio, el valor de la producción alcanza solo para pagar el autoconsumo y la depreciación de capital (básicamente, capital de trabajo). Es un equilibrio de subsistencia. Invertir un poco más de capital que K^* no tendría sentido. En esos niveles de inversión, la productividad con la tecnología tradicional es baja y, por lo tanto, lo es también la rentabilidad.

► **Figura 1.** Dos tecnologías alternativas de producción



Sin embargo, no es el único equilibrio posible. Con inversión en riego tecnificado, en la reconversión del cultivo, entre otras, se podría cambiar a la tecnología moderna M y aumentar la productividad y mejorar las condiciones de trabajo. Pero, para ser rentable –en el sentido de que los ahorros brutos empiecen a exceder al capital invertido–, se requiere alcanzar cierta escala de producción mínima (asociada con el capital K^{**}). Para la mayoría de los pequeños parceleros es imposible hacer tales inversiones y llegar a dicha escala mediante un proceso de acumulación continua con el uso de tecnología tradicional (y, por ello, el equilibrio B). Están atrapados en un círculo vicioso: como no tienen capital suficiente, no pueden invertir en la mejor tecnología y en métodos avanzados de producción y de gestión; y como no tienen la mejor tecnología, no pueden acumular lo suficiente.

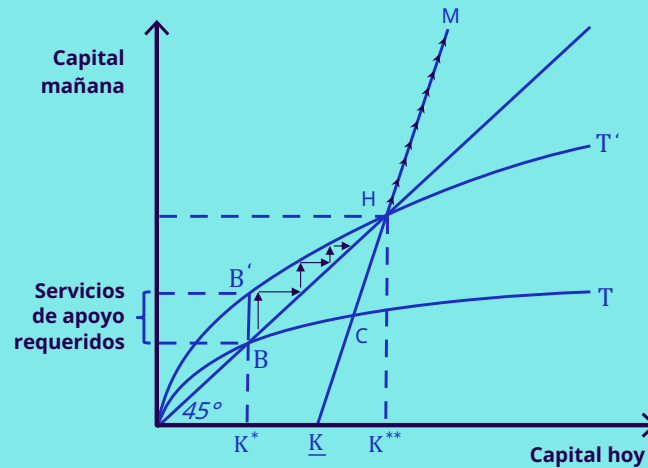
Pero, si cuentan con el apoyo adecuado, un grupo de estos pequeños parceleros podrían dar el “salto de calidad” que les permita acumular y alcanzar el nivel K^{**} . Normalmente, este apoyo debe incluir financiamiento –para realizar la inversión en riego tecnificado o en plántones con buena calidad genética– y asistencia técnica –que permita aumentar las capacidades de gestión, mejorar las condiciones de trabajo y la productividad, y acelerar el proceso de acumulación–, así como alguna inversión en bienes públicos.

► Continúa...

8 Se asume en las figuras una depreciación del capital del 100%. Esta no altera los resultados.

En la figura 2, la “asistencia técnica” y la provisión de ciertos bienes públicos (como vías de acceso) son equivalentes a un aumento en la productividad total de los factores y se pueden representar con un desplazamiento hacia arriba (no paralelo) de la función de ahorros brutos. Ello permite cruzar el punto H (que constituye la valla de la calidad).

► **Figura 2.** El impacto de los servicios de apoyo



Una vez hechas estas inversiones y lograda la escala mínima, las MYPE agrarias pueden participar en cadenas agroexportadoras dinámicas. Ello les permite acumular capital y capacidades (lo que además es necesario para mantenerse en dichas cadenas). Eso se puede ver en la trayectoria HM⁹. Es decir, hay un espacio para que, con políticas públicas adecuadas –programas de subsidio/financiamiento para invertir en riego tecnificado y reconversión de cultivos, además de asistencia técnica en métodos avanzados de producción y de gestión–, un número considerable de MYPE agrarias puedan transitar a la agricultura moderna (y prosperar en ella) y, por ende, contribuir de manera paulatina a la generación de empleo formal y trabajo decente¹⁰.

b. ¿Cuántas MYPE pueden dar el “salto de calidad”?

La hipótesis de la valla de la calidad implica que habrá un sector intermedio, que tiene algunas de las capacidades para insertarse en la formalidad (aunque no todas) y que, bajo condiciones adecuadas, puede dar el “salto de calidad” en términos de cumplimiento de estándares. Arthur Lewis, el padre del dualismo, habla de un sector intermedio (*in-between*) entre la modernidad y la informalidad, que bajo las condiciones adecuadas se expandirá con el crecimiento económico (Lewis, 1979).

Es imposible cuantificar con precisión el tamaño de este sector informal intermedio en relación con el de la informalidad de subsistencia –sin capacidad de acumulación o aprendizaje–. Estimaciones en países tan diversos como Tanzania, Brasil, India y México sugieren que el sector transicional no es un porcentaje menor. El estudio de Ulyssea (2018) antes citado estima que el 50% de las empresas informales en Brasil son lo suficientemente productivas como para insertarse en la formalidad¹¹.

Un estudio reciente de Banerjee *et. al* (2019) obtuvo los que tal vez sean los resultados más completos sobre el potencial de crecimiento de las MYPE informales. Los autores hicieron seguimiento durante

9 En estricto, la trayectoria no es en HM, pero es más sencillo visualizarlo de esa manera. Se puede capturar el aumento de estándares con un desplazamiento hacia arriba de la curva T'. Eso implica un aumento en la valla de la calidad H.

10 Estas políticas públicas permitirían acabar con una trampa de capacidades: muchas empresas no tienen las capacidades necesarias para alcanzar los estándares requeridos por cadenas de valor dinámicas. Y, como no están en dichas cadenas, no pueden desarrollar dichas capacidades. Esto se convierte en un círculo vicioso. La trampa de capacidades sería análoga a la trampa de la pobreza, en la que las microempresas no tienen capital para poder crecer y, como no crecen, no pueden acumular mayor capital. La trampa de la pobreza es más relevante para salir de la situación de subsistencia. La trampa de capacidades lo es más para insertarse en cadenas de valor dinámicas.

11 Véanse Ellis, McMillan y Silver (2018), para Tanzania; y Levy (2018), para México. Ninguno de los estudios estima exactamente el sector transicional al que nos referimos. Por ejemplo, Ulyssea se refiere a aquellos que son lo suficientemente productivos como para pagar costos razonables de la formalidad pero que deciden no hacerlo sea por excesivos costos de entrada o por un cálculo oportunista de costo-beneficio.

seis años a un grupo de empresas en la India¹², con el objetivo de hallar el impacto de las microfinanzas. En el estudio, inicialmente, un grupo de tratamiento de 52 poblados recibió financiamiento para sus emprendimientos y un grupo de control, no. Luego de dos años, el grupo de control empezó a recibir también financiamiento. Y, luego de dos años más, se retiró el financiamiento a ambos grupos (por razones externas al ensayo controlado aleatorio).

Su principal hallazgo fue que hay mucha heterogeneidad entre los emprendedores en términos del impacto de las microfinanzas, el interés principal del estudio. En particular, encontraron que se puede dividir a las MYPE en tres grandes grupos. Llamaron al primero “empresarios reticentes” (*reluctant entrepreneurs*): aquellos que no tienen ni el interés ni las capacidades para salir de la subsistencia. Es decir, son las MYPE de subsistencia y constituyen aproximadamente un tercio de las MYPE de su muestra. Estas se ajustarían a las descritas por La Porta y Shleifer.

Los otros dos tercios de las MYPE tienen potencial, y su crecimiento puede contribuir al desarrollo económico y al aumento de la productividad. Banerjee *et al.* hallaron que, dentro de esas MYPE con potencial, la mitad (el segundo grupo) tienen habilidades y deseo de seguir creciendo, pero se encuentran en una trampa de pobreza: normalmente, generan pocas utilidades con la tecnología y la maquinaria anticuadas que usan. Por ello, no tienen recursos suficientes para invertir en tecnologías más modernas. Están en un círculo vicioso de pobreza. Y, como no tienen acceso a financiamiento, no pueden romperlo. Los autores hallaron que es posible sacarlos de la pobreza con financiamiento. La otra mitad de las MYPE con potencial (el tercer grupo) han podido escapar de la pobreza. Es decir, se encuentran en un proceso (por lo general, lento) de acumulación de capital. Contar con acceso a financiamiento no necesariamente cambia dónde terminan, pero sí acelera el proceso de acumulación y aprendizaje.

Banerjee *et al.* no están interesados en particular en temas de productividad o de desarrollo productivo. Pero sus hallazgos son coherentes con las conclusiones principales del trabajo de Sabel y Ghezzi: habría razones tecnológicas –asociadas a las diferencias entre la tecnología moderna y la tradicional– y de estructura de mercado –relacionadas con las limitaciones del crecimiento del sector tradicional-informal y con la valla de la calidad– que explican estructuralmente el equilibrio distópico de dualidad productiva y alta informalidad (tanto urbana como rural).



Los estudios existentes muestran que la informalidad se reduce tanto por crecimiento económico como por factores institucionales y políticas públicas. Se estima que, en promedio, el 60% de la reducción de la informalidad se debe al crecimiento económico, mientras que el 40% restante, a políticas públicas y otros factores institucionales (Infante, 2017, citado en Chacaltana & Salazar-Xirinachs, 2018; OIT, 2018).

3. Políticas públicas para la formalización

Las discusiones anteriores se corresponden con una informalidad que es, en esencia, un fenómeno multidimensional. Los estudios existentes muestran que la informalidad se reduce tanto por crecimiento económico como por factores institucionales y políticas públicas. Se estima que, en promedio, el 60% de la reducción de la informalidad se debe al crecimiento económico, mientras que el 40% restante, a

12 Véase Banerjee *et al.* (2019).

políticas públicas y otros factores institucionales (Infante, 2017, citado en Chacaltana & Salazar-Xirinachs, 2018; OIT, 2018).

Infante (2018) encuentra, como era de esperarse, que la reducción en la informalidad ha sido más acentuada en América Latina durante los años de alto crecimiento (de 2005 a 2012) que en los de menor crecimiento (de 2012 a 2015). También halla –en este caso, para Chile, Uruguay y Perú– que en los años de alto crecimiento se produce un aumento en la productividad agregada de la economía y una reducción en la heterogeneidad (o dualidad) productiva. La brecha productiva entre dichas empresas y la gran mayoría de las MYPE –de baja productividad y básicamente informales– se mantiene, pero el aumento en la participación del empleo en el sector moderno –de empresas grandes y medianas– redujo la heterogeneidad. Hubo un cambio estructural “aumentador de crecimiento” debido a factores de atracción (*pull factors*): incrementos de productividad para la economía en su conjunto como consecuencia de una mayor demanda por trabajadores en sectores donde su productividad es más alta.

Acorde con esta visión multidimensional, la OIT cuenta con una serie de medidas de política sugeridas para la transición a la formalidad. Se pueden agrupar en cuatro grandes estrategias: normas, incentivos, fiscalización y políticas para la productividad. Las tres primeras se describen brevemente en el recuadro 3.

Esta Nota Técnica se centra en las políticas para la productividad. En la Declaración de Panamá, la OIT (2018) establece que las políticas de desarrollo productivo (o para la productividad) que se apliquen a los sectores industriales, agrícolas, comerciales y de servicios con el fin de promover la transición de la economía informal a la formal son importantes para el crecimiento inclusivo. La declaración señala, además, que sin una mejor producción es imposible tener un mejor trabajo, y que es necesario promover e incentivar nuevos paradigmas productivos relacionados con el cambio tecnológico¹³.

Tendencias recientes sugieren que estas políticas de desarrollo productivo tienen un enorme potencial para la transformación estructural del campo. Ello sugiere que existen caminos alternativos a los transitados por los países que se desarrollaron en el pasado, como se verá en la próxima sección.

► **Recuadro 3.** Algunas medidas de política sugeridas por la OIT para la transición a la economía formal

En relación con las políticas públicas de tipo social, desde la perspectiva de la OIT y en consonancia con el enfoque integrado que propone para promover la transición a la formalidad (la promoción de la productividad, el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización), se puede acudir al repertorio de políticas¹⁴ siguiente:

► **Normas**

Políticas de mercado de trabajo y protección social, con el propósito de: aumentar la cobertura de seguridad social (mecanismos contributivos y no contributivos); promover seguros de empleo adecuados a las actividades de trabajadores independientes; ampliar los seguros agrícolas para hacer frente a cualquier contingente que pueda surgir, en especial para una agricultura aún muy dependiente del clima; universalizar el contrato de trabajo escrito; simplificar los trámites (de registro, tributarios, laborales, de seguridad social, entre otros); e implementar programas de empleo temporal rural, entre otros.

Políticas de promoción de las Normas Internacionales del Trabajo y los derechos fundamentales, orientadas a: brindar mayor información y capacitación sobre leyes, normas e instrumentos de fomento del trabajo decente y promoción de la formalización; promover el conocimiento de los derechos laborales (campañas de concientización adecuadas y pertinentes); fomentar el diálogo social con miras a la protección de los derechos de los trabajadores

► Continúa...

13 Véase OIT (2018).

14 La lista de políticas no pretende ser exhaustiva y se basa en la revisión de los siguientes documentos: *Carta de notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural* (disponible en https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_436225/lang-es/index.htm) y *Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático 3 (disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_530327.pdf).

rurales y propiciar entornos laborales protegidos y sostenibles (redes de formalización); promover y fortalecer las organizaciones de trabajadores y de empleadores, entre otros.

▶ **Incentivos**

Políticas y mecanismos de incentivos para la formalización empresarial, tributaria y laboral, con el objetivo de: promover medidas adecuadas para incentivar la vinculación a la formalidad empresarial (registro, impuestos, monotributo); fomentar medidas para incentivar y facilitar la vinculación a la seguridad social (con énfasis en colectivos de difícil cobertura y métodos no convencionales); promover facilidades tributarias y servicios de desarrollo productivo y desarrollo empresarial rural para los colectivos de difícil cobertura y las unidades productivas en proceso de transición a la formalidad; promover leyes laborales que reconozcan las condiciones particulares del empleo de las áreas rurales y del sector agrícola (por ejemplo, trabajadores temporales, migrantes), entre otros.

▶ **Fiscalización**

Políticas de fiscalización para las áreas rurales, con el propósito de: promover mayor información sobre las obligaciones y derechos laborales (cultura del cumplimiento); fortalecer las estructuras, procesos y capacidades de las instituciones responsables de los servicios de inspección del trabajo y de seguridad social; fortalecer la inspección: mejorar la presencia en áreas rurales y usar vías innovadoras (inspecciones móviles, campañas temáticas); promover enfoques específicos e innovadores; incrementar la capacidad del sector público para hacer cumplir las normas laborales (sustitución de multas, acuerdos de formalización, entre otros), entre otros.

Fuente: OIT (2016, 2019c).

4. Un camino al desarrollo no centrado en la industria manufacturera

La industrialización ha sido el principal camino hacia el desarrollo económico. La industria (manufacturera) era especial. Tenía una alta y creciente productividad, era una gran empleadora de mano de obra no calificada (abundante en países en desarrollo), era exportable (por lo que su crecimiento no estaba limitado por el tamaño de mercado externo), generaba “*spillovers* al resto de la economía”, entre otros. Era considerada “la escalera automática al desarrollo” (Rodrik, 2011).

La industrialización manufacturera permitía un cambio estructural: empresas manufactureras de alta productividad absorbían un alto número de trabajadores antes empleados en sectores de baja productividad, como la agricultura tradicional o el sector informal. Ello aumentaba de manera considerable tanto el empleo formal como la productividad media de la economía. Y se reducía la heterogeneidad productiva.

Tenía además convergencia no condicionada: la productividad manufacturera de un país convergía a la productividad mundial independientemente de los *fundamentals*. Los países no requerían de un alto nivel de capital humano o una institucionalidad fuerte para iniciar un proceso de industrialización –y de “modernización” en general¹⁵.

Pero iniciar dicho proceso no sería automático. Había razones estructurales que explicaban la dualidad/heterogeneidad productiva y, en particular, que un porcentaje alto de trabajadores se encontraran entrampados en el sector rural/informal de baja productividad¹⁶. Se requería de una política industrial. De esta manera, “política industrial” se convirtió en sinónimo de “política de desarrollo”.

Sin embargo, la industrialización es un camino cada vez más estrecho para países en desarrollo como los de América Latina. A nivel global, se ha producido en los últimos 30 años lo que Rodrik (2016) llama “desindustrialización prematura”: la participación de la manufactura, tanto en la producción total como en el empleo, ha tenido una caída sostenida a nivel mundial, salvo en algunos países de Asia. Las razones

15 Geertz (1963) ofrece un recuento de cómo el proceso de industrialización se extiende hacia la mejora general de las instituciones nacionales, o “modernización”.

16 El recuadro 1 muestra un ejemplo de cómo tecnologías de producción distintas con requerimientos de escalas mínimas pueden resultar en un dualismo productivo estructural.

de ello no son claras, pero parece ser consecuencia de cambios tecnológicos (ahorradores de mano de obra, en muchos casos), de patrones de consumo y de la globalización¹⁷. Y, de manera más específica para el caso latinoamericano, de que los países no han acumulado capacidades en manufactura avanzada en los últimos años.

Afortunadamente, se han abierto otros caminos como consecuencia de procesos más recientes, como los siguientes:

- 1. Los métodos de producción avanzada ya no están limitados a la manufactura.** Estos métodos se caracterizan por una mejora continua, ciclos de aprendizaje cortos e inventarios limitados. Normalmente, las empresas se especializan en sus actividades centrales (*core activities*) y mantienen estrechas relaciones de colaboración con sus proveedores y compradores. Además, dado que los estándares para mantenerse en cadenas de valor son cada vez más estrictos, las empresas deben mejorar de manera continua. Con ello, se fortalece el proceso productivo y se reduce de manera sustancial –o incluso se elimina– el *tradeoff* entre calidad y productividad.
Estas características, que antes eran exclusivas de la manufactura avanzada, las tienen ahora otros sectores económicos, en especial los de recursos naturales (RR. NN.), tradicionalmente poco sofisticados.
- 2. Las cadenas de suministro ya no son locales sino internacionales¹⁸.** Ello es consecuencia de dos tendencias principales: la globalización, que implica que la obtención de bienes intermedios o el ensamblaje de productos finales pueden realizarse en mercados distantes; y la desintegración vertical, la cual conlleva que distintas empresas se especialicen en distintas partes de la cadena de suministro. Y dado que las empresas se localizan relativamente cerca unas de otras –por las llamadas “economías de aglomeración”–, las cadenas de suministro son, cada vez más, regionales.
- 3. La incertidumbre creciente asociada a innovaciones tecnológicas hace impredecible el futuro.** En la actualidad, los planes de largo plazo son, por definición, preliminares. Además, las innovaciones tecnológicas aumentan el riesgo de que grandes inversiones se vuelvan obsoletas. Ello tiende a reforzar los procesos de desintegración vertical.
- 4. La aparición de estándares no gubernamentales** –creados por la propia industria o por organizaciones no gubernamentales (ONG)– que empiezan a regular condiciones laborales y ambientales, derechos de pueblos indígenas, entre otros. Surgen así certificaciones que se otorgan por el cumplimiento de ciertos estándares y que ofrecen una prima de precio. Aquellos productores que logran cumplirlos se vuelven proveedores confiables y obtienen precios más altos por sus productos. A menudo, estos estándares internacionales terminan reflejados en normas locales¹⁹.
- 5. Normas internacionales laborales.** La OIT, por ejemplo, mantiene un sistema de Normas Internacionales del Trabajo (NIT), que en esencia son estándares laborales globales²⁰.

Estos procesos tienen tres consecuencias principales para los países de América Latina:

Primero: las empresas modernas en sectores de RR. NN. –como la agricultura, la acuicultura, la ganadería, la silvicultura, el turismo agrogastronómico, entre otros– pueden obtener altos niveles de productividad

17 Entre los cambios tecnológicos, Acemoglu y Restrepo (2019) enfatizan la automatización. Esta desplaza trabajadores, en el sentido de que más tareas son ahora realizadas por máquinas. Pero, como en buena parte implica aumentos limitados en la productividad, reduce la demanda por mano de obra. Este problema se puede agravar en países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe, debido a que las nuevas tecnologías responden a la relativa escasez de recursos de los países desarrollados y no a la situación de aquellos.

18 Las cadenas de suministro coordinan tanto el flujo de materiales como la ejecución de las tareas necesarias para hacer el producto final.

19 Por ejemplo, el número de productores certificados a nivel mundial con GlobalG.A.P. (Good Agricultural Practices) ha aumentado de 20 000 a mediados de la década de 1990 a 200 000 en la actualidad. Véase la página web de GlobalG.A.P.: https://www.globalgap.org/uk_en/

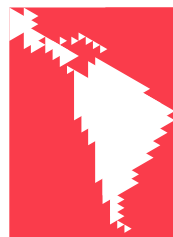
20 Las NIT están destinadas a promover las oportunidades de mujeres y hombres para conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Las NIT son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT (Gobiernos, empleadores y trabajadores) con el objetivo de enunciar los principios y derechos fundamentales en el trabajo y reglamentar otros ámbitos del mundo laboral. En tal sentido, proporcionan una base sólida para actuar a nivel político y programático en el contexto de las políticas de desarrollo y su orientación hacia la promoción del trabajo decente.

y desempeñar (de manera combinada) el papel histórico de la industria manufacturera como vehículo de transformación estructural²¹.

Segundo: para lograr aumentos continuos y extendidos de la productividad y una mejora de las condiciones de trabajo, se requiere aumentar la coordinación entre diversos actores. Entre empresas, que no solo tienen que mejorar de manera continua sino coordinar

con sus compradores, con sus proveedores y con otras empresas de su cadena de valor y sector. Entre entidades públicas, que deben proveer de manera articulada una serie de insumos públicos necesarios para el aumento de la productividad y la generación de empleo formal y trabajo decente. Y también entre el sector público, las organizaciones empresariales y las organizaciones de trabajadores, para que la toma de decisiones públicas incorpore información que a menudo solo el sector privado y los trabajadores poseen. No es exagerado decir que los problemas de desarrollo económico son, en buena medida, problemas de coordinación y cooperación.

Tercero: dado que muchos de los problemas de coordinación son específicos a los sectores o cadenas de valor, se requiere de una política industrial –en el sentido de que tenga impacto diferenciado entre industrias, sectores o cadenas de valor–. Pero no una política industrial de tipo tradicional, que es típicamente presuntiva, estática y de arriba hacia abajo (*top-down*), y por lo general consiste en escoger industrias o sectores ganadores y otorgarles beneficios y protección. Más bien, una política industrial moderna, también llamada de “desarrollo productivo”, y con una importante presencia a nivel subnacional.



El diálogo y la colaboración entre los sectores público y privado son esenciales. El sector público requiere de información que a menudo solo el sector privado y los trabajadores poseen –dado que proviene de experiencias que viven de manera cotidiana.

5. Características y objetivos de las políticas de desarrollo productivo

Las PDP deberían ser un **proceso** de diálogo social efectivo y de colaboración estratégica entre el sector público, las organizaciones empresariales y las organizaciones de trabajadores. Y su objetivo principal debería ser identificar y eliminar los cuellos de botella que limitan el crecimiento de la productividad, el cumplimiento de los estándares y la mejora de las condiciones de trabajo en determinados sectores económicos o cadenas de valor.

El diálogo y la colaboración entre los sectores público y privado son esenciales. El sector público requiere de información que a menudo solo el sector privado y los trabajadores poseen –dado que proviene de experiencias que viven de manera cotidiana²²–. En palabras de Rodrik (2018), esta colaboración debe ser iterativa, estar basada en evidencia –no ser presuntiva– y orientarse a solucionar problemas específicos. Y debe generar lo siguiente:

1. **Aprendizaje:** ¿cuáles son las limitaciones que enfrentan las empresas y sus trabajadores en diferentes actividades?

21 Naturalmente, esto tiene que darse en un contexto de sostenibilidad ambiental. Y, por ello, la adopción del enfoque de “transición justa” –es decir, encaminarse hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles de una manera justa para trabajadores, comunidades y empresas– es una cuestión impostergable en estos procesos.

22 Dicha colaboración no ocurre por defecto (*by default*). La pandemia ha puesto en evidencia el fracaso colectivo de proveer los bienes públicos necesarios para luchar contra el dualismo productivo.

2. **Experimentación:** ¿cuáles son las mejores formas de eliminar o compensar estas limitaciones?
3. **Coordinación:** ¿están todas las ramas de gobierno relevantes alrededor de la mesa e involucradas?
4. **Monitoreo y evaluación:** ¿qué tan bien están las cosas?
5. **Revisión:** ¿se incorpora lo aprendido a las nuevas políticas?

En esta visión, las entidades públicas deben convertirse en solucionadores de problemas, y su relación con las empresas y los trabajadores debe ser colaborativa: un esfuerzo conjunto de identificación y resolución de problemas²³. Puede ocurrir que una norma no refleje la realidad productiva de un sector y sea imposible de implementar, lo que genera informalidad; que para conectar productores a cadenas dinámicas se requiera construir ciertas carreteras o vías; que entidades públicas con competencias transversales realicen inspecciones y pidan requisitos sin conocer las particularidades del sector; o, incluso, que los requisitos de estas entidades sean contradictorios entre sí.

Se debe complementar la coordinación público-privada con coordinación dentro del Estado (público-pública). Para poner en valor sectores o cadenas con potencial, con frecuencia se requiere de intervenciones simultáneas de entidades públicas (tanto nacionales como subnacionales) que suelen funcionar en compartimentos estancos.

El turismo es un ejemplo claro de la necesidad de dicha coordinación. A menudo, su crecimiento no depende del ministerio de Turismo, que tiene nominalmente las competencias (enfocadas por lo general en labores de promoción turística), sino de otras entidades públicas. Los aeropuertos y carreteras de acceso a los destinos dependen de los ministerios de Transporte u Obras Públicas; la seguridad, del ministerio del Interior y de la Policía Nacional; la puesta en valor de los nuevos lugares, de las entidades a cargo de temas culturales; el manejo de áreas naturales protegidas (ANP) y de residuos, del ministerio del Ambiente; el desarrollo y la planificación urbana, así como el impulso y desarrollo de proyectos de agua y saneamiento, del ministerio de Vivienda, entre otros. Es decir, para poner en valor circuitos turísticos, se requerirá de coordinación entre entidades públicas que normalmente no lo hacen.

Entendidas de esta manera, las PDP reducen algunos riesgos asociados a la política industrial tradicional. Esta consistía a menudo en elegir “ganadores” y luego subvencionarlos y protegerlos para compensar su baja productividad, sin considerar necesariamente su sostenibilidad económica ni la calidad del empleo generado. La PDP reduce dicho riesgo. No busca que un sector específico (o clúster) sea exitoso a como dé lugar, sino proveer los bienes y servicios públicos necesarios para que desarrolle su potencial productivo. Y como incluye colaboración público-privada, no está sujeta a la crítica estándar hayekiana sobre la incapacidad del Estado de contar con información suficiente.

Antes de entrar en más detalle sobre las PDP ideales para contribuir a la formalización rural y la promoción del trabajo decente, conviene tratar con más profundidad sobre el potencial de desarrollo de las empresas que están en la informalidad.

6. Los retos y oportunidades para la formalización rural

El marco de orientación de la sección anterior es aplicable tanto a la informalidad urbana como a la rural. Centrarse en la informalidad rural tiene mucho sentido. En primer lugar, la informalidad rural es proporcionalmente mayor que la urbana. La OIT resalta, por ejemplo, que mientras que el 45% del empleo de ALC es informal, la cifra aumenta al 76% cuando se habla solo del empleo rural (OIT, 2020a). En segundo lugar, hay una brecha que cerrar en materia de investigación y políticas públicas. La mayor

²³ Por supuesto, esto no implica que el sector público sea una “mesa de partes” que tramite los pedidos del sector privado. Más bien, debe buscar hacer lo correcto a partir de la información proporcionada por este y luego de un proceso de aprendizaje conjunto. Esta manera de trabajo se utiliza con cierta frecuencia en países de Asia. En el Perú, se ha probado recientemente en las Mesas Ejecutivas (véase Ghezzi, 2019).

parte de las políticas públicas y de los estudios sobre la informalidad suelen centrarse en la informalidad urbana. La informalidad rural es mucho menos abordada y estudiada.

En tercer lugar, los potenciales aumentos de productividad y empleo decente en el mundo rural son enormes. Al centrarse en la agricultura y actividades afines (como ganadería, acuicultura y silvicultura), se encuentra que las brechas entre las empresas con tecnología tradicional y aquellas con tecnología moderna son enormes. En cuarto lugar, muchos de los problemas y oportunidades de coordinación resaltados en la sección 2 son muy ostensibles en la agricultura moderna, con sus múltiples cadenas de valor, uso creciente de métodos avanzados de producción en toda la cadena, necesidad de productos estandarizados para distintos proveedores y de requisitos y certificaciones que aumentan de manera continua, entre otros.

Lo anterior implica que buscar la formalización (y modernización) rural con políticas de desarrollo productivo –sobre todo dadas las dificultades del cambio estructural basado en la industria– tiene altas recompensas potenciales. La modernización del mundo rural puede constituir el cambio estructural de la actualidad.

Para ello, es necesario enfrentar dos retos principales.

El primero es el de la **sofisticación productiva**. Implica expandir el tamaño del sector moderno para que haya más empresas dinámicas (grandes y medianas, por lo general) que crezcan y generen más y mejores empleos formales. Requiere, en esencia, revalorar la mayor cantidad posible de sectores y cadenas/redes de valor con potencial en el ámbito rural. Esto debe incluir, por un lado, actividades productivas asociadas a recursos naturales, como agricultura, silvicultura, ganadería y acuicultura; y, por otro, turismo, artesanía, gastronomía, entre otros. Existe por lo general un desbalance entre el número limitado de empleos decentes que estos sectores generan en la actualidad y el tamaño de la población con capacidad de trabajar²⁴.

Se requiere de políticas públicas que identifiquen y remuevan los cuellos de botella que afectan la productividad y la generación de empleos de calidad en cada sector (o cadena de valor), como obras de infraestructura o el buen funcionamiento de una entidad pública. Un ejemplo de herramientas de desarrollo productivo que buscan dicho objetivo son las Mesas Ejecutivas (véanse Rodrik, 2018; Ghezzi, 2019). Con el mismo espíritu, se pueden impulsar plataformas o espacios de diálogo social sectorial o de cadenas de valor (como se verá en la sección 8), entre otros, para identificar y eliminar las causas subyacentes de los cuellos de botella que limitan el crecimiento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo en los sectores económicos o cadenas de valor.

En principio, la política industrial moderna –o PDP– para la sofisticación productiva puede ayudar a empresas de distintos tamaños y productividades. Pero las políticas públicas que ayudaron (y ayudarán)



[La **sofisticación productiva**]

Implica expandir el tamaño del sector moderno para que haya más empresas dinámicas (grandes y medianas, por lo general) que crezcan y generen más y mejores empleos formales. Requiere, en esencia, revalorar la mayor cantidad posible de sectores y cadenas/redes de valor con potencial en el ámbito rural.

24 Por supuesto, el tipo de cadena –entre interna e internacional– importa. La producción para el mercado local (no transables, en particular) en economías relativamente pequeñas enfrenta una curva de demanda con pendiente claramente descendente. Ello implica que aumentos de productividad (que implican por lo general un aumento en la oferta) pueden ser cancelados por reducciones en precios. La demanda termina siendo una restricción vinculante. Esto implica que las posibilidades de crecimiento en cadenas de valor internas van a estar limitadas por el tamaño de mercado.

a las grandes empresas no son suficiente para las MYPE. Se requiere de políticas más locales, que son más difíciles de implementar. Sin ellas, los proveedores de las empresas grandes y modernas no serán las MYPE sino otras empresas grandes y modernas, y los pequeños productores serán ignorados.

Por ello, se debe ser especialmente cuidadoso al abordar un segundo reto: el de la **inclusión productiva**. Este implica que más MYPE transiten a la formalidad. Es decir, lograr que las MYPE den el “salto” de productividad y de calidad (en términos de cumplimiento de estándares) para la reducción o eliminación de la brecha productiva que les impide insertarse en cadenas productivas dinámicas y modernas. Ello requiere de un tipo de políticas públicas más intensivo en costos de transacción, que ayude a las MYPE a cumplir con los estándares (de calidad, laborales, sanitarios, ambientales, entre otros) exigidos por los compradores internacionales. Este tipo de política, que contribuye al objetivo de desarrollo perseguido por la OIT (el impulso de la justicia social mediante el trabajo decente), tiene que enmarcarse en una estrategia nacional y requiere del apoyo efectivo de autoridades nacionales para su éxito, pero su dimensión es más bien subnacional/territorial (véase la sección 8).

Ambos retos –el de la sofisticación y el de la inclusión– son complementarios. La inserción de las MYPE en cadenas de valor formales requiere en algunos casos de la existencia, aunque sea incipiente, de tales cadenas (o redes) de valor. Y, con frecuencia, se necesita de empresas modernas medianas y grandes que pueden ser potenciales tractoras de MYPE proveedoras. Pero dicha inserción no es automática. Se requiere de una política pública (de desarrollo productivo) deliberada. En el recuadro 4, se presenta un ejemplo del sector agroexportador peruano que puede ayudar a entender los retos y las transformaciones que se necesitan.

▶ **Recuadro 4.** La agroexportación en el Perú: logros y desafíos para la formalización

El Perú ha tenido un *boom* agroexportador en los últimos 20 años. Las exportaciones agrícolas aumentaron de USD 400 millones a comienzos de siglo a USD 7000 millones en 2019. En buena medida, este auge ha sido consecuencia de una combinación de PDP, entre las cuales se pueden resaltar las siguientes: (a) proyectos de irrigación de trasvase de aguas que iban al Atlántico, en particular Chavimochic, que es el corazón del *boom* agroexportador; (b) la Ley N.º 27630, Ley de Promoción Agraria –introducida en el año 2000, en un comienzo hasta 2011 y renovada en 2006 hasta 2021–, que estableció un régimen especial tributario y laboral; (c) la creación y el fortalecimiento del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agraria), la entidad sanitaria para temas agropecuarios, incluida la apertura de nuevos mercados de exportación.; (d) los TLC (tratados de libre comercio), que han permitido el ingreso de productos de exportación libres de arancel; y (e) el rol de PROMPERÚ, que ha propiciado la participación de productores en ferias y otras misiones internacionales.

De esta combinación de políticas públicas, conviene resaltar la importancia de un régimen laboral adecuado a las necesidades del sector. Como es común en la actividad agraria, el sector es altamente estacional en época de cosecha. Esta es una característica marcada en el Perú, en la medida en que las frutas y verduras que constituyen los principales productos del *boom* agroexportador –paltas, arándanos, espárragos, mangos, uvas, entre otras– son altamente intensivas en mano de obra. Eso contrasta con la producción altamente mecanizada de soya, trigo o maíz²⁵.

La alta estacionalidad era incompatible con el régimen laboral general. Por lo tanto, el régimen especial agrario permitía la contratación por plazos fijos. Con el tiempo, y en la medida en que el número de cultivos de agroexportación ha aumentado, los trabajadores terminan rotando de cultivo a cultivo, lo que ha producido fenómenos de migración permanente.



[...] conviene resaltar la importancia de un régimen laboral adecuado a las necesidades del sector. Como es común en la actividad agraria, el sector es altamente estacional en época de cosecha.

▶ Continúa...

25 Por ejemplo, Bustos, Capretti y Ponticelli (2016) indican que, en Brasil, 1000 hectáreas de producción de soya requieren de 17 trabajadores. En el Perú, 1000 hectáreas de producción de arándanos requerirían de aproximadamente 1000 trabajadores.

En ese sentido, el régimen especial agrario peruano fue en contra de la tendencia tradicional de la región, que consistía en incluir a los asalariados agrícolas en el régimen general o no reconocerlos como trabajadores dependientes. Dicho régimen los reconoció como trabajadores asalariados dependientes.

Los efectos sobre la formalización como consecuencia del *boom* agroexportador son evidentes. El caso más claro es el de la formalización laboral. Se estima que se han generado más de 300 000 puestos de trabajo directos, posiblemente más.

De alguna manera, se produjo un cambio estructural. No en el sentido tradicional de movilizar trabajadores del campo o el sector informal a la industria manufacturera moderna. Pero sí en el sentido más amplio de movilizar trabajadores al sector moderno y dinámico de la economía. En este caso, la agricultura moderna.

Y, en efecto, en un sentido amplio, la agricultura moderna tiene muchas de las características de la industria manufacturera. Un fundo moderno es, en esencia, una fábrica. En lugar de computadoras o celulares, produce uvas, paltas, arándanos o espárragos. Se hace uso de avances de la biotecnología para obtener las mejores semillas y plántones clonales; mediante ensayos de prueba y error, se encuentran las variedades que mejor se adaptan a un territorio.

Una variedad que funciona en Virú puede no funcionar en Olmos, y muy probablemente no funcione en Piura (todos territorios ubicados en el norte del Perú). Incluso puede no funcionar en distintos lugares de un mismo valle. El manejo del campo es altamente tecnificado, lo que optimiza la cantidad de agua, fertilizantes y pesticidas (o de organismos vivos para el control biológico de plagas) que van a cada parcela. Todo es controlado desde un centro de operaciones que va identificando necesidades de intervención. Una vez cosechados, los frutos son rápidamente enfriados, catalogados –con completa trazabilidad, de manera que se pueda identificar de qué fundo provienen– y llevados a plantas de empaque. En las plantas de empaque más modernas, maquinarias con aprendizaje automático (*machine learning*) clasifican los frutos de acuerdo con calibres y otras especificaciones, para su envío a distintos *retailers* o *traders* en el exterior. El objetivo es que el producto llegue lo más fresco –y con la máxima vida útil– posible. En general, hay una búsqueda continua de la mayor eficiencia posible en todo el proceso productivo y comercial. En términos de características visibles, el producto final no es muy distinto del producido hace 50 años. Pero en términos tecnológicos y logísticos definitivamente lo es.

En esencia, el *boom* tiene las características de un cambio estructural del siglo XXI, en el que empresas modernas, grandes y con alta productividad absorben una gran cantidad de trabajadores empleados previamente en la agricultura tradicional o en la informalidad. De esta manera, aumentan el empleo directo y la formalización. Estas empresas modernas no están en la industria manufacturera, pero permiten la mejora de habilidades y de capacidades que pueden ayudar a la sofisticación del país.

Esto no ha ocurrido de manera casual ni ha sido solo consecuencia de políticas que reconocen las condiciones particulares del empleo en el sector agrario o de los TLC, sino una combinación de las políticas públicas mencionadas en el comienzo de esta sección. A su vez, dichas políticas públicas, que han sido fundamentales para el *boom* agroexportador –un fenómeno eminentemente de la costa y de grandes empresas–, no bastan para una formalización masiva de pequeños productores.

Cabe mencionar que, en este proceso de esfuerzo colaborativo de diversos actores, entre 2013 y 2015, la Oficina de la OIT para los Países Andinos, en coordinación con la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), las centrales sindicales del Perú y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, implementó dos de los cinco módulos de la metodología SCORE en empresas líderes del sector. En específico, brindó apoyo en la formulación e implementación de Planes de Mejoramiento Empresarial (PME) en materia de Cooperación en el Lugar Trabajo (módulo 1 sobre Cooperación) y Seguridad y Salud en el Trabajo – SST (módulo 5 sobre SST), los cuales fueron ejecutados entre gerentes y trabajadores de las empresas participantes. Como resultado de ello, las empresas redujeron el número de trabajos relacionados con riesgos y accidentes de trabajo e incrementaron su productividad²⁶.

Por otro lado, muchas de las grandes empresas que han liderado el *boom* poseen grandes extensiones de terrenos (de miles de hectáreas, en varios casos) antes desérticos, beneficiados por proyectos de irrigación (o por extracción de agua subterránea, como en la región Ica). La mayoría de las empresas grandes han exportado frutos de sus propios campos, pero la tendencia está cambiando para el sector en general. Algunas están empezando a comprar a terceros.

► Continúa...

26 La metodología SCORE es un programa mundial de formación y asistencia técnica desarrollado por la OIT para apoyar a las PYME en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el aumento de la productividad mediante la implementación de sistemas de gestión empresarial basados en la cooperación entre gerentes y trabajadores. Para más información, véanse los enlaces siguientes: https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_250146/lang-es/index.htm y <https://scoreperu.org/resultados-score-peru/>

Y han aparecido empresas medianas que compran una parte mayoritaria a terceros, de los cuales un porcentaje significativo son pequeños productores. Estas empresas medianas manejan certificaciones grupales de pequeños productores y, por lo general, les proporcionan asistencia técnica y financiamiento.

Sin embargo, esto no ocurre con suficiente frecuencia, por lo que la gran mayoría de los pequeños productores se encuentran fuera de las cadenas valor agroexportadoras. Y, muchos de ellos, en la informalidad. La mejor opción que tienen para salir de la informalidad rural es insertarse en cadenas de valor formales, sean estas nacionales o internacionales. Ello les permitiría obtener precios más altos por sus productos. Por supuesto, la inserción en dichas cadenas depende de que estas existan (lo que depende a su vez de la implementación en simultáneo de políticas públicas). Pero depende también, en cierta medida, de políticas públicas explícitas para lograr su formalización. Una política evidente, con un éxito tan solo modesto, es el subsidio para la instalación de riego tecnificado.

En síntesis, el *boom* agroexportador peruano es un ejemplo exitoso de formalización rural y creación de más y mejores empleos. Es una formalización que se ha dado en esencia como resultado de generación de empleo en grandes empresas agroexportadoras. Pero aún tiene muchas tareas pendientes. Se necesita que un número mucho mayor de pequeños parceleros se inserten en la cadena agroexportadora. Pero ello no ocurrirá por sí solo: se requiere de políticas públicas específicas que los ayuden a insertarse en la modernidad.

7. Promoción e implementación de servicios de desarrollo empresarial para la inserción de las MYPE rurales en cadenas de valor dinámicas

Para superar la valla de la calidad y contribuir a la generación de empleo formal y trabajo decente considerando criterios ambientales y de género, muchas MYPE necesitan una transformación productiva, la cual requiere de cambios en métodos y procesos e inversiones relevantes. Pero, dado que existen numerosos riesgos, falta de bienes públicos, ausencia de conocimiento y financiamiento limitado, son muy pocas las MYPE que intentan siquiera la transformación productiva, lo que perpetúa la informalidad.

Empresas modernas tractoras potenciales de cadenas de valor que incluyan a MYPE rurales pueden ayudar a dicha transformación, pero su esfuerzo es por lo general insuficiente debido a la existencia de externalidades positivas: la rentabilidad social de su ayuda es bastante menor que la rentabilidad privada. Por lo tanto, el apoyo de las empresas tractoras es menor de lo que sería ideal para la economía en su conjunto.

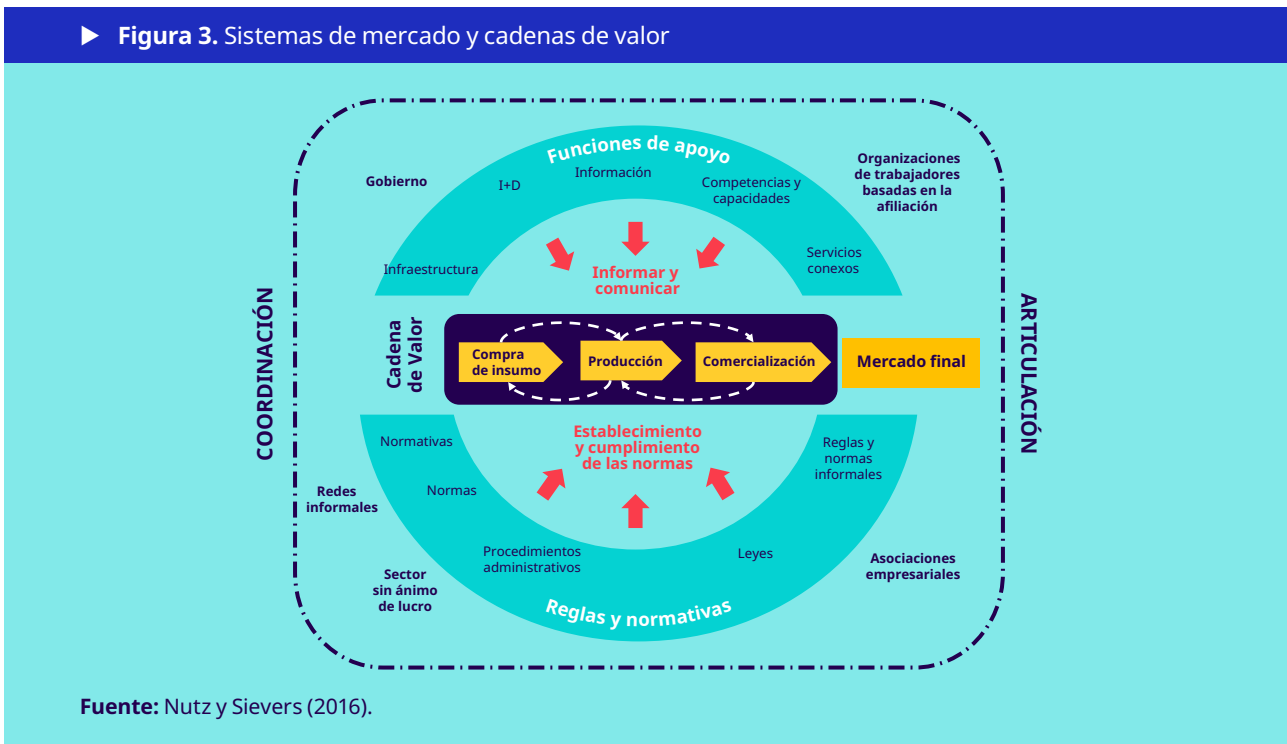
► **Recuadro 5.** Cadenas de valor como parte de sistemas de mercado

La figura 3 es una representación gráfica de cómo una cadena de valor forma parte de un sistema de mercado más amplio. En el centro están las cadenas de valor que aportan los productos y servicios al mercado. El entorno está formado por funciones de apoyo (por ejemplo, información, formación, finanzas, insumos) y reglas y normativas. Cada una de las reglas y funciones de apoyo identificadas como pertinentes para la conformación y el funcionamiento de la cadena de valor puede ser analizada como un sistema de mercado "interconectado" propio. Alrededor del núcleo de este nuevo sistema de mercado (por ejemplo, la formación), surgen nuevas reglas y funciones de apoyo. Este proceso de diagnóstico es vital para comprender sistemas de mercado a menudo complejos y para llegar a las limitaciones subyacentes reales (en los mercados interconectados) en las que se puede intervenir para maximizar el cambio en la escalabilidad y la sostenibilidad de la cadena de valor básica.

Por lo tanto, el uso de este diagrama puede ser útil para analizar y comprender sistemas de mercado específicos y sus limitaciones subyacentes (es decir, mediante un análisis de la cadena de valor) y para planificar e implementar acciones para mejorarlos (es decir, el desarrollo de la cadena de valor). Aunque normalmente las cadenas de suministro se analizan y desarrollan desde la perspectiva de un comprador principal (una gran multinacional, por lo general) y a menudo se centran en la logística organizativa de un sistema de suministro, el término cadena de valor suele utilizarse con una connotación de desarrollo frente a la productividad, el crecimiento y la creación de empleos en el sistema de mercado.

► Continúa...

► Figura 3. Sistemas de mercado y cadenas de valor



Fuente: Nutz y Sievers (2016).

Se requiere de la participación de actores e instituciones –en buena parte, públicas– que desarrollen políticas o intervenciones coordinadas a nivel macro, meso y micro²⁷. La inercia no se rompe sola. Y se tiene que trabajar en varias dimensiones:

a. Fomentar la asociatividad

Muchas de las inversiones que se necesitan para insertarse en cadenas de valor formales son rentables solo con una escala mínima que permita diluir los costos fijos unitarios. Por ejemplo, la certificación GlobalG.A.P. –la lista estandarizada de buenas prácticas agrícolas– es muy deseada. Las empresas que la obtienen pueden lograr un aumento de aproximadamente un 15% en el precio de sus productos. Pero es costosa para una MYPE agraria, ya que requiere contar con pozos, tratamiento de residuos (que deben ser almacenados) o cercos perimétricos en el fundo, entre otros. Para diluir dichos costos y hacer rentable la certificación, se requiere ampliar la escala. Por ello, las MYPE agrícolas asociadas (de manera horizontal o vertical) tienen muchas más probabilidades de obtener dicha certificación.

La asociatividad (horizontal) presenta varias otras ventajas. Una de ellas es centralizar los costos administrativos que se requieren para la formalidad, lo que mejora la eficiencia. Otra, generar canales únicos para lidiar con las contrapartes. Las MYPE agrarias asociadas pueden obtener mejores términos y condiciones de sus compradores –como precios de venta más altos, precios mínimos de reserva, que se considera merma, precios más bajos de insumos, entre otros–. Por ejemplo, pueden acortar la cadena de suministro y tener un trato directo con compradores de plantas de empaque –que prefieren negociar con una sola empresa a hacerlo con un centenar de productores individuales.

Además, las asociaciones o cooperativas más sofisticadas pueden integrarse (de manera vertical) hacia adelante mediante la instalación de sus propias plantas de empaque y la venta directa a compradores

27 La OIT cuenta con una serie de herramientas y metodologías para la promoción de sectores o cadenas de valor, que tienen el objetivo específico de formalizar tanto el empleo como a las unidades productivas de la economía informal. Para más información, véanse los enlaces siguientes: <https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/lang--es/index.htm> y https://www.ilo.org/americas/temas/sector-rural-y-desarrollo-local/WCMS_713607/lang--es/index.htm. En el recuadro 5, se presentan las cadenas de valor como parte de un sistema de mercado.

internacionales (e incluso pueden procesar la producción de terceros). Esto les permite aumentar sus márgenes de ganancia.

La asociatividad (y la mayor escala resultante de ella) también permite diluir los costos de asistencia técnica y de aprendizaje individual. Los pequeños productores empiezan a aprender unos de otros, y con ello se reducen los costos de implementar buenas prácticas y de monitorear su aplicación.

Para que la asociatividad funcione y perdure, sus beneficios deben ser reales. No se puede simplemente crear una asociación para cumplir con un requisito y acceder a fondos concursables u otros subsidios (*grants*) para asociaciones. Una vez que este financiamiento desaparece, lo hace también la asociación.


Por supuesto, la asociatividad también puede ser vertical: una empresa tractora se asocia con un grupo de pequeños productores, que son sus proveedores potenciales, y les brinda asistencia técnica y financiamiento. De esta manera, la empresa tractora garantiza su acceso a productos relativamente estandarizados, mientras que los pequeños productores logran beneficios de escala y acceso al *know-how* comercial y tecnológico de aquella. Por ejemplo, se puede llegar a arreglos como este para obtener la certificación GlobalG.A.P. grupal tipo 2²⁸.

En suma, los pequeños productores que no pueden superar la valla de la calidad de manera individual pueden hacerlo de manera colectiva y cooperando con los compradores finales. Desde luego, las mejoras resultantes en productividad y calidad tienen efectos positivos en la mejora de las condiciones de trabajo y la formalización, y, por ende, en el bienestar de los pequeños productores. Por ello, uno de los objetivos centrales de las PDP debe ser la asociatividad de pequeños productores en el campo²⁹. Pero complementada con apoyo en otras herramientas a nivel administrativo, tecnológico y financiero.

b. La investigación y el extensionismo

Una herramienta tecnológica central en el mundo rural es el extensionismo agrario: la difusión de nuevas tecnologías y educación al productor para mejorar su desempeño productivo, su acceso al mercado y sus condiciones de trabajo (como, por ejemplo, seguridad y salud en el trabajo).

La visión ortodoxa predominante en los últimos 40 años –asociada al Consenso de Washington– afirmaba que tanto la investigación como el extensionismo serían provistos por el “mercado”. De acuerdo con esta visión, la existencia de oportunidades de mayor rentabilidad generaría incentivos para la investigación privada, así como para la rápida adopción de tecnologías y métodos



Una herramienta tecnológica central en el mundo rural es el extensionismo agrario: la difusión de nuevas tecnologías y educación al productor para mejorar su desempeño productivo, su acceso al mercado y sus condiciones de trabajo (como, por ejemplo, seguridad y salud en el trabajo).

28 En este proceso, la empresa tractora establece procedimientos para el aseguramiento de la calidad y la seguridad, y monitorea el cumplimiento mediante auditorías e inspecciones *in situ*. Luego, la entidad acreditada por GlobalG.A.P. verifica si los procedimientos y el régimen de monitoreo cumplen con los requisitos, y además inspecciona de manera aleatoria al 10% de los pequeños productores. Si pasan, se los considera como grupo en un certificado que se emite directamente a la empresa tractora como “gerente representante”. Esta forma de certificación ayuda a la tractora y a sus proveedores al permitirles cumplir con una condición fundamental para el acceso a los mercados más exigentes y lucrativos, pero también refuerza los vínculos entre ambos, porque los pequeños productores solo son considerados “certificados” cuando venden por medio de la tractora, y esta conexión eleva los costos de incumplimiento.

29 En el campo de la promoción de la asociatividad, la OIT colabora con sus constituyentes y con otras organizaciones e instituciones asociadas para la creación de más y mejores empleos en la economía rural mediante la promoción del desarrollo de cooperativas con diferentes enfoques: orientación y asesoramiento sobre la creación de entornos favorables para el desarrollo de cooperativas; fortalecimiento de la capacidad de las cooperativas mediante la cooperación técnica y el fomento de las herramientas pertinentes; y facilitación de apoyo basado en la investigación sobre la contribución y el papel de las cooperativas en la economía rural. Así, la OIT ha desarrollado herramientas de formación y capacitación sobre el modelo de negocio cooperativo: para la concepción de la idea de organización de una cooperativa (Think.COOP), para la conformación de una cooperativa (Start.COOP), para la administración de una cooperativa (Manage.COOP) y para el fortalecimiento de la gestión de las cooperativas agrícolas en marcha (My.COOP). Estas herramientas están siendo institucionalizadas por muchos países del mundo. Para más información al respecto, véase el enlace siguiente: <https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/lang--es/index.htm>

más modernos. En consecuencia, se debilitaron a nivel global (incluida América Latina) las entidades públicas que hacían investigación y extensionismo agrario³⁰.

La experiencia muestra que esas premisas no eran válidas. Más allá de temas agrarios, y siguiendo a Geroski (2000, p. 604), "La característica central de la mayoría de las discusiones sobre difusión de tecnología es la velocidad aparentemente lenta a la que las empresas adoptan nuevas tecnologías". En la práctica, muchas innovaciones y tecnologías que ya están disponibles en el mercado no son conocidas por los pequeños productores. E incluso cuando las conocen, pueden demorarse en adoptarlas.

Y no solo es una cuestión de demoras. El sector privado por sí solo no tiende a proporcionar todo el apoyo que las MYPE agrarias requieren. Muchas de las empresas grandes solo venden producción de sus propios campos y no tienen siquiera relaciones comerciales con pequeños productores.

Hay casos en los que esto sí ocurre: empresas grandes o medianas que compran producción de pequeños productores con los que tienen (de manera directa o indirecta) relaciones comerciales diversas. En algunos casos, la relación es de simple acopio. En otros, empresas medianas (tractoras) coexisten con cientos/miles de pequeños productores agrarios (proveedores). Las primeras (sin tierras) brindan servicios empresariales (financieros y no financieros) a las segundas (con tierras; mayoritariamente minifundistas) para asegurar una provisión de productos de buena calidad que son colocados en mercados nacionales e internacionales. Incluso, estas empresas tractoras lideran procesos de reconversión a escala microeconómica, y luego, con la participación de los productores, la tecnología se difunde para amplificar la producción. Las primeras poseen valiosa información y conocimiento acumulado sobre el funcionamiento de la cadena de valor, que son transmitidos a los pequeños productores. Este proceso reduce los costos de transacción y genera externalidades positivas en el sector y el territorio. Estas empresas pueden manejar una certificación del tipo GlobalG.A.P. grupal, como se mencionó antes.

Pero este modelo no es frecuente. Normalmente, se requieren condiciones especiales. Una es que las empresas tractoras tengan una relativa certeza de que podrán recuperar los costos del extensionismo y otras inversiones que se necesitan para que las MYPE obtengan los estándares de calidad o de confiabilidad requeridos por los compradores. Sus proveedores pueden terminar vendiendo su cosecha a un tercero que les ofrezca un mejor precio, independientemente de quién les brindó el apoyo tecnológico. Otra condición es una cierta holgura de recursos. La labor de extensionismo de las empresas privadas debe competir internamente con otros usos por recursos (principalmente financieros) que suelen ser escasos. Estas empresas están concentradas en sus actividades principales/centrales (*core activities*). La mejora de sus proveedores no es siempre su primera prioridad. Como es obvio, tampoco tienen un gran interés en apoyar la reconversión de cultivos, dado que, si algo sale mal, las van a culpar. Por supuesto, existen empresas que hacen extensionismo a sus proveedores de una manera extensiva, pero se trata de actividades en muchos casos financiadas por la cooperación o los donantes internacionales.

Para el extensionismo agrario es fundamental contar con parcelas demostrativas. Es conocida la aversión al cambio entre los pequeños productores. Es comprensible, y resultado de su limitada disponibilidad de tierras, ausencia de capital, limitado acceso a la información, entre otros factores. Pero, en ocasiones, los cultivos son de por sí poco productivos y se venden a bajos precios al mercado interno o informal. En dichos casos, se requiere de un cambio de cultivo o el uso de semillas distintas. Para ello, debe haber una alianza con un líder local (parte de una cooperativa o asociación, idealmente), a fin de demostrar a los pequeños productores, en su propio territorio, la viabilidad económica de los cultivos/variedades/semillas propuestos. A menudo, los cambios pueden implicar la instalación de riego tecnificado (por goteo o por aspersión) que sustituya las formas de riego más tradicionales (por gravedad o por seco).

Por supuesto, no todo está limitado a los productos frescos del campo. También hay necesidades a nivel agroindustrial (o industrial, en general). Las MYPE pueden requerir apoyo para el desarrollo de nuevos

30 Ello coincidió, además, con la consolidación fiscal de las décadas de 1980 y 1990 en el mundo. Véase Chang (2011).

productos con valor comercial (por ejemplo, para un mejor aprovechamiento de la merma), así como para la obtención de su registro sanitario (indispensable para vender de manera formal). También se las puede ayudar a obtener certificaciones HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), que determinan la trazabilidad del producto (incluidos los insumos), el uso de procesos adecuados y equipos calibrados, y la inocuidad. Asimismo, con plantas prototipo de escala piloto que permitan validar nuevas tecnologías con rapidez. Y, además, con producciones iniciales que les permitan insertarse en el mercado y asegurarse de que hay demanda para su producción. Luego, con el diseño (*layout*) de planta y con las capacidades operativas ideales de cada equipo, para que, de manera asociada, un grupo de productores pueda instalar una planta propia.

c. Financiamiento

Un componente importante de los servicios de apoyo (*support services*) es el financiamiento que permita adquirir el equipo necesario u otros costos asociados a la transformación del proceso productivo de la MYPE (o asociación de MYPE). Este puede ser directo o por medio de garantías u otros mecanismos que reduzcan los riesgos del crédito (y el costo y acceso para el productor, por supuesto).

El papel medular del financiamiento ha recibido respaldo reciente en el trabajo de Banerjee *et al.* (2019) mencionado en la sección 2, el cual indicaba que existe una “trampa de la pobreza”: la falta de recursos impide hacer las inversiones necesarias, y la falta de dichas inversiones impide generar excedentes suficientes (para compensar por el autoconsumo y la depreciación del capital). Las microfinanzas, al generar el “gran empuje” (*big push*), pueden permitir escapar de dicha trampa.

El apoyo ciertamente debe ir más allá de los microcréditos. Como se subrayó previamente, uno de los resultados empíricos más importantes del trabajo de Banerjee *et al.* es que existe una gran heterogeneidad entre los emprendedores. Aunque ellos no lo mencionan, una implicancia de sus resultados es que, en lugar de la masificación indiscriminada del financiamiento, se requiere de una mayor focalización con el fin de desarrollar relaciones colaborativas (por ejemplo, entre emprendedores, empresas tractoras y entidades financieras) que generen un plan de negocios. Ello produce una demanda por financiamiento (tanto en montos como en plazos y otras condiciones adecuadas) que permite implementar dicho plan. El financiamiento no debe ser un fin en sí mismo.

d. Gestión empresarial

De manera complementaria al financiamiento y al extensionismo tecnológico, muchos pequeños productores requieren de apoyo para establecer o fortalecer la gestión de sus MYPE. Es decir, la inclusión de herramientas o metodologías de producción y gestión avanzada, como cooperación en el lugar de trabajo, gestión de la calidad, producción más limpia, gestión de recursos humanos, y seguridad y salud en el trabajo. Además, apoyo para contar con una estructura organizacional adecuada, para tener su contabilidad en regla y, fundamentalmente, para diseñar planes de negocios. Este apoyo también puede incluir lo siguiente: facilitar la obtención de certificaciones como GlobalG.A.P., Comercio Justo (Fair Trade) o certificaciones orgánicas; asesoría para participar en fondos concursables; asesoría para la obtención de registros sanitarios, entre otros. Todas estas intervenciones son sumamente relevantes



De manera complementaria al financiamiento y al extensionismo tecnológico, muchos pequeños productores requieren de apoyo para establecer o fortalecer la gestión de sus MYPE. Es decir, la inclusión de herramientas o metodologías de producción y gestión avanzada [...].

para contribuir al aumento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo de las empresas. Ello puede aumentar considerablemente la probabilidad de éxito de las MYPE³¹.

e. Formación de habilidades

Como sabemos, la digitalización, la automatización y la robotización llevan a las personas a desenvolverse en un mercado de trabajo que demanda nuevas habilidades técnicas, digitales y socioemocionales. La preparación de las personas para que puedan beneficiarse de la tecnología se convierte entonces en una condición previa para aprovechar todo su potencial.

Afrontar este proceso continuo de cambio exige anticiparse a las demandas de habilidades para que la transición escuela-trabajo sea exitosa, y profundizar el concepto de formación a lo largo de la vida para que aquellos que ya están trabajando en determinados sectores o cadenas de valor se actualicen continuamente.

Las políticas de desarrollo productivo en esta línea pueden facilitar medidas para realizar estudios de prospectiva de habilidades requeridas, impulsar el desarrollo de competencias profesionales y técnicas para el desarrollo de la economía rural, mejorar los sistemas de formación continua a la velocidad de los cambios actuales, entre otros.

En tal sentido, resulta relevante que las medidas de apoyo al empleo en la economía rural prevean y articulen la demanda de trabajo con la oferta de capacidades, habilidades, entrenamiento y educación que se necesita en una economía vinculada a los RR. NN. Por ejemplo, la consideración de programas de capacitación y reconversión de capacidades para trabajadores actuales y futuros vinculados a los sectores claves de la economía (agricultura y ganadería, forestal, pesca y acuicultura, ecoturismo, turismo agrogastronómico, entre otros), son claves para generar empleos verdes y promover la transición justa.

8. ¿Cómo implementar de manera eficiente el apoyo multidimensional que las MYPE requieren?

La sección previa puso énfasis en la necesidad de contar con un apoyo multidimensional para la formalización. En ciertos casos, con simplificación administrativa y regulaciones acordes con la realidad. Pero, en muchos otros, ayudando a las MYPE a fortalecer sus capacidades y transformarse de manera productiva. Ello no ocurrirá mediante “capacitaciones” genéricas que en muchos casos no tienen los resultados deseados, sino con un trabajo conjunto que incluya transferencia tecnológica, información sobre mejores prácticas y oportunidades de mercado, vigilancia tecnológica, plantas prototipo, parcelas demostrativas para reducir los riesgos de la primera inversión, ayuda para obtener certificaciones valoradas por consumidores internacionales, entre otras. También se logrará abordando los temas de productividad y condiciones de trabajo (con programas de formación y asistencia técnica orientados a la modernización de los sistemas de gestión empresarial) y el tema del financiamiento (posiblemente de segundo piso y con acompañamiento y transferencia tecnológica), y con bienes y servicios públicos (como infraestructura y conectividad), así como mediante el fomento y facilitación de la asociatividad. De esta manera, las MYPE (sobre todo las agrarias, pero no solo ellas) podrán lograr los beneficios en términos de mayor productividad, mejora de las condiciones de trabajo, menores precios de insumos, agrupación de riesgos (*risk pooling*), mejor capacidad de negociación de precios de venta, entre otros relacionados con tener una mayor escala.

31 Kluve *et al.* (2016) muestran que las intervenciones de fortalecimiento empresarial tienen mayor efectividad, en términos de generación de ingresos y empleo, que otras políticas activas del mercado laboral para los jóvenes, como la formación profesional, el empleo subvencionado y los servicios de empleo.

En la medida en que mucho de esto no lo provee “el mercado”, al menos no en las magnitudes necesarias, hay un papel bastante claro para políticas públicas productivistas e intervenciones coordinadas a nivel macro, meso y micro. Se requiere de la intervención pública para financiar en parte los costos privados de insertar a las MYPE en cadenas de valor agroalimentarias u otras vinculadas con la economía rural, como ya se detalló. Lo ideal es combinar la disciplina del mercado con la hoja de balance del Estado, para lograr los objetivos de la inclusión productiva. Se puede ver un ejemplo de ello en el recuadro 6.

► **Recuadro 6.** El fortalecimiento de las relaciones comerciales entre pequeños productores y hoteles/restaurantes

Una de las cadenas de valor con mayor potencial para los pequeños productores es la de la agrogastronomía, en especial la de gama alta y en destinos turísticos. La oportunidad parece evidente. Los visitantes quieren degustar platos locales elaborados con productos de la zona y que beneficien a la economía local, y los productores pueden colocar sus mercancías a precios relativamente altos. Los hoteleros y restauranteros también ven ventajas, ya que pueden dar a conocer la cultura local, mejorar su imagen y obtener insumos locales que ya están en su carta a precios competitivos, entre otras.

Sin embargo, esto no ocurre lo suficiente. La razón más evidente de ello es la “valla de la calidad”. Se requiere que los productores locales cumplan con una serie de condiciones: confiabilidad en la entrega (y en los plazos y cantidades acordados), buena calidad, inocuidad alimentaria, presentación y empaque adecuados, buenas prácticas de higiene y manipulación de alimentos, registros sanitarios al día, facturación adecuada, entre otras.

Para lograr estos estándares, se requiere que los productores realicen inversiones –por ejemplo, en maquinaria–, que haya mejoras en la infraestructura pública –por ejemplo, centros de abastos y carreteras–, que los productores se asocien, y que puedan contar con asistencia técnica y financiamiento. Hay que considerar, además, que muchos productores estarán reacios al cambio.

Y, si bien los hoteleros y restauranteros darán la bienvenida a productos y productores locales, no se encargarán de llevar a cabo las tareas de identificación, capacitación, seguimiento y colaboración continua necesarias para que dichos productores obtengan los estándares de calidad requeridos. Ni, mucho menos, de las inversiones en infraestructura.

Hay nuevamente un rol multidimensional para el Estado, que va mucho más allá de organizar ferias y hacer campañas para promocionar el producto local (véase, por ejemplo, Alvites & Grados, 2017).

Las políticas públicas deben diseñarse para intentar satisfacer las necesidades y resolver los desafíos de los actores directos de la cadena en el ámbito rural. Por ello es clave la implementación de procesos de escucha. Los actores directos conocen mejor que nadie los problemas que enfrentan, sean estos de mercado, de infraestructura productiva, de equipamiento, de condiciones de trabajo, de articulación productiva, de acceso a servicios empresariales, entre otros. Estos problemas suelen ser muy específicos al lugar (*place-based*) y, por ello, las soluciones deberían ser también bastante específicas. Es recomendable, por lo tanto, que el Estado busque entender el contexto local de los actores y diseñe políticas adecuadas a su realidad, con soluciones que presenten modelos de intervención iterativos y de colaboración estratégica.

Las políticas públicas deben diseñarse para intentar satisfacer las necesidades y resolver los desafíos de los actores directos de la cadena en el ámbito rural. Por ello es clave la implementación de procesos de escucha.


Pero las iniciativas públicas a nivel subnacional tienen por lo general tres grandes deficiencias: (i) no suelen estar diseñadas para satisfacer los problemas específicos que enfrentan productores con realidades y contextos diferentes, heterogeneidades, entre otros, ni cuentan con mecanismos rápidos de corrección de dificultades; (ii) no coordinan entre sí; y (iii) con frecuencia no tienen la escala necesaria. Las entidades públicas funcionan normalmente en compartimentos estancos y, por lo tanto, no logran

ayudar a poner en valor el potencial productivo de muchas empresas. Frecuentemente, las iniciativas públicas pierden de vista el problema que se busca resolver. Se asigna el dinero primero y luego se busca gastarlo. Ponen la carreta delante de los caballos. Y, a menudo, se gastan recursos y tiempo en estudios y análisis de la cadena de valor, pero muy pocos de ellos transitan del diagnóstico o plan a la acción.

a. Implementación de soluciones sostenibles para promover el empleo formal y el trabajo decente en cadenas de valor

Con el fin de revertir los problemas encontrados, las políticas públicas de desarrollo productivo deben entender lo que se busca resolver (por ejemplo, duplicar la productividad de un cultivo, incrementar los ingresos de los productores y generar empleo en un valle) y, a partir de ello, identificar los cuellos de botella específicos, las soluciones tentativas y a los responsables. De esta manera, se puede generar una hoja de ruta preliminar, alinear esfuerzos y determinar las necesidades de recursos para el logro de los objetivos. Y hacer ajustes con base en lo aprendido durante la implementación. Este debe ser un proceso recursivo similar a la política industrial moderna esbozada por Rodrik (y descrita en la sección 5).

No se trata de implementar un plan ya conocido con certeza y esperar a ver los resultados y luego evaluar. Este tipo de soluciones lineales a los problemas de productividad (véase la figura 4) por lo general no funciona bien. Hay mucho que se desconoce al hacer el diagnóstico y análisis inicial y que se aprenderá solo durante la implementación.


 Con el fin de revertir los problemas encontrados, las políticas públicas de desarrollo productivo deben entender lo que se busca resolver (por ejemplo, duplicar la productividad de un cultivo, incrementar los ingresos de los productores y generar empleo en un valle) y, a partir de ello, identificar los cuellos de botella específicos, las soluciones tentativas y a los responsables.

► **Figura 4.** Modelo tradicional lineal de un proyecto que comienza con un análisis y termina con una evaluación



Fuente: Quicaña (2020b).

Las soluciones a los problemas de las cadenas de valor requieren, más bien, ser cocreadas e implementadas de manera iterativa y participativa por los actores directos e indirectos de cada cadena (figura 5). En tal sentido, los espacios de coordinación y articulación público-privada para promover cadenas de valor son mecanismos pertinentes para impulsar soluciones sostenibles y escalables de manera evolutiva y colaborativa.

► **Figura 5.** Modelo iterativo (recursivo) y de colaboración estratégica



Fuente: Quicaña (2020b).

Este modelo iterativo y de colaboración estratégica posibilita cocrear y probar varias soluciones piloto en lugar de hacer intervenciones predefinidas cuyo éxito o fracaso solo se comprueba luego de terminado el proyecto o iniciativa. En el modelo recursivo, la interacción permanente con los actores del sistema de mercado y de la cadena de valor permite comprobar si las soluciones llevarán a los resultados esperados. Y, si no es así, se puede transferir la atención a otras intervenciones. En este proceso, es necesario contar con un sistema de evaluación con ciclos de aprendizaje cortos que permita la verificación continua de los resultados de las soluciones. El recuadro 7 presenta algunas sugerencias metodológicas para soluciones en cadenas de valor.

► **Recuadro 7.** Metodología para planificación e implementación de soluciones sostenibles

Se presentan a continuación algunas orientaciones metodológicas básicas para probar soluciones piloto en dos etapas: (a) cocreación de soluciones sostenibles y (b) implementación de soluciones.

► **a) Cocreación de soluciones sostenibles**

La cocreación consiste en organizar procesos participativos (reuniones, talleres, entre otros) para la identificación y priorización de soluciones –acceso a mercados, infraestructura productiva y equipamiento, investigación y extensionismo, condiciones de trabajo adecuadas, asociatividad y articulación productiva, financiamiento, formación, normas, procedimientos, entre otras– con respuestas tangibles a los problemas o cuellos de botella de la cadena de valor.

En este proceso, se requiere contar con información de base sobre el análisis del sistema de mercado y de la cadena de valor. Asimismo, con un listado de causas sistémicas de los problemas o cuellos de botella que afectan la productividad y la capacidad de generar empleo formal y trabajo decente en cadenas de valor. Estas deben ser el resultado de las sesiones colectivas de análisis e interpretación y corresponder a lo que los actores directos consideran que es la realidad de la cadena de valor³². Cabe mencionar que, en estos procesos, es imprescindible tomar en cuenta los criterios ambientales y de género.

► Continúa...

32 Para más información y herramientas sobre procesos de cocreación, véanse: (a) *Guía para la transición a la formalidad en cadenas de valor* (OIT, 2020b) y (b) *Innovación social para la promoción del trabajo decente en la economía rural: manual de implementación de iniciativas LABOR* (OIT, 2019b).

En esta etapa, se determinan acciones específicas para desarrollar o fortalecer las funciones de apoyo (asociatividad, investigación, extensionismo, financiamiento, gestión empresarial, entre otras) o las reglas o normativas para promover el trabajo decente en la cadena de valor.

▶ **b) Implementación**

Una vez que los diversos actores han identificado y priorizado las soluciones en la etapa de cocreación, se requiere diseñar y formular las intervenciones que busquen llevar a cambios sistémicos en el sistema de mercado de cadenas de valor. Las soluciones se implementan mediante procesos iterativos de ajuste y adaptación de estas a las realidades y contextos en los que se desarrolla la cadena de valor. Esto tiene que ocurrir “en tiempo real”. Esta etapa consta, a su vez, de dos fases: (a) diseño de soluciones y (b) implementación o testeo de soluciones.

b.1 Diseño de soluciones

En esta fase, se elabora una propuesta de solución prototipo rápida, que consiste en estructurar una nota de concepto del prototipo que se pondrá a prueba. No es necesario que sea perfecta. Su objetivo es comunicar el concepto de una manera tangible, con el fin de recopilar retroalimentación de los actores de la cadena de valor y hacer ajustes antes de la etapa del testeo.

Después de finalizada la conceptualización de la solución prototipo, se elabora un plan con resultados, productos, actividades, recursos y actores involucrados de cara al testeo del prototipo en la cadena de valor. Cada solución requiere de una sesión de codiseño con los actores relacionados con la intervención que se planea implementar.

b.2 Implementación o testeo de las soluciones

En esta fase, se pone en marcha el plan de implementación de las soluciones priorizadas. Es recomendable que el liderazgo sea ejercido por un actor del espacio de coordinación y articulación de la cadena de valor que cuente con las competencias, los recursos y los incentivos necesarios para conducir el proceso.

El plan de implementación debe ser realista y ejecutarse de manera rápida. Para ello, es recomendable centrar la intervención en determinados eslabones de la cadena dentro de un territorio o localidad. En esta fase de implementación de soluciones piloto, se requiere realizar una evaluación evolutiva para probar de manera continua las hipótesis planteadas sobre el porqué de los problemas o cuellos de botella que afectan la productividad y la capacidad de generar empleo formal y trabajo decente en cadenas de valor, y cómo abordarlos.

Las soluciones que presenten resultados positivos pueden escalarse. Se pueden realizar pruebas para cada una de las soluciones diseñadas (o para las más relevantes, dependiendo de los recursos existentes). La meta es establecer si los actores están motivados y son capaces de “adoptar” y “adaptar” soluciones duraderas y sostenibles que aborden las causas subyacentes identificadas en la fase anterior.

Fuente: Quicaña (2020b).

El papel de los articuladores es crucial. El Estado puede apalancar el conocimiento acumulado por aquellas ONG –financiadas usualmente por la cooperación internacional– que ya realizan algunas de estas tareas (por ejemplo, brindar apoyo tecnológico y ayuda con la asociatividad y generación de certificaciones). Pero las ONG por lo general tienen escala de ONG y, además, difícilmente pueden inducir a la cooperación de las entidades públicas. Lo primero puede compensarse con mayor financiamiento público. Lo segundo es más difícil de resolver. Por ello, es importante complementar el accionar de articuladores y otros actores directos con capacidades de autoridades de alto nivel.

b. La complementariedad *top-down* y *bottom-up*

Por supuesto, la información necesaria para la elaboración de las políticas públicas debe obtenerse de actores que tienen el conocimiento contextual y que, a menudo, serán quienes implementen las políticas. Sin embargo, la solución de algunos problemas requiere acudir a instancias de más alto nivel.

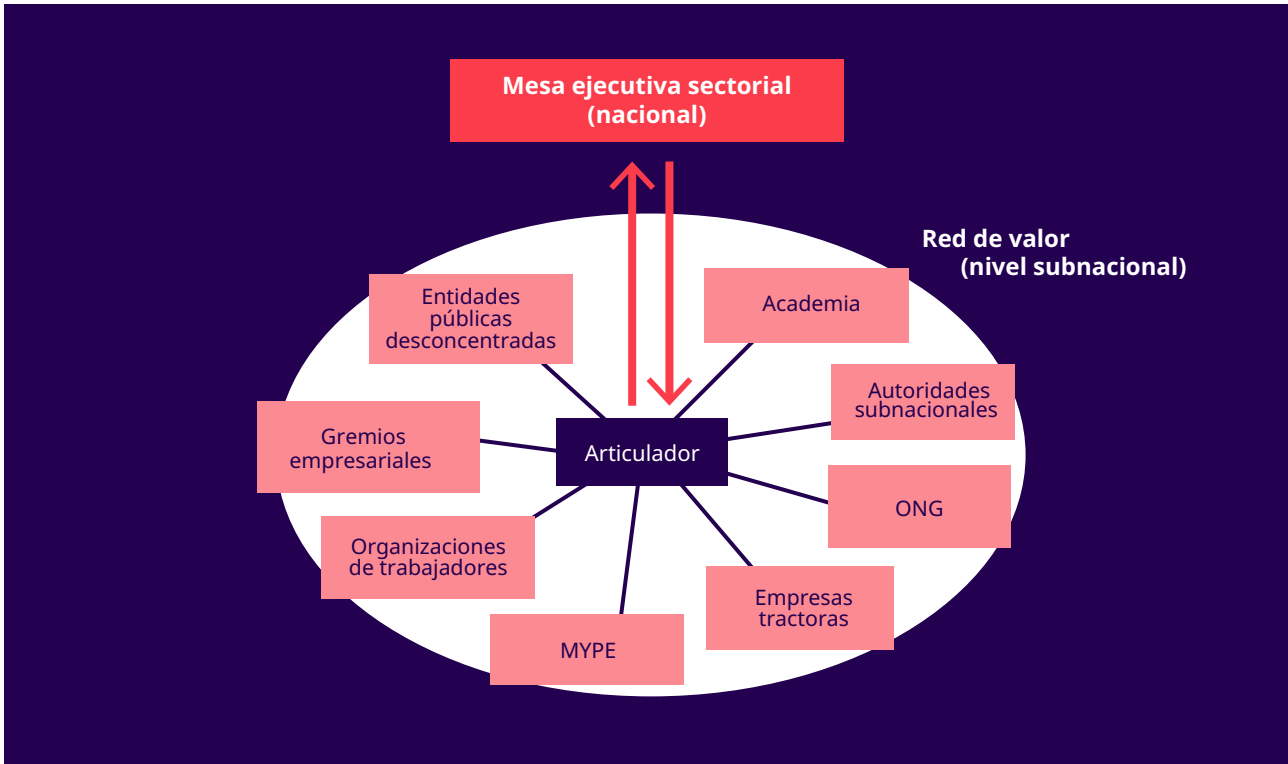
Para apreciar la complementariedad *bottom-up* / *top-down* es útil repasar la experiencia de los programas de clústeres aplicados en la región. Como identificaron correctamente los impulsores de dichos programas, la unidad de análisis más relevante no es la empresa ni el sector sino la cadena (red) de valor o el clúster.

En su evaluación de los programas de clústeres en la región, Maffioli, Pietrobelli y Stucchi (2016) resaltan dos problemas que requieren ser resueltos. En primer lugar, estos programas se encuentran desarticulados de otros programas/herramientas del sector público. Son esfuerzos aislados y desvinculados. Por ello, a menudo no logran resolver los problemas de coordinación público-pública que se producen incluso a nivel subnacional. En segundo lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior, existen problemas cuyas decisiones deben tomarse a nivel de una instancia nacional (como cambios en una normativa o una certificación nacional) y que, por lo tanto, los programas de clústeres no logran resolver.

Para solucionar estas limitaciones, se requiere tener instancias articuladoras y brazos ejecutores a nivel de la cadena de valor relevante. El articulador debe buscar que los distintos actores claves (públicos y privados) colaboren en la identificación y resolución de problemas. Lo importante es que el Estado ingrese de manera conjunta y coordinada, por lo menos en lo que se refiere a los temas productivos.

Además, se recomienda que el articulador tenga un canal que le permita elevar problemas a instancias nacionales (por ejemplo, las Mesas Ejecutivas; véase Ghezzi, 2019). Ello puede ocurrir cuando se requiere asignar presupuestos, resolver problemas, cambiar normativa de relevancia nacional, entre otros. Este canal permitiría generar incentivos presupuestarios que induzcan a la cooperación entre entidades públicas. Y, en particular, permitiría al articulador inducir a la acción a los entes públicos ejecutores a todo nivel. La cooperación no puede basarse en la buena voluntad de las entidades públicas. Se puede visualizar este modelo potencial de articulación a nivel territorial en la figura 6.

► **Figura 6.** La complementariedad en las políticas productivistas



Por supuesto, no todas las MYPE tienen la capacidad (o la posibilidad) de insertarse en cadenas de valor dinámicas (sean nacionales o internacionales). ¿Qué se puede hacer en esos casos?

9. ¿Qué hacer con las MYPE rurales que no pueden insertarse en cadenas de valor formales?

Como ya se mencionó, hay una gran heterogeneidad entre las MYPE. Según la tipología de Banerjee y Duflo (2011) y Banerjee *et al.* (2019), están los “reticentes”, con poco interés en el emprendimiento; los que, por falta de recursos, se encuentran en una “trampa de pobreza”; y los que han logrado salir de la pobreza y tienen crecimiento patrimonial.

Las PDP antes descritas se aplican sobre todo a los dos últimos tipos, aquellos que tienen las habilidades y el interés por emprender. Estas políticas combinadas pueden permitir a algunos escapar de la situación de subsistencia y a otros, acelerar su proceso de acumulación e insertarse en las redes de valor avanzadas.

Los productores reticentes, de subsistencia, en muchos casos MYPE unipersonales, tienen un empleo básicamente residual y con severos déficits de trabajo decente. Es una informalidad más difícil de revertir y afecta la calidad de vida de millones de productores. En estos casos, la solución más prometedora y permanente puede ser la generación de empleo en el sector moderno. Y las políticas públicas ideales deberían ser una combinación de, por un lado, políticas de tipo social transicional y, por otro, PDP que permitan el aumento de la demanda de mano de obra en el sector más moderno de la economía.

Son importantes también las políticas de formación para el trabajo. Afrontar el continuo proceso de cambio exige anticiparse a las demandas de habilidades (por ejemplo, para que la transición escuela-trabajo sea exitosa para los jóvenes rurales) y fortalecer las capacidades de los trabajadores rurales mediante programas de formación y capacitación acordes con las necesidades y realidades de la economía rural. En todo caso, se requiere de medidas relacionadas con el desarrollo del capital humano en las áreas rurales.

Por supuesto, no se sabe cuántas son las MYPE rurales de subsistencia sin mayor potencial de crecimiento. Ulyssea (2018) estima, en otro contexto, que llegarían al 50%. Sin embargo, es necesario entender los límites de dichos estimados. Por lo general son *ex ante* y estáticos. Miden el valor agregado por trabajador y no toman en cuenta, por un lado, que dicho valor agregado depende de la existencia de bienes públicos (por ejemplo, un campesino sin acceso a riego tecnificado ni asistencia técnica puede tener una productividad de subsistencia, mientras que con acceso a bienes públicos puede tener una productividad mucho mayor), y, por otro, que la productividad evoluciona con el tiempo, precisamente como consecuencia de poder insertarse en cadenas dinámicas y lograr las mejoras continuas asociadas a dichas cadenas.

Las PDP necesarias para la formalización rural requieren de un tipo de capacidades públicas que no abunda en América Latina. Esas capacidades son incluso menores en el sector rural, por un conjunto de razones relacionadas con su menor densidad demográfica, la distancia, la menor cantidad de población, entre otras. Las políticas públicas tienen un sesgo urbano (veáse, por ejemplo, OIT, 2016).



Afrontar el continuo proceso de cambio exige anticiparse a las demandas de habilidades (por ejemplo, para que la transición escuela-trabajo sea exitosa para los jóvenes rurales) y fortalecer las capacidades de los trabajadores rurales mediante programas de formación y capacitación acordes con las necesidades y realidades de la economía rural.

Es necesario un proceso de fortalecimiento institucional³³, pero no uno que consista en “copiar mejores prácticas”. Esta ha sido una estrategia estándar para el desarrollo: “construir instituciones adecuadas” copiando las mejores prácticas internacionales, lo que debería conducir a buenas políticas públicas y, a la larga, al desarrollo.

Aunque suena lógica, esta estrategia no ha funcionado en general. Parte del problema es que se ha intentado copiar literalmente las “mejores prácticas”, tomando en cuenta muy poco el contexto local y, a veces, con un interés limitado en adaptarlas a la realidad local para que funcionen de manera eficaz³⁴. Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock (2017) hablan del “mimetismo isomorfo”, situación que ocurre cuando los Gobiernos copian las mejores prácticas utilizadas en el ámbito internacional con el fin de parecer eficientes, aunque en realidad no lo sean: con ello, “se mimetizan” y compran credibilidad, aunque en general tengan poco interés en que se produzcan cambios efectivos. Estos Gobiernos consideran que promulgar una ley es un “éxito”, aun cuando esta no se implemente, no tenga ningún efecto real o genere un efecto distinto al previsto. Poner a un niño en la escuela es lo que cuenta, aunque no aprenda nada. Asignar fondos de financiamiento a un sector es considerado un triunfo, aunque nadie lo utilice o no cumpla ningún objetivo.

10. Las capacidades del Estado

En realidad, son muy pocos los casos en los que se puede copiar directamente las mejores prácticas internacionales. Lo que funciona en Dinamarca casi con seguridad no funcionará en el Perú o Ecuador. El Estado no se va a fortalecer con una ley.

Quizá se deba invertir la lógica. Como dicen Andrews *et al.* (2017), más importante que fortalecer instituciones para tener éxitos es tener éxitos para fortalecer instituciones. Una vez establecidos una visión y un norte, el Estado debe aprender haciendo y ejecutando. El Estado tendrá éxitos y algunos fracasos, pero solo haciendo aprenderá y fortalecerá sus capacidades de ejecución en el futuro. Es decir, se pueden generar círculos virtuosos de fortalecimiento institucional y mejora de políticas públicas³⁵.

El fortalecimiento de capacidades es incluso más importante en instancias de gobierno subnacionales, en particular en áreas rurales, que por lo general tienen menores niveles de eficiencia que el Gobierno nacional.

Lograrlo no pasa solo por hacer talleres o capacitaciones, una práctica común pero, por lo general, mal enfocada y con un impacto real mínimo. Tampoco pasa por encargar consultorías sobre cómo fortalecer las entidades subnacionales, pues muy probablemente terminarán engavetadas, sin ningún efecto en la práctica. Más bien, pasa por un proceso de trabajo conjunto. De esa manera, se puede ir creando conocimiento tácito y memoria institucional a nivel subnacional.

11. A manera de conclusión

La informalidad de las unidades productivas y del empleo –y, en general, el limitado número de transiciones de MYPE hacia la formalidad, así como la escasa creación de más y mejores empleos– tiene razones estructurales que se desarrollan en este documento. Una razón importante es que, a fin de alcanzar los estándares (laborales, de calidad, sanitarios y ambientales) necesarios para insertarse en

33 De alguna manera, las PDP son incluso más complejas que otras, debido a que no existe una hoja de ruta clara, tienen un volumen de transacciones sumamente alto y su impacto es más difícil de medir en el corto plazo.

34 El escepticismo sobre copiar literalmente “mejores prácticas internacionales” no debe entenderse como un escepticismo sobre aprender de otras experiencias y ver qué funciona en el contexto local. Evidentemente, es necesario tomar información internacional. En este caso, la preocupación tiene que ver fundamentalmente con la copia acrítica y el desinterés por que las cosas efectivamente funcionen.

35 Ghezzi y Gallardo (2013) muestran cómo se produjo este proceso con buena parte de las instituciones macroeconómicas en el Perú.

cadena de valor formales, se requiere de la presencia de bienes públicos mínimos y de inversiones que muchas MYPE no pueden afrontar por sí solas y muchas empresas tractoras potenciales no están dispuestas a solventar.

Se requiere apoyo en la forma de políticas públicas. Por supuesto, las políticas transversales son importantes, pero las PDP son indispensables en su dimensión sectorial y de cadena de valor. Los problemas de coordinación generados por los cambios en métodos productivos y en estándares requeridos por los consumidores son muy específicos a los sectores o cadenas de valor y deberían resolverse a ese nivel.

Ciertamente, dentro de las políticas de desarrollo productivo necesarias para enfrentar el problema de la informalidad rural y promover el trabajo decente (como mandato esencial de la OIT) es necesario incluir aquellas que pongan en valor la mayor cantidad de sectores con potencial, de manera que haya más cadenas de valor en las cuales insertarse. Son PDP sectoriales para más y mejores empleos.

Adicionalmente, es importante que haya políticas que tengan como objetivo explícito la inserción productiva de las MYPE rurales. La unidad productiva de análisis más relevante es el clúster o el ecosistema productivo local: la intersección entre el sector (y su cadena de valor e industrias laterales) y un espacio territorial determinado.

Las políticas públicas adecuadas para la inserción productiva necesitan de un articulador y brazos ejecutores a nivel local/subnacional. Su objetivo debe ser entender los problemas que enfrentan las MYPE rurales productivas a ese nivel y que las distintas entidades públicas participen de una manera articulada a nivel territorial. Pero requieren que haya, de manera complementaria, una instancia nacional que ayude con normas de aplicación a nivel país, con asignación de presupuestos u otras medidas que induzcan a la colaboración entre entidades del Estado.

Asimismo, se requiere de la participación y cooperación de las organizaciones empresariales, las organizaciones de trabajadores y otros actores e instituciones del ecosistema productivo local. Y, además, los esfuerzos dirigidos a la promoción de la productividad deberían ir de la mano con políticas vinculadas con el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización.

Por las razones expuestas, las recompensas de abordar la informalidad rural, y por ende la promoción del trabajo decente, son altas. Y los cambios en métodos productivos y en estándares y certificaciones internacionales implican una clara oportunidad. Se debe hacer uso del potencial de las MYPE rurales para apoyarlas con políticas públicas del tipo descrito en esta Nota Técnica, a fin de que logren su transformación productiva para crear más y mejores empleos en la región.



Por las razones expuestas, las recompensas de abordar la informalidad rural, y por ende la promoción del trabajo decente, son altas. Y los cambios en métodos productivos y en estándares y certificaciones internacionales implican una clara oportunidad.

12. Referencias

Acemoglu, P., & Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3-30.

Alvites, C., & Grados, V. (2017). *Factores que impiden la relación comercial regional entre agricultores con los hoteles 3, 4 y 5 estrellas del departamento de Cusco, entre los años 2011-2015*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10757/623454>

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M.** (2017). *Building state capabilities: Evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E.** (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York: Public Affairs.
- Banerjee, A. V., Breza, E., Duflo, E., & Kinnan, C.** (2017). *Do credit constraints limit entrepreneurship? Heterogeneity in the returns to microfinance*. Global Poverty Research Lab Working Paper 17-104.
- _____. (2019). *Can microfinance unlock a poverty trap for some entrepreneurs?* NBER Working Paper 26346.
- Bastin, J. F., Finegold, Y., García, C., Mollicone, D., Rezende, M., Routh, D., Zohner, C. M., & Crowther, T. W.** (2019). The global tree restoration potential. *Science*, 365(6448), 76-79.
- Bustos, P., Caprettini, B., & Ponticelli, J.** (2016). Agricultural productivity and structural transformation: Evidence from Brazil. *American Economic Review*, 106(6), 1320-1365.
- Chacaltana J., & Salazar-Xirinachs, J.** (2018). La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y cómo superarla? En J. Chacaltana & J. Salazar (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos* (pp. 15-47). Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Chang, H.-J.** (2011). *Rethinking public policy in agriculture*. FAO.
- De Soto, H.** (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Ellis, M., McMillan, M., & Silver, J.** (2018). Employment and productivity growth in Tanzania's service sector. En R. Newfarmer, J. Page & F. Tarp (Eds.), *Industries without smokestacks: Industrialization in Africa reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, D.** (2004). The hidden dangers of the informal economy. *McKinsey Quarterly*, 3, 27-37.
- Geertz, C.** (1963). *Peddlers and princes: Social development and economic change in two Indonesian towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Geroski, P. A.** (2000). Models of technology diffusion. *Research Policy*, 29, 603-625.
- Ghezzi, P.** (2019). *Mesas Ejecutivas en Perú: una tecnología para el desarrollo productivo*. Documento para Discusión IDB-DP-711. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ghezzi, P., & Gallardo, J.** (2013). *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hallward-Driemeier, M., & Nayyar, G.** (2017). *Trouble in the making? The future of manufacturing-led development*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M.** (2016). *Interventions to improve the labour market outcomes of youth: A systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services and subsidized employment interventions*. Campbell Systematic Reviews 2017:12. Campbell Collaboration. International Development Coordination Group.
- Harris, J., & Todaro, M.** (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *The American Economic Review*, 60(1), 126-142. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/1807860>
- Hart, K.** (1970). Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning. *The Journal of Development Studies*, 6(4), 104-120. doi:10.1080/00220387008421338
- Infante, R.** (2018). Crecimiento, cambio estructural y formalización. En J. Chacaltana & J. Salazar-Xirinachs (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos* (pp. 51-70). (1.ª ed.). Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- Jaramillo, M.** (2013). *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*. Avances de Investigación 13. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).
- La Porta, R., & Shleifer, A.** (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.
- Levy, S.** (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- _____ (2018). *Unrewarded efforts: The elusive quest for prosperity in Mexico*. Inter-American Development Bank.
- Lewis, W. A.** (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2), 139-191.
- _____ (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*, 47(3), 211-299.
- Maffioli, A., Pietrobelli, C., & Stucchi, R.** (Eds). (2016). *The impact evaluation of cluster development programs: Methods and practices*. Washington D. C.: The Inter-American Development Bank.
- Maloney, W. F.** (2004). Informality revisited. *World Development*, 32, 1159-1178.
- Monge-Gonzales, R., Salazar-Xirinach, J., & Espejo-Campos, I.** (2019). *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_647398.pdf
- Nutz, N., & Sievers, M.** (2016). *Guía general para el desarrollo de cadenas de valor: cómo crear empleo y mejores condiciones de trabajo en sectores objetivos*. Ginebra: OIT / Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** (2013). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra. Recuperado de: https://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_222986/lang--es/index.htm
- _____ (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015*. Recomendación 204. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf
- _____ (2016). *Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe (versión revisada)*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_530327.pdf
- _____ (2018). *Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas*. 19.ª Reunión Regional Americana. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_646374.pdf
- _____ (2019a). *Fortalecimiento del desarrollo local en las zonas rurales mediante cooperativas y otras empresas y organizaciones de la economía social y solidaria: trabajo decente en la economía rural*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_437229.pdf
- _____ (2019b). *Innovación social para la promoción del trabajo decente en la economía rural: manual de implementación de iniciativas LABOR*.
- _____ (2019c). *Cartera de notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural. Transición a la formalidad en la economía rural informal*. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_437218/lang--es/index.htm

- ____ (2020a). *Efectos de la COVID-19 en la economía rural de América Latina*.
- ____ (2020b). *Guía para la transición a la formalidad en cadenas de valor*. Documento inédito.
- ____ (2020c). *Nota técnica. Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. 2.ª ed.
- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J.** (2007). *Informality: Exit and exclusion*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6730>
- Quicaña, E.** (2020a). *Las tres fases de estrategias sectoriales para una reactivación productiva inclusiva y sostenible. Nota informativa*. Lima: OIT / Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_747068.pdf
- ____ (2020b). *Soluciones sostenibles para el desarrollo de la cadena de valor con empleo formal y trabajo decente. Nota informativa*. Lima: OIT / Oficina Internacional del Trabajo. Documento inédito.
- Reinecke, G.** (2018). Enfoques específicos para el trabajo rural y agrícola. En J. Chacaltana & J. Salazar-Xirinachs (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos* (pp. 305-318). Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Rodrik, D.** (2011). *The future of economic convergence*. NBER Working Paper 17400. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w17400>
- ____ (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33.
- ____ (2018). *New technologies, global value chains and the developing economies*. Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series 1. Oxford, Reino Unido.
- Sabel, C.** (2016). *The new organization of production, productive development policies and job creation or Thinking about industrial policy as industry becomes less central to development. Relations between productive development policies, jobs, wages and human resources*. Documento inédito. Lima.
- Sabel, C., & Ghezzi, P.** (2020). *The quality hurdle: Towards a development model that is no longer industry-centric*. Documento inédito.
- Swinnen, J.** (2014). *Global agricultural value chains, standards, and development*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper RSCAS 2014/30.
- Tokman, V. E.** (1995). Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza. *Economía*, 24(48), 17-73. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/847>
- ____ (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 48, 153-178.
- ____ (2007). *Modernizing the informal sector*. Working Paper 42. United Nations. Department of Economics and Social Affairs.
- Ulysea, G.** (2018). Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015-2047.



#MiFuturoDelTrabajo