

# Mesas Ejecutivas en Perú

## Una tecnología para el desarrollo productivo

Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo por:

Piero Ghezzi

Sector de Instituciones para  
el Desarrollo

División de Competitividad,  
Tecnología e Innovación

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-711

# Mesas Ejecutivas en Perú

## Una tecnología para el desarrollo productivo

Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo por:

Piero Ghezzi

Septiembre de 2019

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Gustavo Crespi, [gcrespi@iadb.org](mailto:gcrespi@iadb.org).

## Resumen\*

Los países de América Latina enfrentan el reto de aumentar sostenidamente su productividad. El camino tradicional para lograrlo rápidamente, la industrialización, parece agotado. Cambios en la producción moderna –hacia métodos avanzados en varios sectores, incluidos los de recursos naturales– y en regulaciones y estándares privados ofrecen oportunidades. Pero requieren amplia coordinación: entre empresas privadas, entre entidades públicas y entre ambas. Estas necesidades de coordinación aumentadas no se solucionan con las políticas públicas estándares transversales ni con la política industrial tradicional. Se requiere una política industrial moderna, que debe ser un proceso de colaboración estratégica público-privado. Debe incluir aprendizaje, experimentación, coordinación, monitoreo, evaluación y corrección. Este tipo de formulación de políticas iterativas, basadas en la evidencia se ha probado en Perú, con las *Mesas Ejecutivas (ME)*, una de las pocas herramientas de desarrollo productivo de América Latina particularmente adecuada para resolver problemas de coordinación. El objetivo principal de las ME es identificar las restricciones que limitan la productividad de un sector o un factor e implementar soluciones para eliminarlas. Su enfoque se centra en la ejecución, no en diálogos genéricos sobre la competitividad. Pero la experiencia muestra que la ejecución permite generar una visión conjunta. En este documento se explica la metodología de las ME y se proveen ejemplos prácticos de cómo han resuelto problemas. Se muestran también los pasos a seguir para instalar ME.

**Códigos JEL:** O12, O14, O25, O38, O43

**Palabras clave:** Mesas Ejecutivas, productividad, desarrollo productivo, colaboración público-privada, problemas de coordinación

---

\* Es producto fue financiado por el proyecto del BID: “Strengthening the Public Policy of Sectorial Executive Tables in Peru” (PE-T1399).

## Contenido

Resumen ejecutivo

1. El camino tradicional hacia el desarrollo
2. Los problemas del camino tradicional al desarrollo
3. Cambios y oportunidades
4. ¿Qué tipos de problemas y necesidades de coordinación existen?
5. La política pública ideal para resolver los problemas de coordinación
6. Las Mesas Ejecutivas en el contexto de la política industrial moderna
7. Las Mesas Ejecutivas: una herramienta de política industrial moderna
8. Resolviendo problemas de coordinación: dos ejemplos
9. El lanzamiento del programa de Mesas Ejecutivas
10. La “tecnología” de las Mesas Ejecutivas
11. Otros requisitos para el buen funcionamiento de las Mesas Ejecutivas
12. Lecciones de las Mesas Ejecutivas
13. A manera de conclusión: los retos para el desarrollo futuro de las Mesas Ejecutivas
14. Referencias

## Resumen ejecutivo

Los países de ingreso medio de América Latina enfrentan el importante reto de aumentar sostenidamente su productividad. El camino histórico para lograr incrementos rápidos de productividad ha sido la industrialización. La industria manufacturera era especial. Generaba abundante empleo para mano de obra no calificada, tenía alta (y creciente) productividad y permitía la sofisticación productiva del país.

Pero los cambios tecnológicos y de los patrones de consumo, y el rezago relativo de la región hacen que la reindustrialización masiva no sea una opción para los países de América Latina. Son necesarios otros caminos.

Hay otros desarrollos recientes que ofrecen oportunidades. Por un lado, se han generado cambios en los métodos productivos. La producción moderna ha migrado hacia métodos avanzados, que se caracterizan por una mejora continua, ciclos de aprendizaje cortos e inventarios limitados. La corrección de errores fortalece el proceso productivo y se reduce sustancialmente (o incluso se elimina) el *trade-off* entre calidad y productividad. Y estas características, que eran exclusivas de la manufactura avanzada, son ahora las que ostentan muchos otros sectores económicos. Incluso aquellos tradicionalmente poco sofisticados, como los de recursos naturales.

Por otro lado, hay mayores estándares privados laborales, ambientales, sanitarios, de calidad, etc. Muchos de estos estándares privados se reflejan en la necesidad de contar con certificaciones o especificaciones, que son requeridas por los compradores en los mercados desarrollados. Aquellos productores que logran alcanzar dichos estándares se vuelven proveedores confiables y obtienen precios más altos por sus productos. A veces, los estándares privados también se ven reflejados en la regulación local.

Estos desarrollos demandan coordinación en distintos niveles, a saber:

- a) Entre privados, que no solo deben mejorar continuamente, sino que tienen que coordinar con sus compradores, proveedores y con otras empresas de su cadena de valor y sector.
- b) Entre entidades públicas, que deben proveer de manera articulada una serie de insumos públicos necesarios para la actividad privada.
- c) Y también entre el sector público y el sector privado, para que la toma de decisiones públicas incorpore información que muchas veces solo el sector privado posee.

Las medidas de política pública estándar, que normalmente se asocian al Consenso de Washington y están enfocadas en el fortalecimiento de los pilares de la productividad, suelen tener un enfoque transversal pero no proveen una hoja de ruta de cómo hacerlo. Y no ayudan a resolver estos problemas de coordinación, que en su gran mayoría tienen una dimensión sectorial y/o cadena de valor.

Lo que se precisa es una política industrial, es decir: una política con impacto diferenciado entre sectores (y entre industrias del mismo sector). Pero la política industrial tradicional, típicamente presuntiva, estática, y de arriba hacia abajo (*top down*), y que siempre ha consistido en escoger industrias o sectores ganadores y otorgarles beneficios, tampoco es la adecuada. No está diseñada para resolver las múltiples necesidades de coordinación de la actualidad. Estos problemas normalmente se resuelven en la ejecución.

Por lo tanto, se necesita una política industrial moderna (también llamada de desarrollo productivo). Este tipo de política debe ser un proceso de colaboración estratégica entre los sectores público y privado. Y debe incluir aprendizaje, experimentación, coordinación, monitoreo, evaluación y corrección. En la política industrial moderna, los organismos gubernamentales son solucionadores de problemas del sector privado.

Este tipo de formulación de políticas iterativas, basadas en la evidencia (no presuntivas) e impulsadas para solucionar problemas específicos se ha probado en Perú, con las *Mesas Ejecutivas (ME)*, una de las pocas herramientas de desarrollo productivo particularmente adecuada para resolver problemas de coordinación.

El objetivo principal de las ME consiste en identificar las restricciones que limitan la productividad de un sector (como el sector forestal, el turismo, la acuicultura, etc.) o un factor (logística, tránsito, innovación, etc.) y en implementar soluciones para eliminarlas.

La herramienta funciona de manera operativa en forma de grupos de trabajo público-privados que se reúnen en sesiones periódicas o realizan reuniones entre sesiones. Normalmente participan las partes interesadas (*stakeholders*) públicas y privadas relevantes para un sector o factor. Y también un equipo dedicado (ED) de ME que conforman la columna vertebral, coordinan dichas mesas y hacen que las cosas pasen.

Estos actores conocen los problemas del día a día. Tienen mayor conocimiento contextual. En ciertas circunstancias es necesaria la intervención de altas autoridades del gobierno, por ejemplo: cuando hay que tomar decisiones más complicadas, resolver conflictos, etc. En ese sentido, las ME no funcionan ni puramente de abajo hacia arriba (*bottom up*), ni de arriba hacia abajo (*top down*).

Las ME se enfocan principalmente en la ejecución, no en diálogos de alto nivel o genéricos sobre la competitividad de la economía. Aunque el enfoque en la ejecución puede llevar a discusiones de alto nivel que retroalimentan la acción futura.

Las ME son la respuesta a la falta de respuesta de las estructuras estándares del Estado en resolver los problemas de coordinación. Pero no tienen como objetivo sustituir a los ministerios u otras entidades públicas. En su lugar, atraen a partes interesadas de estas entidades y del sector privado para definir, sugerir e implementar soluciones a problemas que normalmente no se resuelven dentro de las estructuras existentes. Como parte de su trabajo, una ME puede reformar o, incluso, crear entidades públicas, pero el objetivo es fortalecer y mejorar el funcionamiento del sector público, no generar una estructura paralela.

En la medida en que las ME buscan aumentar la productividad de un sector o factor, su objetivo es proveer los bienes públicos o corregir fallas de mercado a fin de incrementar dicha productividad. Así, no se trata tan solo de otorgar subsidios o exoneraciones para compensar por la ineficiencia y la baja productividad.

A pesar de su nombre, las ME no son simplemente una institución o un grupo de personas sentadas “alrededor de una mesa”. Son fundamentalmente una herramienta con una tecnología incorporada para resolver problemas y aprender a resolverlos.

En estos lineamientos se muestran los pasos a seguir para instalar ME y la metodología necesaria para su buen funcionamiento. Si bien cada país, región, sector o factor tiene características particulares, hay ciertos principios que deben respetarse. Las ME son engañosamente simples y ese hecho puede resultar en innovaciones que distorsionan el instrumento y no logran resultados.

Si bien las ME de Perú se acercan al funcionamiento ideal del instrumento descrito en este documento, incluso ahí hay margen para hacer mejoras. En ese sentido, estos lineamientos presentan una descripción de cómo debe funcionar el instrumento ME, y no necesariamente muestran una descripción de las ME de Perú.

La necesidad de implementar políticas de desarrollo productivo es innegable. El argumento ha sido ganado. Sin embargo, hay muy pocas herramientas concretas en la región que hayan logrado transitar de lo conceptual a la aplicación. Las ME constituyen una de ellas. Merecen una oportunidad en la región.

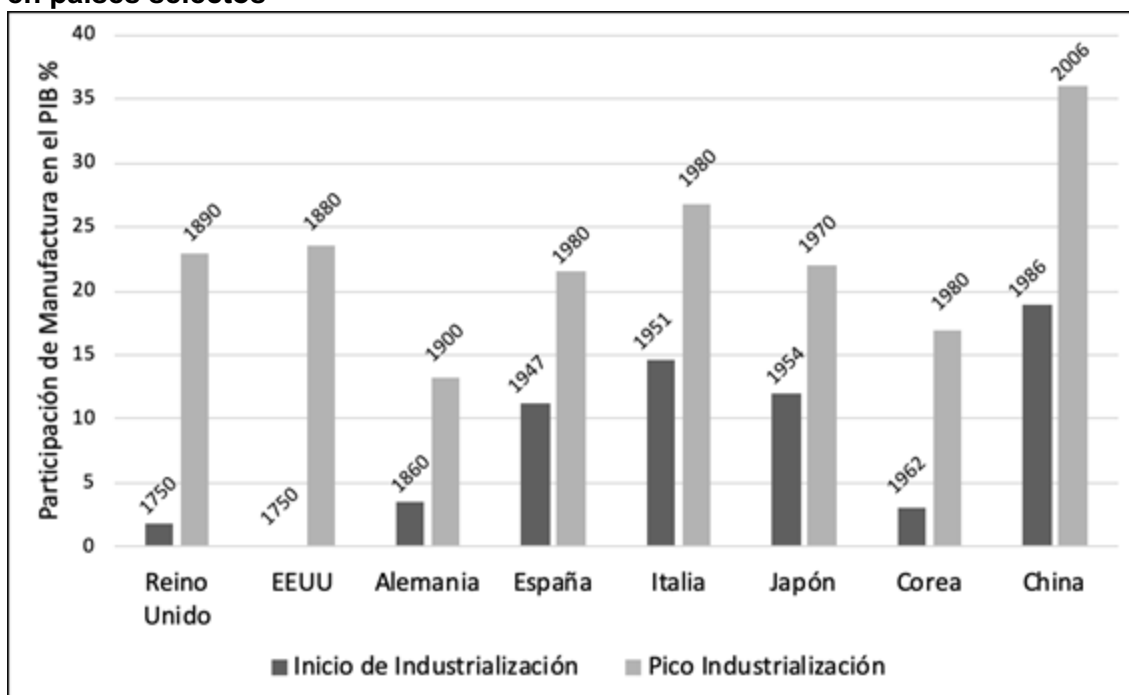


## 1. El camino tradicional hacia el desarrollo

La mayoría de los países que se desarrollaron lo ha hecho industrializándose. Su camino hacia el desarrollo comenzó con la transformación estructural: movilizándolo trabajadores de sectores de baja productividad (como la agricultura tradicional) a otros de alta productividad (como la industria manufacturera).<sup>1</sup>

Ese camino fue transitado inicialmente por Reino Unido y Alemania, se adoptó luego en la periferia europea y también en Asia Oriental, primero en Japón, luego en Corea y otros, y más recientemente en China (gráfico 1).

**Gráfico 1. Desarrollo en la participación manufacturera como porcentaje del PIB en países selectos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kennedy (1989); The Groningen Growth & Development Centre (2017).

La transformación estructural hacia la industria manufacturera permitía generar grandes y rápidos aumentos de productividad agregada en países en desarrollo gracias a dos características: primero, las grandes diferencias en productividad (o heterogeneidad productiva) entre la industria manufacturera, por un lado, y la agricultura tradicional o el sector informal, por el otro; segundo, una gran parte de la fuerza laboral se encontraba en los sectores de baja productividad. Es decir, el movilizar recursos (particularmente mano de obra) de los sectores de baja a los de alta productividad tenía el potencial de generar aumentos sustanciales de productividad en toda la economía.

La industria manufacturera tenía por lo menos cuatro ventajas obvias como receptor de mano de obra y vehículo hacia la transformación estructural:

- i. *No solo era un sector de alta productividad, sino también uno de alto crecimiento de la misma.*

<sup>1</sup> El concepto de dualismo estructural tiene sus raíces en el trabajo de Lewis (1954). Fuchs (1980) analiza la evolución de la participación del empleo entre agricultura (tradicional), manufactura (moderna) y servicios en la medida en que el producto interno bruto (PIB) per cápita de los países evoluciona.

La manufactura experimentaba un proceso de aprender haciendo (*learning by doing*): una vez que un país se embarcaba en un proceso de industrialización, su productividad manufacturera aumentaba de manera continua.<sup>2</sup>

Rodrik (2013) observó que la productividad manufacturera tenía una convergencia incondicional: convergía a la frontera de la productividad manufacturera mundial, independientemente del nivel en el que se encontraran los fundamentos de la economía (como las instituciones y el capital humano). Esa era una buena noticia para los países en desarrollo. Implicaba que podían lograr creciente productividad manufacturera incluso si los factores determinantes fundamentales de la productividad eran débiles, como suele ser el caso en países en desarrollo. En palabras de Rodrik, un país no requería los niveles de institucionalidad y de capital humano suecos para poder acercarse a su productividad manufacturera.

*ii. Era intensiva en empleo no calificado.*

En los países en desarrollo la mano de obra no calificada es abundante. Por lo tanto, había coincidencia entre el tipo de demanda laboral generada por la industrialización y la oferta laboral.

La combinación de alta productividad (laboral) con alta capacidad de generación de empleo es un requisito para ser el vehículo de la transformación estructural. Pero no siempre se concreta. En algunos casos, hay sectores de muy alta productividad laboral, con generación limitada de empleo no calificado (como históricamente por ejemplo la minería o los servicios intensivos en conocimiento). En otros casos, hay sectores que generan amplio empleo, pero son de baja productividad (como la agricultura tradicional).

*iii. Era exportable, y por lo tanto su crecimiento no estaba limitado por el tamaño del mercado interno.*

Las ganancias de productividad en los sectores no transables normalmente implican reducción de precios, lo que pone un límite natural a su crecimiento. En cambio, las ganancias de productividad del sector manufacturero, al ser exportable, no reducen el precio (en la medida en que el país es un tomador de precios). Bajo ciertas elasticidades razonables, este sector permitía, nuevamente, una correlación positiva entre ganancias de productividad y crecimiento del empleo.

*iv. La manufactura generaba "capacidades".*

Los países que avanzaban en el proceso de industrialización se volvían capaces de producir artículos cada vez más sofisticados y en una amplia gama de aplicaciones. Adquirían capacidades. Esta característica diferenciaba a la manufactura de sectores como la agricultura tradicional. Esta requería tareas repetitivas e irreflexivas que no habían cambiado durante décadas (o incluso siglos) y sin aplicaciones en otros sectores. No permitían las ganancias continuas de productividad indispensables para el desarrollo.

De esa manera, se abría entonces un camino conocido hacia el desarrollo. Era necesario iniciar el proceso de cambio estructural hacia la industria manufacturera. Ello requería generar ganancias de productividad en la industria que atrajera mano de obra previamente empleada en la agricultura tradicional y en la informalidad. Pero esto no ocurriría de manera automática. La industria normalmente enfrentaba problemas de

---

<sup>2</sup> El documento fundacional de *learning by doing* fue escrito por Arrow (1962). Puede encontrarse una referencia más reciente en Young (1991).

coordinación (necesidad de inversiones simultáneas aguas arriba [*upstream*] y aguas abajo [*downstream*]) y otras fallas de mercado y de Estado. Por lo tanto, desencadenar la transformación estructural requería una política industrial. La política industrial se convirtió en la política de desarrollo.

La evidencia histórica indica que muchos países que avanzaron en la transformación estructural lograron círculos virtuosos hacia el desarrollo y la modernización. El crecimiento basado en la transformación estructural hacia la industria generó los recursos y capacidades necesarios para fortalecer los factores determinantes fundamentales del crecimiento a largo plazo (capital físico y humano, instituciones, capacidad de innovar y aprender para hacer las cosas mejor, etc.). A su vez, dichos determinantes fundamentales fortalecidos permitieron aumentos de productividad transversales en la economía.<sup>3</sup>

Así, se generalizó el éxito en la industrialización. El proceso de crecimiento podría mantenerse a largo plazo, una vez que la transformación estructural se agotara. No muchos países lograron embarcarse en ese proceso, pero ciertamente hubo casos de éxito y el camino era claro. No era fácil, pero era claro.

## **2. Los problemas del camino tradicional al desarrollo**

Las experiencias recientes no se ajustan al patrón de desarrollo por industrialización. Con la excepción de unos pocos casos en Asia, en los últimos 25 años no se han observado procesos de transformación estructural e industrialización moderna.

Por ejemplo, McMillan y Rodrik (2011) observaron que el cambio estructural había reducido el crecimiento en América Latina y, en menor medida, en África. En un trabajo posterior (Diao, McMillan y Rodrik, 2017) confirmaron los resultados para América Latina. Y para África mostraron que hubo un cambio estructural desde la agricultura tradicional, pero no hacia una manufactura moderna y de alta y creciente productividad sino generalmente hacia una de baja productividad.<sup>4</sup>

Por ello, la mayoría de los países no desarrollados se han encontrado en un equilibrio de baja industrialización, alta informalidad y heterogénea (y baja) productividad y calidad.

Mirando al futuro, una reindustrialización masiva no parece una opción creíble para los países de América Latina, por al menos por dos razones:

- i. Los cambios tecnológicos globales que permiten ahorrar mano de obra (automatización, robótica, impresión 3D).*

Parcialmente consecuencia de dichos cambios, se está produciendo en el mundo un fenómeno que Rodrik (2016) ha denominado desindustrialización prematura, un proceso por el cual la participación de la manufactura (tanto en el empleo como en la producción) comienza a disminuir a niveles de ingreso relativamente bajos (en comparación con el pasado). Además, este proceso alcanza su pico en menores niveles que en el pasado. Rodrik también observa que desde los años ochenta la mayoría de los países en

---

<sup>3</sup> Geertz (1963) ofrece, por ejemplo, una narrativa de cómo el proceso de industrialización se extiende hacia la mejora general de las instituciones nacionales, o "modernización".

<sup>4</sup> Los autores conjeturan que tuvo lugar un proceso de migración hacia las ciudades motivado por factores de presión (*push factors*) y no por factores de atracción (*pull factors*). Los habitantes urbanos demandaban bienes manufactureros inferiores, de mala calidad, que eran satisfechos con producción informal.

desarrollo ha experimentado una caída en la participación de la manufactura, tanto en el empleo como en el valor agregado.

Estos resultados han sido confirmados recientemente por Hallward-Driemeier y Nayyar (2017). En particular, estos autores indican que tres cuartas partes de los países de su muestra, incluido China, experimentan una participación declinante de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB). Y que el porcentaje de países que experimenta una participación declinante del empleo manufacturero en el empleo total es aún mayor.

*ii. América Latina no ha invertido en general y, a diferencia de Asia, en capacidades para la producción manufacturera avanzada.*

La importancia creciente de los métodos de producción manufacturera avanzada y la generación de cadenas de valor regionales implica que tener dichas capacidades, y no salarios bajos, son las fuentes más importantes de ventajas comparativas para participar en cadenas de valor internacionales.<sup>5</sup>

Uno de los retos asociados con un camino hacia el desarrollo mediante la industrialización lo gráfica México, el país que mejor se ha insertado a nivel internacional en cadenas de valor manufactureras, pero que, paradójicamente, ha tenido ganancias mínimas de productividad, alta heterogeneidad productiva y altos niveles de informalidad persistente.<sup>6</sup>

En general, se necesitan alternativas al camino tradicional. El mismo Rodrik (2018) lo reconoce. Es más difícil. El camino es desconocido. No hay un plan claro. Pero, así como hay retos, también se vislumbran cambios y oportunidades.

### **3. Cambios y oportunidades**

En las últimas décadas han surgido dos grandes cambios productivos y en las regulaciones y estándares: los métodos de producción han ido migrando hacia una producción avanzada (y no solo en manufactura), y las regulaciones y los estándares (públicos y privados) se han vuelto más exigentes. Estos cambios tienen implicaciones importantes para las políticas públicas y para la política industrial en particular.

#### **a. Cambios en los métodos productivos**

En términos de producción, hay un cambio hacia métodos avanzados. La producción avanzada se caracteriza por ciclos cortos de aprendizaje, mejora continua y gradual, y la eliminación (o reducción sustancial) de inventarios. Los ciclos cortos de aprendizaje implican que la producción se monitorea muy de cerca para cumplir con los estándares de calidad y mejorar la productividad. El aprendizaje debe ser continuo e incremental. Esto no excluye los saltos tecnológicos, pero las empresas que lo adoptan deben mejorar continuamente. Debido a que no hay inventarios, los problemas deben resolverse de inmediato y, de manera de fortalecer el proceso productivo. Así, eventualmente se elimina el *trade-off* entre productividad y calidad.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2016).

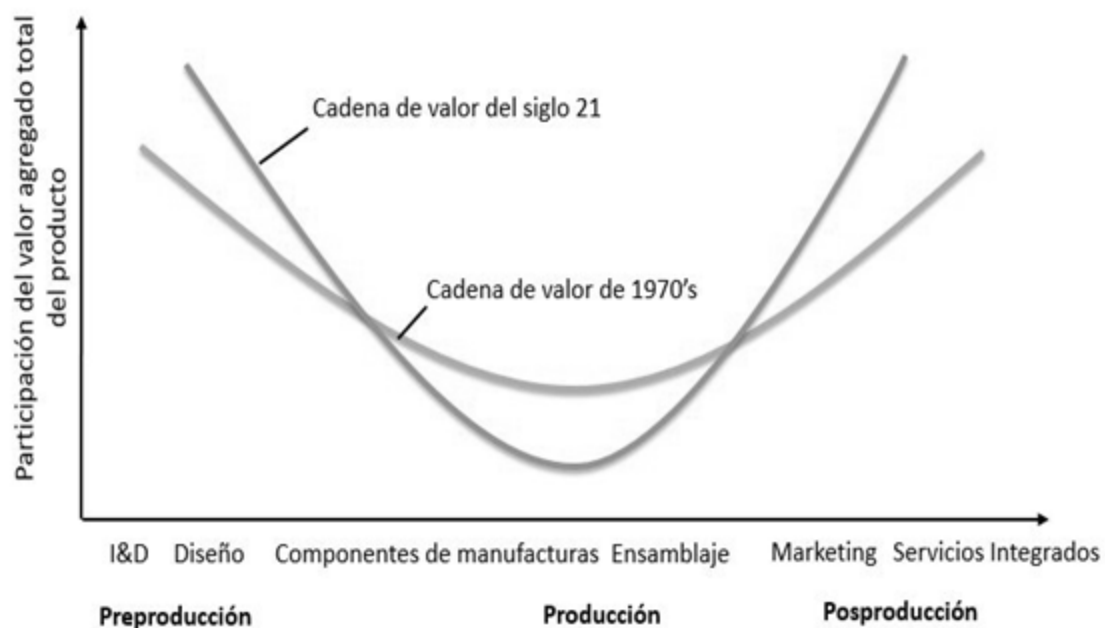
<sup>6</sup> El McKinsey Global Institute (2014) descubrió que el bajo crecimiento de la productividad laboral en México (0,8%) entre 1999 y 2009 ocultaba una enorme heterogeneidad productiva. En un extremo, tenía un sector moderno de clase mundial (en empresas con más de 500 trabajadores), que entre 1999 y 2000 generó un aumento anual de la productividad del 5,8%. En el otro extremo, se encontraba un sector tradicional (con microempresas de 10 trabajadores o menos, muchos de ellos informales) que en el mismo período arrojó pérdidas anuales de productividad del 6,5%. A todo esto hay que sumar una transformación estructural reductora del crecimiento: el porcentaje de trabajadores empleados en el sector de baja (y declinante) productividad aumentó de un ya elevado 39% a un 42%.

Otra característica de la producción avanzada es la desintegración vertical. En el pasado las firmas manufactureras buscaban tener propiedad de todo el proceso productivo. Estaban integradas verticalmente. Ahora descomponen el proceso productivo en sus diferentes etapas (diseño, producción de insumos intermedios y ensamblaje final), se especializan en sus competencias básicas (*core competences*) y establecen procesos de innovación colaborativa con sus proveedores y compradores. De esa manera, reducen el riesgo de tener grandes inversiones tecnológicamente obsoletas.<sup>7</sup>

La creciente desintegración vertical y la globalización implican la internacionalización de las cadenas de suministro (o de valor). Se pueden combinar los bajos costos de un proveedor de insumos con las altas capacidades tecnológicas de una empresa de diseño y con la cercanía al consumidor final de una firma de ensamblaje.

También ha habido un cambio en el lugar de generación de valor (gráfico 2). La fabricación manufacturera tiene ahora una menor participación del valor agregado en relación con los servicios (I + D, diseño y servicios logísticos).

**Gráfico 2. ¿Dónde se está generando valor?**



Fuente: Baldwin (2012).

Relacionado con (y complementando) lo anterior, las características de la manufactura avanzada se han convertido en características de la producción avanzada de muchos sectores de la economía, incluidos los sectores históricamente periféricos, como recursos naturales y de servicios. La generación de “capacidades” ya no se limita a la manufactura. La división relevante hoy en día no es tanto sectorial (entre el sector manufacturero moderno y los sectores tradicionales), sino productiva (entre las empresas que utilizan métodos de producción avanzados y las que usan métodos tradicionales, independientemente del sector).

<sup>7</sup> Esto naturalmente implica que la diferencia entre sectores es menos clara que antes. La producción que se catalogaba como manufactura cuando se realizaba *in house* (como I+D), ahora se puede considerar en términos de servicios si la realizan parcialmente proveedores estratégicos.

La agricultura moderna es un ejemplo. Cada vez más se observa que los modernos fundos agrícolas parecen fábricas. A través de la agricultura de precisión (o agricultura inteligente) se puede controlar la cantidad óptima de agua, de fertilizantes y de pesticidas que van a cada árbol para maximizar la productividad. Y al hacerlo se puede limitar, en la medida de lo posible, el impacto de la incertidumbre de la naturaleza.

Asimismo, los fundos modernos han aumentado de manera sustancial la densidad de lo plantado. Ello implica que haya que regar los árboles mucho más a menudo y con todos los nutrientes adecuados, y que se los pade con mayor frecuencia y precisión. La densidad de siembra y la menor diversidad genética, que por un lado dan lugar a una mayor estandarización y productividad, pero por el otro elevan el riesgo de enfermedades y plagas, requieren una vigilancia continua y la adopción de contramedidas. Es decir, son necesarios ciclos de aprendizaje cortos con mejoras continuas. Como en la manufactura avanzada.

La producción agrícola no puede pensarse de manera aislada. Es parte de un sistema, una red o una cadena de valor. Aguas arriba en la cadena se llevan adelante todos los avances biotecnológicos; por ejemplo, para desarrollar semillas para (o adaptarlas a) las condiciones locales. Asimismo, la agricultura moderna también puede permitir el desarrollo de equipos agrícolas adaptados a las necesidades locales (y a la evolución del sector metalmecánico en general).<sup>8</sup> Aguas abajo, las plantas procesadoras son cada vez más sofisticadas. El objetivo principal es, por ejemplo, colocar productos en mercados exigentes, con las especificaciones requeridas y una vida útil relativamente amplia. Para eso, las plantas de procesamiento modernas necesitan diseños optimizados, certificaciones apropiadas, etc.

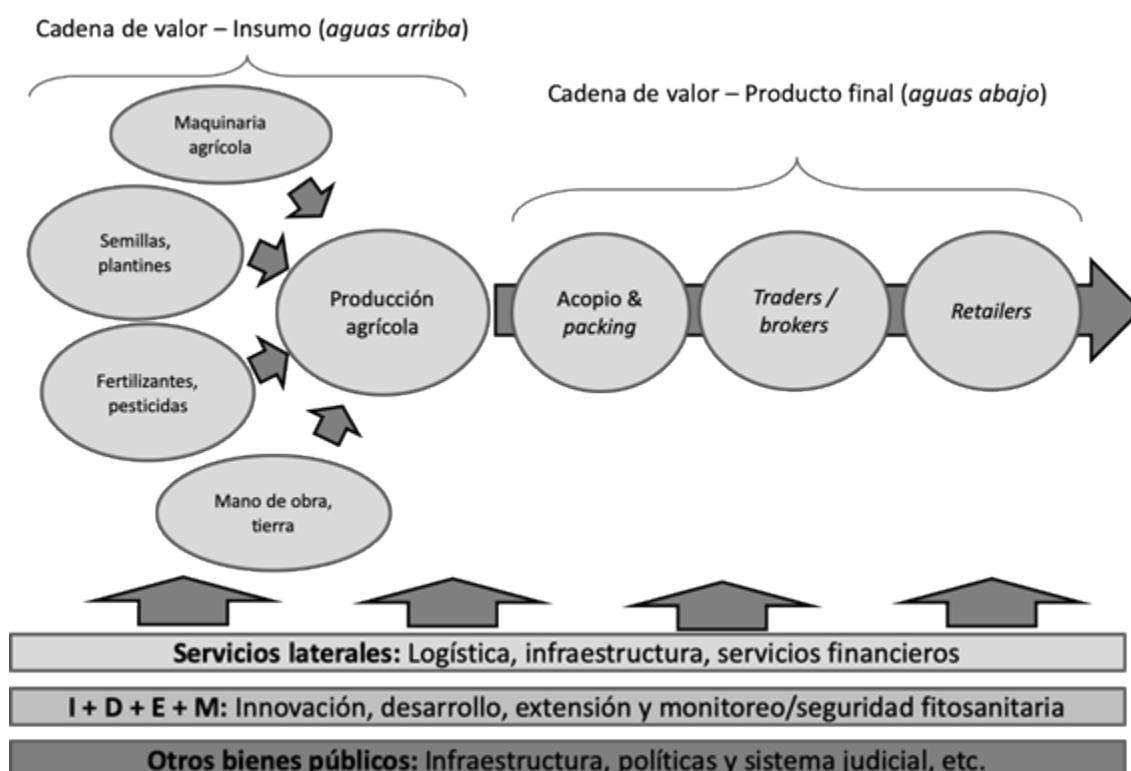
Por supuesto, la integración en las cadenas de valor modernas no sería posible sin el apoyo de ciertos servicios laterales, como la logística, que garantizan que los productos lleguen a su mercado de destino en condiciones óptimas (incluida la entrega confiable). Y ciertamente también hay una necesidad de bienes públicos, como infraestructura adecuada, buenas capacidades de investigación pública e instituciones fitosanitarias de calidad (gráfico 3).

Todas estas iniciativas implican que la agricultura moderna deba ostentar un alto grado de eficiencia en toda la cadena de valor, y también en los sectores laterales. Y que, a su vez, se puedan crear capacidades en una serie de sectores y con aplicaciones múltiples. Ello genera oportunidades para el desarrollo.

---

<sup>8</sup> Los países desarrollados han generado capacidades en distintos segmentos de la cadena de valor agrícola, que luego han exportado al resto del mundo. Por ejemplo: genética en Estados Unidos, tecnología de invernadero en Países Bajos y Canadá, productos químicos y robots en Alemania y Estados Unidos, logística en Países Bajos y riego por goteo en Israel.

**Gráfico 3. Cadena de valor del sistema de producción agrícola**



Fuente: Elaboración propia.

**b. Cambios en las regulaciones y en los estándares públicos y privados**

Combinado con el cambio hacia métodos de producción avanzados en muchos sectores de la economía (y la consecuente generalización de la generación de capacidades más allá de la manufactura), tiene lugar un cambio paralelo en la regulación y los estándares privados. Los estándares ambientales, laborales, sanitarios, de calidad (incluida la estandarización), etc. se han vuelto más estrictos. A veces se convierten en regulación interna. Otras, siguen siendo privados, con compradores cada vez más sofisticados y demandantes, y se reflejan en certificaciones y precios más altos para aquellos productores capaces de cumplirlos.

Un ejemplo reciente relevante es el de las agro-exportaciones peruanas. El sector ha experimentado un *boom* en los últimos 20 años, particularmente en productos frescos. Los compradores más sofisticados (normalmente cadenas de distribución de los países desarrollados) tienen exigencias muy elevadas (especificaciones) para los productos, en términos sanitarios, de estándares laborales y ambientales, y en cuanto a la capacidad de entregar de manera confiable lotes grandes y estandarizados. Solo aquellos productores capaces de lograr dichos estándares y seguir mejorando (en la medida en que los estándares aumenten) se consideran proveedores de dichas cadenas. En comparación con dichos estándares, la regulación local, e incluso algunos requisitos de certificaciones, como *GlobalG.A.P.*, resultan relativamente sencillos de cumplir.

A su vez, los cambios en los métodos productivos, la mayor incertidumbre y los cambios en las regulaciones y en los estándares privados requieren una mayor coordinación. Pero eso no es sencillo: se presentan problemas.

#### **4. ¿Qué tipos de problemas y necesidades de coordinación existen?**

Los problemas de coordinación asociados a la producción privada y en su relación con el sector público siempre han existido. Pero el nuevo entorno productivo y de regulaciones/estándares implica una mayor complejidad. Deben resolverse al menos tres tipos de problemas de coordinación para mejorar la productividad de manera sostenible: entre privados, entre públicos y privados y entre públicos.

##### ***a. Problemas de coordinación entre privados***

Los problemas de coordinación tradicional entre privados son conocidos. Son los casos que se presentan, por ejemplo, en las inversiones en plantaciones y en la industria forestal.

Las plantaciones forestales requieren contar con una industria de transformación forestal relativamente cercana para ser viables económicamente. Al mismo tiempo, la industria de transformación forestal demanda una oferta confiable de materia prima de las plantaciones (y de una misma especie) para ser rentable. Los grupos económicos grandes pueden resolver estos problemas de coordinación internamente: invirtiendo simultáneamente en plantaciones e industria. Pero esa no es una opción para pequeños y medianos productores.

Estas necesidades han aumentado como consecuencia de la desintegración vertical, los métodos de producción avanzada y los cambios regulatorios y de estándares. Así, el sector privado no solo debe mejorar continuamente, sino que debe coordinar con sus proveedores, compradores y otras empresas de su sector o su cadena de valor. También necesita satisfacer regulaciones cada vez más exigentes y cumplir altos estándares privados (locales o internacionales) dictados por sus compradores.

Estas crecientes necesidades de coordinación no se resuelven de manera automática. La colaboración y coordinación entre privados no siempre tiene lugar, particularmente en países en América Latina donde el capital social es relativamente bajo.

La falta de coordinación entre privados (dentro del mismo sector o cadena de valor) implica naturalmente que no se logra el potencial del sector o de la cadena (o red) de valor. Y que ni siquiera se puede articular una visión conjunta sobre sus problemas. De esa manera generan confusión, de cara al sector público y al resto de la sociedad.

##### ***b. Problemas de coordinación público-privados***

Para la generación de políticas públicas de desarrollo productivo, el Estado necesita información que en general solo posee el sector privado, que vive los problemas en el día a día.

Esta necesidad de información se ha acentuado por la creciente necesidad de que el Estado genere normas/regulaciones en los ámbitos ambiental, laboral, sanitario, etc. mencionados líneas arriba. Por ello, el sector público y el privado tienen la necesidad de compartir información y, lo que es más importante aún, de aprender juntos (de manera análoga a lo que ocurre entre actores privados que innovan colaborativamente y aprenden juntos).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Esta analogía se desarrolla en la sección 10.



Ello requiere la distancia apropiada. No debe ser excesivamente lejana, de modo que la información no fluya, ni demasiado cercana, de tal forma que devenga en captura o corrupción.

No es fácil. La comunicación público-privada suele ser complicada. Hay desconfianza mutua. Los actores privados suelen creer que los funcionarios públicos no tienen incentivos para avanzar. Que en el mejor de los casos no quieren correr riesgos para evitar sanciones, y que en el peor traban los procesos para beneficiarse. Por su parte, los funcionarios públicos tienden a considerar que los actores del sector privado solo piensan en la rentabilidad de sus inversiones, que son “mercantilistas” y que no están necesariamente pensando en los intereses del país.

Los efectos nocivos de captura y corrupción son evidentes. Pero el resultado de una excesiva distancia y mala comunicación/coordinación puede ser también muy negativo: malas políticas que no reflejan la realidad y que son inútiles o, en el peor de los casos, contraproducentes. Un divorcio entre la legalidad y la realidad. También pueden resultar en información insuficiente para monitorear el efecto real de ciertas políticas. Muchas veces las políticas públicas son mal implementadas o simplemente no se las implementa. La falta de comunicación implica que los errores de diseño o implementación nunca se corrigen.

Para ilustrar esto, valgan dos ejemplos de problemas en los que las normas no capturan la realidad. Primero, en Perú se había empezado a desarrollar, si bien de manera incipiente, el sector de las plantaciones forestales. Sin embargo, dichas plantaciones no estaban contempladas en la normativa. Por ello, se les pedían requisitos que eran para los bosques. Por ejemplo, se les solicitaba un permiso para la extracción de madera (que demoraba entre cuatro y ocho meses), algo que no tiene ningún sentido cuando se trata de una actividad de cultivo.

Segundo, el transporte turístico terrestre de Perú se encuentra regulado dentro del transporte terrestre regular. Naturalmente, el enfoque regulatorio se centra en este último debido a su dimensión. Al transporte turístico se le considera de manera residual, dentro de rubro “transporte especial”. Ello tiene varias implicaciones: empresas pseudo-turísticas que obtienen autorizaciones como refugio ante las restricciones existentes para el transporte regular; incremento de costos a los verdaderos prestadores de servicios turísticos (al aplicarles requisitos que se le exigen al transporte regular); falta de normas técnicas y operativas para segmentos turísticos específicos (como *off-road* o panorámico); ausencia de estándares de seguridad y menos autoridad que supervise. Como consecuencia de lo anterior, prevalece una gran informalidad y se generan frecuentes (y evitables) accidentes.<sup>10</sup>

### **c. Problemas de coordinación público-públicos**

Con frecuencia las entidades públicas deben proporcionar, de manera simultánea y coordinada, bienes o insumos públicos que se requieren para la producción privada. Dichos insumos pueden consistir en infraestructura pública complementaria, normativa adecuada, creación/fortalecimiento de una institución, etc.

Pero las entidades públicas muy a menudo funcionan como compartimentos estancos. Ello como consecuencia de una organización normalmente vertical, a pesar de que muchos de los problemas del sector privado, con respecto al Estado, abarcan

---

<sup>10</sup> Véase Canatur (2019). Un ejemplo dramático es el del accidente en el Cerro San Cristóbal ocurrido en julio de 2017, que dejó 10 muertos y 57 heridos. El vehículo fue modificado sin cumplir con los estándares mínimos de seguridad y nunca fue fiscalizado.

más de una institución pública.<sup>11</sup> Dichos problemas se acentúan cuando se consideran no solo entidades del gobierno nacional sino también subnacionales (regionales y locales). Además, las entidades públicas no suelen alinear sus intervenciones con miras a aumentar sostenidamente la productividad.

Las necesidades de coordinación naturalmente se han acrecentado como resultado de los cambios productivos y normativos mencionados en la sección previa. El Estado moderno no está organizado/estructurado para resolver problemas del siglo XXI (se quedó en los tiempos de la integración vertical). Y en numerosos países de América Latina (tal vez en la mayoría) nunca llegó siquiera a funcionar un Estado moderno.

Normalmente, estos problemas de coordinación público-pública generan políticas públicas que no están alineadas entre sí; procedimientos excesivamente burocráticos; duplicidad (o más) de trámites; errores en la implementación (y nunca corregidos), etc.

A continuación se presentan tres ejemplos que ilustran los problemas de coordinación entre entidades públicas. Primero, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) tiene las competencias formales para incentivar el turismo. Sin embargo, los problemas que enfrenta para su desarrollo no pueden ser resueltos por el Mincetur. Por ejemplo, Transportes está encargado de la construcción de aeropuertos, carreteras y puentes, además de ocuparse de la regulación del transporte turístico; Vivienda, de pistas, veredas, teleféricos y parques; Cultura, del patrimonio cultural. Como los distintos ministerios no alinean sus intervenciones, el potencial del turismo no se desarrolla plenamente.

Segundo, Perú es muy competitivo en las exportaciones de langostinos. En los últimos años se han transformado pozas de cultivo de langostino de un sistema semi-intensivo a uno intensivo. La mayor densidad implica un aumento notable de la productividad por hectárea (y también implica que Perú sea uno de los productores de costo más bajo en el mundo). Pero también entraña un uso mucho mayor de la energía (por la necesidad de oxigenación casi permanente de las pozas y el elevado grado de renovación del agua). Sin embargo, en la región de Tumbes, al extremo norte del país, y donde se concentra toda la producción de langostinos gracias a la alta temperatura del mar, hay escasez de energía (por temas de distribución).<sup>12</sup> Y resolver dicho cuello de botella requiere solucionar un claro problema de coordinación público-pública: el Ministerio de Producción (PRODUCE) es el rector en temas acuícolas, pero no tiene la capacidad de inducir al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), el *holding* a cargo de las empresas públicas, a hacer la inversión necesaria en distribución de energía.<sup>13</sup>

Tercero, al sector acuícola lo supervisan el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), cada una con diferentes criterios y requisitos respecto de los mismos temas. Ello tiene varios efectos. Primero, la mayoría de estas entidades (salvo Sanipes) son transversales y no tienen criterios ad hoc para la actividad acuícola. Segundo, se exigen requisitos muchas veces inconsistentes. Por ejemplo, Sunafil exige botas con puntera de acero (por un tema de seguridad en el trabajo) mientras que Sanipes señala que (por un tema de inocuidad) no pueden ser de acero. Algo similar ocurre con los guantes. Es decir, una

---

<sup>11</sup> Debería quedar claro que en lo que respecta a la relación entre entidades públicas, la coordinación se refiere a mucho más que simple comunicación, y abarca la necesidad de una colaboración efectiva, que resuelva problemas.

<sup>12</sup> Las pozas de langostinos de Tumbes están en tierra firme, pero usan agua de mar.

<sup>13</sup> Véanse más detalles en la sección 8.

entidad tiene un enfoque de seguridad laboral y otra de inocuidad. Tercero, cada entidad inspeccionaba con bastante frecuencia, lo cual, dado el número de entidades involucradas, implicaba inspecciones tremendamente frecuentes.

Puede argüirse que los problemas de coordinación son particularmente perjudiciales para sectores incipientes o nuevos. Estos no tienen, siquiera, los canales tradicionales (ya de por sí imperfectos) para interactuar con el sector público. Al mismo tiempo, tienen mayores necesidades de coordinación precisamente porque se trata de sectores nuevos.<sup>14</sup>

Además, en Perú hay razones idiosincrásicas que ponen particularmente en evidencia los problemas de coordinación.

***d. La mayor complejidad de los problemas de coordinación en el Perú como resultado de la debilidad del Estado y descentralización***

Los problemas de coordinación descritos previamente siempre han sido complejos en el Perú dada la debilidad de la implementación del Estado peruano. Se trata de un Estado que es débil, incluso en el contexto regional.

Muchos organismos públicos rectores de alcance nacional tienen funciones descentralizadas que tienen que implementar en todo el país. Esta es una labor complicada, debido a sus limitadas capacidades.

Este problema se ha exacerbado en el país por el efecto combinado de dos razones. En primer lugar, la mayor incertidumbre tecnológica y los estándares internacionales y las regulaciones nacionales más exigentes en temas ambientales, laborales, sanitarios, etc. descritos previamente demandan más capacidades del Estado peruano y desnudan sus ineficiencias. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senase), entidad a cargo de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) de los proyectos de inversión (privada, pública o mixta), necesita la autorización u opinión técnica de 14 entidades públicas, cada una con sus propias prioridades y con alta rotación de personal, para otorgar permisos de EIA en hidrocarburos.

En segundo lugar, cabe considerar el reciente proceso de descentralización, uno de los más ambiciosos de la historia republicana de Perú. En efecto, en 2002 se promulgaron la ley de bases de la descentralización y la ley orgánica de los gobiernos regionales. Las primeras autoridades regionales y locales fueron elegidas a finales de ese año, y entraron en funciones a comienzos de 2003.

El objetivo fundamental era, como se esperaría, que instancias de gobiernos más próximas a la población (regionales y locales) atendieran sus necesidades y preferencias.

El proceso de descentralización ha tenido serios problemas de diseño e implementación. El gobierno central transfirió competencias, funciones y recursos a entidades regionales/locales, pero nunca se preocupó de preparar a las burocracias subnacionales para hacer la transición. En la práctica, abandonó el proceso.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, una actividad como la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales en la plataforma submarina nunca se ha hecho antes en Perú. Por lo tanto, no hay una hoja de ruta de bienes públicos regulatorios que tienen que suministrarse para que la inversión se materialice.

Muchas de las políticas públicas más importantes de dimensión nacional tienen ahora que ser implementadas por las autoridades subnacionales. Pero dichas autoridades tienen limitadas capacidades de gestión, magros presupuestos y alta rotación de personal. Básicamente no existe conocimiento tácito en las burocracias de nivel subnacional para implementar las políticas públicas que ahora les corresponde. Se ha producido un importante descalce entre las necesidades y las capacidades de gestión a ese nivel de gobierno. Y se han generado espacios muy propicios para la búsqueda y captura de rentas y la corrupción.

Una consecuencia del proceso de regionalización es el alargamiento de los ciclos de monitoreo, aprendizaje y corrección. Si previamente las entidades públicas de alcance nacional tenían ya dificultades para hacer un seguimiento de las políticas que implementaban, ello se ha complicado aún más ahora que las ejecutan autoridades locales y regionales.

En la medida en que los objetivos de regionalización son deseables y que el proceso es irreversible, se requiere un fortalecimiento generalizado de las capacidades públicas, particularmente en las regiones. Y políticas públicas e instrumentos que ayuden a solucionar (o mitigar) los problemas de coordinación y que, además, permitan reforzar capacidades tanto a nivel nacional como subnacional.

El énfasis en (fortalecer) la implementación es fundamental. Es importante evitar soluciones excesivamente legalistas, basadas en la idea de que cambiando las normas cambiará la realidad, que mejores normas remediarán la debilidad institucional,<sup>15</sup> o que se puede generar una norma para “derogar la corrupción” o “eliminar la informalidad”.

Ello no significa, obviamente, que las normas no importen. En algunos casos los cambios normativos son inevitables, como cuando existe ausencia normativa (o un vacío) o cuando la norma es inadecuada. Por ejemplo, en los casos de las plantaciones forestales o el transporte terrestre de turismo descritos líneas arriba, es evidente que primero se debe generar una norma que contemple su existencia. O, por ejemplo, cuando la Dicapi aplica normas de navegación marina para la navegación fluvial, o de embarcaciones de pesca extractiva para las embarcaciones y equipamiento acuícola (y requisitos de plantas de harina de pescado –como los estudios de impacto ambiental específicos para dicha actividad– exigidos en las plantas industriales acuícolas). En todos estos casos, primero hay que generar o cambiar las normas. Si no son adecuadas ni siquiera se pueden comenzar a implementar.

Para terminar con esta sección, no es una exageración mayor decir que los problemas de desarrollo son en buena medida problemas de coordinación. Y que los países que los resuelven de la manera más eficiente pueden encaminarse con mayor facilidad hacia el desarrollo económico.

Por ejemplo, Sabel (2012) señala que el problema de auto-descubrimiento resaltado por Hausmann y Rodrik (2003) es central, pero que prácticamente se soluciona una vez resueltos los problemas de coordinación. Hausmann y Rodrik habían destacado la importancia del “auto-descubrimiento” o “descubrimiento de costos” para determinar lo que uno es bueno produciendo. Y que lo que uno produce (y cómo lo produce) determina las capacidades de un país. Así, estos autores sugieren un subsidio para la actividad pionera, ya que esta no se puede “apropiar” plenamente de los beneficios de su innovación (debido a los imitadores).

---

<sup>15</sup> Véase Dargent y Muñoz (2018).

Sabel indica que la existencia de plataformas, clústeres, innovación colaborativa en la producción moderna, etc. donde el conocimiento asociado a las nuevas innovaciones fluye rápida y voluntariamente sugiere que los problemas de apropiabilidad son secundarios a los problemas de coordinación.

En las siguientes secciones se abordarán las políticas públicas (en particular, la política industrial) y los instrumentos adecuados para resolver los diversos problemas de coordinación (incluidos los de implementación) aquí descritos.

### **5. El tipo de política pública ideal para resolver estos problemas de coordinación**

La receta estándar para elevar la productividad es fortalecer sus pilares o factores determinantes fundamentales de largo plazo: infraestructura, capital humano, institucionalidad/eficiencia, capacidad de innovación, etc. (gráfico 4).

En términos de políticas públicas, la receta estándar implica normalmente una serie de medidas típicamente transversales y asociadas al Consenso de Washington.

Por ejemplo, para reducir la brecha de infraestructura, una política típica sugerida consiste en aumentar el gasto en infraestructura. Para el capital humano, se propone incrementar el gasto en educación pública. En términos de instituciones, se alientan políticas que le impriman mayor certeza jurídica a las inversiones, que mejoren el sistema de administración de justicia. Asimismo, se sugieren medidas de simplificación administrativa y reducción de la burocracia.

El desarrollo de los países está, correctamente, asociado a un avance paralelo de los pilares de la productividad. En ese sentido, fortalecerlos es crucial. Y no hay nada inherentemente equivocado en estas políticas puramente transversales que buscan hacerlo. Pero debería quedar claro que los problemas de productividad son demasiado complejos para ser solucionados aplicando la receta estándar. Por una serie de razones, que se detallan a continuación.

**Gráfico 4. Los pilares de la productividad**



Fuente: Elaboración propia.

Primero, cuando uno va a ver las políticas estándares específicas sugeridas digamos para mejorar el capital humano o aumentar la innovación, falta detalle. No provee una hoja de ruta. Mucho va a depender de la implementación, donde se va a aprender mucho. La lista de políticas transversales para mejorar la productividad termina siendo una muy extensa, de acciones deseables pero desenfocadas, con insuficiente especificidad y no priorizadas.

Es decir, el problema con la receta estándar no es que no sea importante fortalecer los pilares transversales de la productividad, sino que la receta estándar no te provee una hoja de ruta de cómo hacerlo

Segundo, hay razones subyacentes por las cuales existen brechas en los pilares de la productividad. Los países tienen restricciones financieras y de capacidades. Hay una velocidad a la cual dichas brechas se pueden cerrar. Los países tienen que avanzar en su proceso de desarrollo con el capital humano y la institucionalidad que tienen, no con lo que desearían tener.

Tercero, y relacionado con lo anterior, cabe considerar que el contar con pilares de la productividad ya consolidados y el haber eliminado las brechas no son condiciones para avanzar en el desarrollo. Los países desarrollados adquirieron su capital humano y su institucionalidad a medida que se desarrollaban. La causalidad es de doble vía: fortalecer los pilares ayuda al crecimiento de la productividad, y el aumento de la productividad (al generar crecimiento económico, recursos fiscales y una ciudadanía más demandante) ayuda al fortalecimiento de los pilares. El verdadero reto es cómo empezar dichos círculos virtuosos para permitir que las brechas se cierren suficientemente rápido. Las políticas estándares no proveen una respuesta para ello.

Cuarto, la mayoría de los problemas de coordinación son sectoriales, no transversales. Deben resolverse en esa dimensión. Por ejemplo, se habla de simplificación administrativa o reducción de trámites en genérico, pero los problemas son muy específicos de cada sector. Asimismo, se piensa en infraestructura o en capital humano como conceptos, pero son la suma de una serie de conceptos, muchos de ellos con una importante dimensión sectorial. El capital humano o la infraestructura requeridos para incrementar la productividad en minería son bastante distintos de aquellos que se precisan para obtener aumentos en la agricultura.

Lo anterior sugiere la necesidad de otro tipo de (y otro proceso para generar) políticas, complementarias a las políticas estándares. En particular, la necesidad de una política industrial, es decir: con impacto diferenciado por sector.

Pero la política industrial antigua sería claramente insuficiente. Este tipo de política es normalmente presuntiva (en oposición a basada en la evidencia empírica), estática, de arriba hacia abajo (*top down*) y muchas veces implica subsidios para compensar ineficiencias (tanto públicas como privadas). Esto equivale, en buena medida, a elegir a ciertos “ganadores” y subvencionarlos. En algunos casos, también se busca financiar (directa o indirectamente) las inversiones aguas arriba y aguas abajo requeridas simultáneamente. Ese tipo de intervenciones no resuelve los problemas de coordinación del siglo XXI. En el mejor de los casos, constituyen una manera poco óptima de promover el desarrollo, una manera que fortalece poco las capacidades del Estado para mejorar sus políticas públicas. En el peor de los casos, distorsionan severamente la asignación de recursos y son fuente de búsqueda de rentas y corrupción.

Por ello, se precisa una política industrial moderna, también llamada política de desarrollo productivo.<sup>16</sup> Como menciona Rodrik (2018), esta política debe ser un proceso de colaboración estratégica entre los sectores público y privado que produzca:

- Aprendizaje: ¿cuáles son las limitaciones que enfrentan las empresas en diferentes actividades?
- Experimentación: ¿cuáles son las mejores maneras de eliminar / compensar las restricciones?
- Coordinación: ¿están todas las ramas de gobierno relevantes alrededor de la mesa y a bordo?
- Monitoreo y evaluación: ¿qué tan bien estamos?
- Revisión: ¿el aprendizaje se incorpora a nuevas políticas?

En la política industrial moderna, los organismos gubernamentales son solucionadores de problemas del sector privado. La distancia del gobierno con las empresas debe ser prudencial. Ni demasiada distancia que impida compartir información, ni una distancia mínima que implique captura.

Implícita en esta visión de políticas públicas está el aceptar que no existe una hoja de ruta que simplemente deba seguirse ni una receta que deba ser aplicada. Las circunstancias en el desarrollo son cambiantes, y lo importante es tener la flexibilidad para reaccionar y resolver problemas de manera colaborativa.

Este tipo de formulación de políticas iterativas, basadas en la evidencia (no presuntivas) e impulsadas para solucionar problemas específicos se ha aplicado con cierta frecuencia en Asia. Más recientemente se ha probado en Perú, con las Mesas Ejecutivas (ME).

En las siguientes secciones se describen en detalle las ME, desde su inyección. También se procura relacionarlas con la experiencia, tanto peruana como internacional.

## **6. Las Mesas Ejecutivas en el contexto de la política industrial moderna**

En agosto de 2016 Colombia lanzó su política nacional de desarrollo productivo con el fin de impulsar la productividad del país. Lo hizo en un documento de 125 páginas, técnicamente sólido y consensuado con la sociedad, e incluyó la contribución de una serie de actores públicos y privados.

Asimismo, la política contaba con el apoyo de una arquitectura institucional inserta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Como parte de ese sistema, existe en el país una Comisión Nacional de Competitividad, que cuenta con 34 miembros (públicos y privados). A su vez, esta Comisión Nacional tiene un Comité Ejecutivo y este último, un comité técnico. Existe además una alta consejería presidencial para la competitividad.

Dentro del marco del Sistema Nacional de Competitividad, el gobierno colombiano trazó un esquema de planificación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de desarrollo productivo.

---

<sup>16</sup> Aunque estrictamente hay ciertas diferencias, en esta nota se utilizan indistintamente los términos política industrial moderna o de desarrollo productivo. Este último se está usando con mayor frecuencia, aunque solo recientemente, en América Latina. Su empleo se explica parcialmente por la connotación negativa asociada al fracaso de las políticas industriales en la región. Para un trabajo extenso sobre las políticas de desarrollo productivo, véase BID (2014).

Sin embargo, pese a los tremendos esfuerzos realizados para elaborar la política nacional de desarrollo productivo, y de la arquitectura institucional y de la gobernanza que la debería sostener, se considera de manera consensuada que la política nacional de desarrollo productivo de Colombia no ha funcionado como se esperaba. A nivel del gobierno central, por ejemplo, no se avanzó casi nada luego de que la política fuera publicada.

El caso colombiano no es único. En las últimas décadas la gran mayoría de los países de América Latina, incluido Perú, estableció consejos nacionales de competitividad, de producción o de productividad. También se aprobaron una serie de políticas y planes nacionales. Los resultados han sido desalentadores. La productividad de la región se ha estancado (en relación con Estados Unidos y los países asiáticos) y existe consenso de que los consejos no han tenido el impacto deseado.

En Perú, en particular, se considera de manera consensuada que el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) no ha cumplido sus objetivos (incluso sin considerar la caída del país en los *rankings* internacionales, que tienen un problema de representatividad y subjetividad). En la práctica, el CNC está inoperativo desde agosto de 2016. El gobierno actual está buscando relanzarlo.

Entender qué explica la falta de éxito, tanto a nivel nacional como de la región, es útil, para evitar repetir los errores. En principio, no hay nada malo en tener un plan o una política nacional para la competitividad. Pueden ayudar a brindar una visión de país. Además, pueden proporcionarle al sector privado información que indique por dónde vendrá la demanda de parte del sector público (en términos de infraestructura, compras públicas, etc.). El problema es engañarse pensando que la solución para los problemas de productividad pasa por tener un plan altamente consensuado con la sociedad y que luego debe simplemente implementarse.<sup>17</sup>

Esta forma de pensar lineal (recopilación de información, diagnóstico, plan, implementación) es intuitiva. Es análoga a lo que pasa en medicina. Cuando uno tiene un problema de salud va al médico. Este manda a hacer exámenes, y en base a los resultados efectúa un diagnóstico, prescribe un tratamiento que el paciente luego sigue.

Los planes para el desarrollo y la competitividad replican esta linealidad como metodología de trabajo: casi siempre consisten en que funcionarios/consultores entrevisten a una serie de expertos o actores relacionados con un tema o un conjunto de temas. En base a ello, hacen un diagnóstico y una lista de recomendaciones o propuestas que deben ponerse en marcha. Dependiendo de la calidad del análisis, este plan puede ser, en uno de los extremos, un diagnóstico razonable que refleja una visión a ser muy tomada en cuenta y, en el otro extremo, una larga lista de propuestas inconexas.

Pero independientemente de ello, es irreal pensar que los problemas de productividad y de desarrollo se resuelven de esa manera lineal (de implementación de planes). Los problemas de desarrollo productivo son mucho más complejos.

Primero, hay demasiada incertidumbre sobre el futuro (sobre todo en esta época de cambios tecnológicos y de nuevos estándares públicos y privados). Además, están los múltiples problemas de coordinación mencionados previamente.

---

<sup>17</sup> Este esquema de planes nacionales de desarrollo ha funcionado en algunos casos en el pasado (como en Corea o Finlandia), Sin embargo, ha ocurrido en situaciones y contextos mundiales distintos. En la situación actual de alta incertidumbre (por razones tecnológicas, entre otras), y de crecientes y múltiples necesidades de coordinación, la utilidad de planes que básicamente deben ser implementados ha caído.



Segundo (y relacionado con lo anterior), la experiencia muestra que los problemas se entienden de manera profunda y con suficiente grado de detalle solo durante la implementación. Esta enriquece el diagnóstico, que es casi por definición preliminar. Por ello, el enfoque que funciona mejor no es lineal sino recursivo (en línea con lo que sugiere Rodrik). Debe ser ejecutado en colaboración estratégica y transparente con el sector privado (pequeño y grande) y debe basarse en la evidencia, ser ágil y abreviar en el aprendizaje continuo.

Tercero, lo inadecuado de las “propuestas a ser implementadas” está además exacerbado en Perú, dada la ineficiencia del Estado. Puede haber buenas normas, pero fallan porque la entidad que las debería implementar no tiene las capacidades (humanas, financieras, de infraestructura, etc.) para hacerlo correctamente. Por ello, es importante identificar dónde está la falla dentro de toda la “cadena”, desde el desarrollo de la norma hasta su implementación en “la cancha”. A veces la falla puede estar en la ley, otras veces en su reglamento, otras en lineamientos o en la gestión de la entidad pública que tiene que concretar la implementación. Una vez identificada la falla es fundamental no solo resolverla, sino hacerlo de manera tal de que no vuelva a aparecer. Es decir, no solo hay que resolver problemas sino robustecer el proceso para que no vuelvan a repetirse los mismos problemas.

El nivel de profundización requerido para la implementación solo se obtiene una vez que se hace el esfuerzo de, precisamente, implementar. Un diagnóstico basado en entrevistas o propuestas de consultores nunca va a tener ese nivel de detalle. Y tampoco tiene mucho sentido dedicar tiempos escasos y energías valiosas para que los tenga. Los resultados de diagnósticos aparentemente “aterrizados” van a ser irremediablemente incompletos. Tiene mucho más sentido contar con diagnósticos preliminares y comenzar a implementar rápidamente. La implementación enriquecerá el diagnóstico y también facilitará las próximas fases de ejecución.

Las ME se crearon en el Ministerio de Producción de Perú a fines de 2014, recogiendo esta visión.<sup>18</sup> Su objetivo era encontrar una herramienta para llevar adelante políticas de desarrollo productivo y, en particular, el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP, 2014), promulgado en agosto de dicho año. El PNDP había sido originalmente concebido como un Plan Nacional de Desarrollo Industrial, pero –en consonancia con lo que se ha expuesto en secciones anteriores– se amplió para incluir sectores con el potencial de obtener importantes ganancias de empleo y/o productividad.

Por una serie de razones, incluidos el plazo relativamente corto antes del cambio de gobierno (dos años), se evitó caer en grandes consultorías para identificar sectores con potencial y elaborar hojas de ruta que debían ser simplemente implementadas. En su lugar, se buscó generar una conversación distinta entre el sector público y el privado, y una mejor coordinación entre las diferentes entidades públicas. Las ME se lanzaron desde el Ministerio de la Producción, pero tuvieron desde el comienzo el aval del Ministerio de Economía, lo que facilitó su funcionamiento.

Hubo ciertos principios ideados desde el comienzo, pero las ME como herramienta se fueron construyendo y perfeccionando a medida que se iban implementando. En efecto, sobre la marcha, se iban resolviendo problemas y se aprendía también a resolver nuevos problemas.

---

<sup>18</sup> El autor de estos lineamientos era el Ministro de Producción de Perú de ese momento.

Antes de profundizar en las ME, tiene sentido desarrollar otras herramientas de la política industrial moderna con las que las ME comparten ciertas características comunes.<sup>19</sup>

A continuación, se detallan dos herramientas de política industrial moderna. Primero, la Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU) de Malasia. Segundo, las experiencias de iniciativas clústeres en América Latina.

#### **a. La Performance Management and Delivery Unit de Malasia**

La PEMANDU fue creada por el gobierno de Malasia en 2009 durante la gestión del Primer Ministro Najib Razak, como un área que aseguraría que los programas de transformación nacional fueran exitosamente desarrollados (The Center of Public Impact, 2016).

El plan del Primer Ministro Razak formaba parte de un amplio conjunto de reformas del sector público que tenía el objetivo de mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos y había comenzado 60 años atrás (Iyer, 2011). Todas estas iniciativas fallaron debido a errores de coordinación entre los ministerios y a la falta de orientación a resultados de los proyectos. Entre estos organismos se destacan la Development Administration Unit y la Implementation and Coordination Unit.

En 2009, el Primer Ministro Razak contrató a expertos mundiales para diseñar un nuevo esquema de coordinación y monitoreo de proyectos públicos. Meses después se unió al proyecto Idris Jala, para poner en marcha lo que sería la PEMANDU.

De esta forma, la PEMANDU cumpliría el rol de coordinar y revisar ambiciosos proyectos a partir de un esquema de acciones, que incluyen partes interesadas del sector público y privado de un determinado sector, en reformas del sector público y en diversos sectores de la economía.

Sabel (2016) menciona que la PEMANDU comenzó buscando las restricciones o cuellos de botella de ciertos sectores específicos. Para ello, reunió a los principales actores involucrados, que son los que tienen el mejor conocimiento de su propia situación. Luego se inició una investigación de los obstáculos existentes y se convocaron reuniones llamadas *Labs*, donde las principales partes interesadas del sector público y privado establecieron metas iniciales y planes provisionales (pero bien definidos).

Las metas de los proyectos se reflejan en Indicadores Claves de Rendimiento (KPI, por sus siglas en inglés), los cuales sirven para presionar, reactivar y reexaminar los objetivos logrados. En algunos casos, los KPI son revisados (o abandonados) y reemplazados por otros a través de un riguroso escrutinio. Además, cuando el proyecto llega un punto muerto, se eleva a un órgano superior (incluso puede llegar al Primer Ministro) en busca de soluciones.

Sabel y Jordan (2015) señalan que entre los aspectos más importantes de la PEMANDU se encuentra la idea fundamental que sostiene que, para mejorar la implementación de las metas del gobierno, es necesario reconocer que los objetivos no pueden estar alejados de su implementación. Las soluciones de los problemas que surgen durante la

---

<sup>19</sup> No existe, ciertamente no en América Latina, abundancia de aplicaciones de política industrial moderna de dimensión nacional. Parcialmente por ello, Rodrik (2018) sugiere las ME como un ejemplo de política industrial moderna en acción.

implementación pueden cambiar los objetivos inicialmente establecidos. Si bien el camino a seguir es complejo, el éxito se basa en la institucionalización de un proceso que pueda ser ajustado a sucesos inesperados, a medida que se recopila información y se realizan correcciones sobre la marcha. En caso de que la nueva información ponga en duda la viabilidad de los objetivos inicialmente planteados, hay un conjunto de herramientas que permite revisar responsable y eficientemente los planes y objetivos.

En la PEMANDU los proyectos se implementan de forma recursiva. El producto de revisión será el insumo para las siguientes implementaciones. Se permite así un proceso de adaptación continua que incorpora información inicialmente inesperada. Para ello, los modelos de la PEMANDU asumen desde el inicio que los problemas de coordinación son continuos.

Si bien la PEMANDU está inspirada en las *delivery units*, su forma de trabajo recursiva difiere de la forma lineal de estas unidades. En ellas se asume que el “principal” conoce la solución de los problemas del proyecto y solo se necesita alinear a los agentes, para que implementen lo ya conocido. La estructura funciona de arriba hacia abajo. En cambio, en la PEMANDU es tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba. Los niveles “inferiores” y “superiores” se complementan y corrigen mutuamente. Ello produce una estructura institucional innovadora, que hace que el proyecto fluya de forma manejable y productiva. En promedio, el 70% de los planes iniciales tienen revisiones importantes durante su implementación, mientras que el 30% de los planes se ejecuta tal como se planteó en el inicio (Sabel y Jordan ,2015).

Sabel (2016) menciona que la PEMANDU generó logros en ciertas áreas del sector público (como el sistema de transporte, la educación, el ámbito policial) y en sectores de la economía (como el turismo, y productos como el aceite de palma o el arroz). En el mismo sentido, Sabel y Jordan (2015) encuentran que la PEMANDU ha presentado resultados evidentes en grandes proyectos de infraestructura y en proyectos de regulación. Por otra parte, los autores concluyen que los proyectos de la PEMANDU son más efectivos si hay muchas partes interesadas, y cuando las discusiones son más técnicas que políticas; por ejemplo, en el caso del tamaño y del diseño de un nuevo esquema de tasas de impuestos.

El 28 de febrero del 2017 se anunció el retiro de la PEMANDU de la estructura del gobierno de Malasia, que pasó a convertirse en PEMANDU Associates, una firma de consultoría internacional a nivel gubernamental.<sup>20</sup>

### **b. Apoyo a clústeres en América Latina**

Los clústeres, entendidos como aglomeración geográfica de empresas (y otros actores) que colaboran, aprenden juntos y en combinaciones cambiantes, han existido por muchos años. Estas aglomeraciones han requerido la provisión de bienes públicos/club (muchas veces de autoridades locales y regionales), incluidos ciertos estándares de calidad, educación técnica, etc.

Donde se ha producido mayor desarrollo de clústeres e iniciativas clúster ha sido en Europa. Se trata de un modelo que eventualmente se exporta a América Latina, muchas

---

<sup>20</sup> El CEO de PEMANDU Associates, Idris Jala, argumenta que desde la creación de la PEMANDU en 2009, el objetivo claramente era no ser una estructura permanente del gobierno, sino hacer que Malasia alcanzara distintas metas para 2020. Jala sostiene que la PEMANDU no fue privatizada, sino desarticulada del gobierno, cediendo su lugar a una Service Delivery Unit (CSDU). La transición ha sido planificada de forma gradual. Véase <http://www.pemandu.org/2017/01/23/pemandu-begins-transition/>.

veces de la mano de consultores vascos. Y a menudo en la forma de programas que contratan gerentes para desarrollar grupos/aglomeraciones incipientes.

Los estudiantes de clústeres identificaron correctamente que la unidad de análisis no es la empresa, ni siquiera el sector. La unidad de análisis es la cadena de valor (incluidos los servicios laterales), el clúster.

Los clústeres requieren instituciones que resuelvan problemas de coordinación, incluidos aquellos dentro del sector privado, dentro del sector público y también entre el sector público y el privado.

Las primeras iniciativas clúster de la región tuvieron lugar en el Cono Sur.<sup>21</sup> Aquellas con mayor nivel de éxito fueron las que pudieron resolver sus problemas a nivel local o regional. Pero cuando los problemas debían resolverse a nivel nacional, encontraron obstáculos.

Por ejemplo, en una evaluación de clústeres Maffioli, Pietrobelli y Stucchi (2016) señalan que las iniciativas clúster de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han tenido efectos positivos en algunos indicadores, pero no han funcionado tan bien para resolver problemas de coordinación público-públicos de dimensión nacional. Por ello, las iniciativas de esta índole siguen siendo de impacto limitado.<sup>22</sup>

Más recientemente, algunas de las iniciativas clúster más prometedoras de América Latina, y con logros concretos, se están llevando a cabo en Colombia, a pesar del consenso acerca de que las políticas nacionales de productividad de dicho país han sido poco efectivas, como se mencionó previamente. Por ejemplo, en Bogotá/Cundinamarca se están desarrollando 17 iniciativas clúster en áreas como la economía naranja, los servicios empresariales, el Bio-polo, la ciudad/región sostenible, etc.

En concordancia con la experiencia de iniciativas clúster de América Latina, el éxito mayor en Bogotá se ha dado en clústeres cuyas soluciones dependían de decisiones tomadas a nivel local/regional (Bogotá, Cundinamarca). A la misma vez, el clúster de lácteos ha tenido dificultades. Ello era esperable debido a que se trata de un sector que requiere coordinación de nivel nacional. Si un productor comienza a exportar leche, es parte de una marca nacional. Hay necesidad de estándares nacionales. Esos estándares se vuelven, por supuesto, dinámicos y se precisa una mayor sofisticación.

De manera más general, y como se verá más adelante, existe cierta complementariedad potencial entre las ME y las iniciativas clúster. En tiempos tranquilos, un clúster es estable. También los jugadores y las relaciones lo son.

Pero ahora la situación ha cambiado. La incertidumbre es mayor y la naturaleza de los problemas de coordinación se ha transformado. Por un lado, ha habido modificaciones en los modelos de producción (de la producción artesanal a la producción avanzada o *lean*) y han aumentado las regulaciones y los estándares privados (impacto ambiental, condiciones laborales, comercio justo, certificaciones orgánicas, estándares sanitarios etc.).

---

<sup>21</sup> Una iniciativa clúster se puede definir como una agenda para identificar y remover (o abordar) los cuellos de botella que limitan la competitividad de un clúster. Para ello, se debe establecer una coordinación entre empresa, gobierno y academia.

<sup>22</sup> Véase también Casaburi et al. (2014).

Como resultado, y como ya se indicó en este documento, los problemas de coordinación han crecido. Esto implica la casi inevitabilidad de la provisión de bienes públicos a nivel nacional.

Por supuesto, no hay nada que el nivel nacional pueda hacer solo. Requerirá ayuda, información a nivel local. Muchos de los problemas de coordinación son, de hecho, de dimensión local o regional, y deben resolverse a ese nivel. Pero hay algunas cosas (regulación, comercio, normas regulatorias relacionadas, etc.) que solo se pueden hacer a nivel nacional.

Esto también implica la necesidad de contar con una institución (o más precisamente una tecnología o herramienta) que pueda resolver los problemas de coordinación aumentados y de dimensión nacional. Esa tecnología debe ser altamente abierta y flexible. Debe ser adecuada a los nuevos tiempos, que requieren cada vez más una coordinación público-pública y público-privada. Y, justamente, puede que las ME constituyan este tipo de tecnología.

## **7. Las Mesas Ejecutivas: una herramienta de política industrial moderna**

Las ME fueron diseñadas por el Ministerio de Producción de Perú para implementar políticas industriales modernas de manera eficaz. Constituyen una herramienta cuyo objetivo principal es tomar medidas concretas para mejorar la productividad de un sector (forestal, turismo, acuicultura, etc.) o un factor (logística, tránsito, innovación, etc.). La herramienta se “operativiza” (se pone en marcha) en la forma de grupos de trabajo público-privados.

Una ME es un espacio de acción y ejecución. Se centra en la identificación de las restricciones que limitan la productividad de un sector (o factor) y en la implementación de soluciones para eliminarlas. No se trata de diálogos de alto nivel (aunque el enfoque en la ejecución puede llevar a discusiones de alto nivel que retroalimentan la acción futura).

Las ME procuran evitar las discusiones genéricas sobre la competitividad de la economía. La mayoría de los problemas no resueltos en los países en desarrollo son específicos de sectores y actividades particulares, y solo se pueden identificar y resolver a ese nivel. Las ME configuran también un intento de pasar de Consejos Nacionales de Productividad o de Competitividad (típicamente de alto nivel) a foros que fomenten discusiones continuas y la comunicación entre el público y el sector privado.

Las ME no tienen como objetivo sustituir a los ministerios u otras entidades públicas. En su lugar, atraen a las partes interesadas de estas entidades y del sector privado para definir, sugerir e implementar soluciones a problemas que normalmente no se resuelven dentro de las estructuras existentes.<sup>23</sup> Como parte de su trabajo una ME puede reformar o, incluso, crear entidades públicas, pero el objetivo es fortalecer y mejorar el funcionamiento del sector público, no generar una estructura paralela.

El PNDP no había escogido sectores ni asumía que la generación de capacidades estaba limitada a la industria manufacturera. En su lugar daba por sentado que se podían obtener ganancias continuas de productividad en una serie de sectores, incluido el de recursos naturales. Y en efecto, las primeras ME lanzadas fueron la forestal y la acuícola. Ambos sectores compartían el haber experimentado una transformación hacia

---

<sup>23</sup> Inicialmente, se pensaba que las ME eran temporales, pero la experiencia muestra que los problemas de coordinación continuarán apareciendo y la necesidad de estas mesas no siempre disminuye con el tiempo. Eventualmente, algunas mesas se deberían “graduar”, pero ello no se ha producido en la práctica todavía.

métodos productivos modernos, y sufrían crecientes y múltiples problemas de coordinación. Además, ostentaban evidentes ventajas comparativas latentes, que podían verse reflejadas en sustanciales y continuas ganancias de empleo y productividad.

Si bien las ME se crearon para implementar políticas de desarrollo productivo, los problemas de coordinación no están limitados a dicha esfera. La estructura del Estado origina múltiples problemas de coordinación entre entidades públicas (incluso dentro de cada entidad) y entre estas y el sector privado. Las ME pueden ayudar a resolverlos. Por eso, más allá de su uso para el desarrollo productivo, las ME conforman una herramienta para mejorar la gestión pública y el funcionamiento del Estado.<sup>24</sup>

#### ***a. Participantes de las ME y su arquitectura institucional***

Una ME típica tiene dos niveles de participantes, que conforman un **cuerpo de nivel operativo** y un **cuerpo de alto nivel**. El **cuerpo de nivel operativo** se compone de los participantes que tienen mejor (y más pronta) información sobre los detalles de los problemas productivos del sector o del factor de producción foco de la ME. Este cuerpo tiene, a su vez, tres tipos de participantes:

- *Representantes de las partes interesadas del sector privado pertinente al sector/factor foco de la ME.*

Se trata de los principales actores de una ME y son designados por las asociaciones empresariales relevantes. Es necesario que haya una combinación de participantes privados que tengan el conocimiento directo de los problemas contextuales y de otros participantes con perspectiva suficiente como para poder identificar los principales retos del sector (o factor).

Por ello, la ME debe incluir gerentes de gremios empresariales. Pero no solo ellos. Su conocimiento de los problemas productivos suele ser indirecto. La experiencia muestra que la contribución directa de empresarios (y funcionarios de empresas) es fundamental para estos espacios colaborativos. Ellos son los que conocen los problemas de primera mano. Estos empresarios y funcionarios deberían ser idealmente acreditados por los gremios.

Fundamentalmente, los representantes del sector privado deben ayudar al resto de los participantes de la ME, en particular a los provenientes del sector público, para entender mejor el componente privado del sector o factor. La participación continua del sector privado en las ME es una condición para su éxito.<sup>25</sup> Naturalmente, que solo ocurrirá si las ME muestran progreso.

- *Representantes de las partes interesadas del sector público en torno al sector/factor foco.*

Las partes interesadas participantes provenientes del sector público deben abarcar una combinación de quienes ostentan conocimientos técnicos de los problemas y de quienes tienen las competencias formales para la toma de decisiones (proveer los bienes públicos o corregir las fallas del mercado que el sector/factor foco del ME necesitará).

---

<sup>24</sup> En efecto, algunas de las ME que actualmente están en funcionamiento en Perú, como la de tránsito y movilidad urbana y la de compras públicas, no son de desarrollo productivo.

<sup>25</sup> En ese sentido, se puede decir que los participantes privados “votan con sus pies”.

Algunos de estos actores públicos son participantes regulares de la ME; otros asistirán ocasionalmente, para discutir y resolver problemas específicos. En algunos casos pueden ser representantes de ministerios (o entidades adscritas a ministerios) puramente transversales. En otros, de ministerios sectoriales.

- *Un equipo dedicado designado por la entidad del sector público que coordina la ME.*

La entidad pública que coordina la ME designa al equipo dedicado (ED) que estará a cargo de dirigir sus operaciones diarias. Este equipo es responsable de asegurar la continua interacción público-privada necesaria para el funcionamiento de la ME.

En muchos casos, los problemas identificados se resuelven a este nivel operativo. Sin embargo, hay ocasiones en las que se produce un entrampamiento, porque las soluciones exceden lo puramente técnico, o requieren capacidad de convocatoria, persuasión, solución de problemas, arreglo de disputas o asignación presupuestaria que solo los ministros (o superiores) tienen. En esas ocasiones debe intervenir el **cuerpo de alto nivel** de la ME, que opera en el ámbito ministerial (o incluso a nivel del Jefe de Estado). Este cuerpo comprende solo a los ministros relevantes para solucionar un problema o un conjunto de problemas. Evita ser la típica comisión multisectorial que incluye a múltiples ministros, varios de los cuales no están al tanto de (ni directamente relacionados con) los problemas que se discuten.

La mayoría de las fallas de coordinación involucran a entidades públicas (entre sí y con respecto al sector privado). Por ello, es preferible que el programa de ME dependa de una autoridad que pueda inducir la acción (o “alinearse”) a otras entidades públicas. Ese es normalmente el caso con el ministro de Hacienda (debido a su capacidad de asignar presupuesto) o la oficina del Primer Ministro o del presidente de la República (en la medida en que haya capacidades administrativas).

Los cuerpos de nivel operativo y de alto nivel son complementarios (gráfico 5). Cada uno corrige las limitaciones del otro. El ED sirve de enlace entre ambos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Esta división corresponde casi exactamente a lo que Sabel (2016) ha descrito como ideal y muy probablemente un cambio en América Latina: “De las políticas industriales centradas en Consejos Nacionales de Competitividad o Producción a políticas industriales que fomenten el intercambio permanente entre los órganos de nivel superior (con capacidad de convocatoria y de concertación) y organismos de nivel operativo (con conocimiento contextual). Cada uno, corrigiendo los defectos del otro”.

**Gráfico 5. ¿Quiénes participan en una ME?**



Fuente: Elaboración propia.

**b. Tipología de reuniones de las ME (y la importancia del equipo dedicado)**

Las ME tienen dos tipos de reuniones: las **sesiones periódicas** y las **reuniones entre sesiones**.<sup>27</sup> Los representantes del cuerpo de nivel operativo normalmente asisten a las **sesiones periódicas**, moderadas por un representante del ED a cargo de la ME. Es en estas sesiones cuando principalmente se presentan los problemas (y el progreso hacia su solución).

La experiencia demuestra que las ME deben sesionar con frecuencia. Por ejemplo, en Perú lo hacen cada 15 días. Esa elevada frecuencia actúa como un mecanismo de presión constante para sus participantes, que saben que necesitarán reportar avances. Esto es útil para obtener resultados y avanzar. Si las sesiones son poco frecuentes, la situación podría dar lugar a dilaciones y a una disminución del interés.

Por supuesto, no todo tiene que ser completado para la siguiente sesión de la ME. Algunas acciones pueden requerir más tiempo. Pero el principio de fijar plazos y la necesidad de informar sobre el progreso de la ME generan un fuerte incentivo para avanzar. Además, una buena frecuencia permite la continuidad en la interacción público-privada, necesaria para mejorar la comprensión del sector/factor foco del análisis de la ME.<sup>28</sup>

Un miembro del núcleo del ED debe ser el conductor de las **sesiones periódicas**. Debe llevar adelante y moderar dichas sesiones para que fluyan y se avance en el objetivo de mejorar la productividad. En las sesiones periódicas, donde se discuten los problemas, a menudo las partes interesadas del sector público competentes (en el sentido de que tienen las competencias formales sobre las políticas públicas relacionadas con el sector/factor) se pueden poner a la defensiva, al menos inicialmente, al escuchar la

<sup>27</sup> En este documento se utilizan indistintamente los nombres "reuniones inter-sesiones" o "reuniones entre sesiones".

<sup>28</sup> Naturalmente, no hay nada científico en la periodicidad quincenal. Algunas ME sesionaban de manera semanal, sobre todo al comienzo, y algunas con frecuencia inferior a la quincenal.



necesidad de mejorar en el trabajo que está haciendo el Estado. Esta actitud no ayuda a lograr ningún progreso.

Particularmente, como resultado de lo anterior, el ED y en especial el conductor de la ME deben permanecer neutrales. Dicha actitud es una de las razones fundamentales por las que el ED no debe tener las competencias formales del sector o factor foco de la ME.

Las sesiones periódicas constituyen una parte esencial del funcionamiento de las ME, pero tanto o más importantes son las **reuniones entre sesiones**. Se trata de encuentros más pequeños (bilaterales o multilaterales) en los que se analizan los problemas con mayor grado de detalle y donde se trabajan e implementan las soluciones a los problemas identificados en las sesiones de la ME. En la práctica, la gran mayoría de las soluciones se halla en estas reuniones.

Los integrantes de las reuniones entre sesiones varían. Muchas veces estos encuentros se celebran exclusivamente entre los participantes del sector público. A veces, incluyen miembros del cuerpo de alto nivel. También se da el caso de una reunión entre sesiones que se realiza únicamente entre privados (para, por ejemplo, efectuar comentarios a una propuesta normativa).

Para entender la importancia de las reuniones entre sesiones y, en particular, del ED que lidera dichas reuniones, tiene sentido recordar que el objetivo principal de una ME no es simplemente discutir o tener un espacio donde el sector privado pueda “ventilar sus frustraciones” o “hacer catarsis” ante la usual inoperancia del Estado. El objetivo principal es solucionar problemas específicos y, además, fortalecer el proceso de identificar y solucionar problemas. Para ello, es necesario profundizar en los problemas y en las posibles soluciones identificadas en las sesiones periódicas. Esto normalmente se asigna a los grupos de trabajo más pequeños que se reúnen entre sesiones.

A veces estos grupos de trabajo más pequeños (o subgrupos) son de carácter semipermanente para dedicarse a resolver problemas más complejos y/o que requieren una más larga solución. Otras veces, se trata de reuniones muy específicas para resolver temas puntuales y de solución más inmediata.

El ED de la ME busca asegurar que haya un progreso continuo de sesión a sesión. La existencia de un ED eficiente podría fácilmente ser el factor más determinante del éxito de las ME como herramienta. Reduce significativamente el riesgo de largas discusiones que no se reflejan en soluciones implementadas (o siquiera implementables).

### ***c. ¿Qué ofrece el Estado en una ME?***

Una de las lecciones clave de las políticas industriales fallidas del pasado es que hay que ser muy cuidadosos en “elegir ganadores” y luego subvencionarlos y protegerlos para compensar su baja productividad. Las ME no eligen ganadores. Su objetivo no es lograr que un sector específico sea exitoso a como dé lugar. El sector tendrá que vivir o morir en función de su productividad y de sus ventajas comparativas.

En lugar de elegir ganadores, la ME debe permitir que el sector compita sobre la base de su verdadera productividad, minimizando los potenciales problemas debidos a que el Estado hizo algo que no debía, o no hizo algo que debía. En otras palabras, la ME provee todos los bienes públicos específicos que el sector público está en la obligación de proveer, y asegura que no haya sobrecostos como consecuencia de regulaciones y servicios deficientes.

Para ello, se traza una línea divisoria entre “tus problemas” (TP) y “mis problemas” (MP) desde el punto de vista del Estado.<sup>29</sup> Es tarea del sector privado identificar oportunidades de negocios atractivas en las que tenga la capacidad de competir y ganar, y explotar dichas oportunidades con las estrategias adecuadas para crear organizaciones rentables y prósperas. De este modo, desde la perspectiva del sector público, “tus problemas” son cosas tales como ventajas comparativas, diseño de productos, estrategias de precios, y los insumos provistos por el mercado privado para la producción.

“Mis problemas”, en tanto, son asuntos que se relacionan con los insumos públicos necesarios para la producción privada. No existe controversia alguna sobre el hecho de que el Estado deba proveer cosas tales como regulación, infraestructura, derechos de propiedad bien definidos, etc. Por lo general, también se acepta que el Estado cumpla algún papel en abordar las fallas de mercado en áreas tales como la innovación. Así pues, es “mi problema” si la productividad del sector se está viendo perjudicada debido a que estos bienes públicos están ausentes, mal diseñados o mal implementados. Si el sector público no está haciendo algo que debería (como contar con un organismo fitosanitario nacional para obtener acceso a los mercados internacionales, o implementar una ley forestal ya promulgada), o está haciendo algo que no debería (como frenar las exportaciones con trámites burocráticos innecesarios), esos son los MP que permanecen en la lista.

Cabe distinguir entre los insumos para la producción que son bienes públicos (que deben ser claramente provistos por el Estado) y los insumos tradicionalmente provistos por el mercado. Existen justificaciones económicas claras para que el sector público resuelva las fallas de mercado que resultan en la sub-provisión de algunos de estos insumos de mercado. Pero ello debe sopesarse en comparación con los bien conocidos riesgos de que el gobierno fracase en dichas intervenciones. Al filtrar la lista de los problemas que enfrenta el sector, los insumos provistos por el mercado que faltan deberán pasar por un análisis adicional.

Dicho lo anterior, las ME deben ayudar al Estado a alinear la oferta de bienes y servicios públicos que se proporcionan al sector/factor y/o ayudar a corregir las fallas de mercado (es decir, proveer aquellos bienes y servicios que corresponden a MP). Por ejemplo:

- Reducir la burocracia (normas y aplicación).
- Dictar un reglamento que sea adecuado a la realidad productiva del sector.
- Llenar vacíos normativos.
- Brindar apoyo para cumplir con los requisitos técnicos que aseguren el acceso a nuevos mercados de exportación.
- Realizar intervenciones complementarias del sector público.
- Crear nuevas entidades públicas (o mejorar el funcionamiento de las ya existentes), adecuadas a la realidad productiva del sector. Estas entidades proveen bienes públicos o bienes club para corregir fallas de mercado.
- Contar con la infraestructura pública adecuada.
- Crear incentivos apropiados para promover la innovación.
- Diseñar programas de formación técnica sectoriales.

---

<sup>29</sup> La distinción entre TP y MP resulta útil como mecanismo disciplinario. El instinto natural del sector privado es pedir exoneraciones tributarias.

#### **d. ¿Cómo pueden las ME ayudar con las fallas de coordinación?**

En la sección 4 se mencionaron las (crecientes) fallas de coordinación que requieren ser solucionadas para contribuir a mejorar la productividad en la economía. Las ME pueden ayudar a resolverlas.

Al reunirse regularmente con contrapartes privadas en las sesiones, el sector público mejora su entendimiento de los cuellos de botella que afectan la productividad del sector/factor. Esta continua interacción público-privada permite obtener valiosa información y también aprender juntos nueva información (desconocida hasta ese momento para todos los agentes públicos y privados involucrados) sobre lo que el sector necesita para lograr su potencial. Se logra así un proceso de aprendizaje mutuo y generación de confianza que, como ya se mencionó, escasea en la relación público-privada.

El sector privado valora las ME, a pesar de que no constituyen un espacio para discutir exoneraciones tributarias o subsidios.<sup>30</sup> Una razón importante de ello es que se obtiene información relacionada con la adecuación de las políticas y normativas (y su implementación) a la realidad productiva. Y además las ME permiten que se produzca una comunicación fluida y continua con las autoridades. El sector privado puede tener reuniones con altas autoridades, pero muchas veces estas reuniones son esporádicas y no involucran un seguimiento. Además, las altas autoridades tienen poco ancho de banda y no solucionan problemas.

La interacción continua ayuda en la construcción de una visión consensuada y compartida sobre el sector. Y permite cierta continuidad a pesar de la alta rotación de funcionarios en el sector público (en relación con el sector privado).

Asimismo, la interacción continua obliga a que el sector público deje de trabajar en compartimentos estancos y, fundamentalmente, rompa la inercia de actuar muy lentamente o, en el extremo, de no actuar. Lo obliga así a tener un nuevo “chip” con una actitud proactiva, constructiva, ambiciosa y colaborativa. De esta manera, las ME ayudan a acelerar el trabajo del Estado, para obtener logros concretos tendientes a que el sector se acerque a su potencial.<sup>31</sup>

Las ME permiten que las decisiones de política pública se legitimen al haber sido discutidas de manera abierta y transparente. Y porque se busca hacer lo correcto y con información también correcta. Esto es crucial en un momento de desconfianza de la ciudadanía hacia sus autoridades.<sup>32</sup>

Por todo lo anterior, es claro cómo las ME brindan apoyo en la construcción de una relación público-privada colaborativa.

Las ME también ayudan con la coordinación público-pública. Cuestiones de duplicidad (o más) de requisitos por parte de entidades del sector público, brechas de

---

<sup>30</sup> Ello se refleja, por ejemplo, en la continua participación privada en las ME o en frecuentes declaraciones públicas en apoyo de su continuidad, incluso en situaciones como un cambio de gobierno, donde la nueva administración busca hacer cosas distintas.

<sup>31</sup> Naturalmente, esto no siempre se da. Cuando los funcionarios públicos no cambian su accionar, es necesario que autoridades de alto nivel tomen decisiones drásticas, incluida su remoción.

<sup>32</sup> La experiencia demuestra, además, que debido a que el sector privado está muy interesado en el éxito de la ME, y porque se pueden detectar datos engañosos, los participantes del sector privado proporcionan información veraz (o que al menos creen correcta) para el sector público. Este hallazgo coincide con lo que Fernández Arias et al. (2016) informan en un estudio de 25 casos en América Latina: (en la mayoría de los casos) “... el intercambio de información era directo y franco, sin las consideraciones estratégicas que se habían previsto”.

implementación (por ejemplo, una entidad descentralizada local no pone en marcha las directrices nacionales impulsadas por un ministerio o entidad nacional) o la necesidad de intervenciones complementarias del sector público (como infraestructura), se hacen evidentes en las sesiones de las ME.

Por ejemplo, en la sección 4 de este documento se mencionó que una serie de entidades (Sanipes, Sunafil, Dicapi, OEFA y ANA), con criterios muchas veces inconsistentes, supervisaba la actividad acuícola. La ME acuícola mejoró sustancialmente la coordinación. En particular, logró que dichas entidades adecuen su normativa y sus acciones en función de la realidad, necesidad y especialidad del sector acuícola. OEFA, Sunafil y Dicapi ya hicieron ajustes a nivel normativo, y además Sanipes y OEFA están haciendo intervenciones conjuntas.

Tal vez las ME no resuelvan todas las fallas de coordinación público-pública. Pero pueden ayudar bastante. Por ejemplo, la ME de turismo puede dar prioridad a ciertos aeropuertos o carreteras más que a otros. Ello no garantiza que el ministerio de Transporte (formalmente a cargo de la construcción de infraestructura) los priorice, pero el hecho de que el ministerio de Transporte participe en la ME y el contar con mejor información ayudará. Además, en la medida en que el gobierno en su conjunto (y el sector transporte en particular) esté comprometido con la ME, las probabilidades de que las decisiones estén alineadas aumentarán.<sup>33</sup>

Para resolver las fallas de coordinación que involucran a las entidades públicas, es clave la participación de distintos funcionarios públicos. Algunos serán participantes permanentes de la ME. Otros ocasionales, dependiendo del problema. Pero es necesario que tengan actitud colaborativa. Eso se puede obtener parcialmente si considera también como propios los logros de la ME.<sup>34</sup> De esa manera se evita su posible resistencia pasiva.

Las ME también pueden ser útiles en el caso de fallas de coordinación puramente privadas. Muchas veces, la ME incentiva (y hasta cierto punto exige) que los participantes del sector privado identifiquen problemas comunes o que se organicen de manera formal o informal para resolverlos conjuntamente. Por ejemplo, la ME forestal ayudó a que los pequeños y medianos empresarios forestales, previamente desarticulados, coordinen y se organicen.<sup>35</sup>

En general, las ME son dinámicas, en el sentido de que evolucionan. Pueden empezar abordando la solución de problemas de coordinación para desafíos poco complejos (por ejemplo, un control fiscalizador puntual) para luego abordar otros de mayor complejidad (por ejemplo, un sistema integral de trazabilidad). En la dinámica, van surgiendo procesos de construcción de capital social entre los miembros de las ME.

---

<sup>33</sup> Ello también sugiere que el Ministerio de Hacienda debe ser el ente natural convocador de la ME, ya que al asignar presupuesto puede inducir los resultados deseables. Asimismo, el hecho de que el presidente de la República esté apoyando las ME puede ayudar a reducir sustancialmente los problemas de coordinación dentro del sector público.

<sup>34</sup> Esto implica que el ED se perciba como el facilitador del trabajo de la ME, no como un equipo que busca brillar (y así opacar) al resto del sector.

<sup>35</sup> Las ME pueden también ayudar a mejorar la confianza entre privados. Por ejemplo, muchas veces los pequeños productores piensan que el Estado genera normas que los perjudican, beneficiando a las grandes empresas (esta visión está por ejemplo reflejada en de Soto, 1986). Sin embargo, el funcionamiento de la ME deja en evidencia que los problemas están mucho más relacionados con la incompetencia del Estado, que perjudica con su mal funcionamiento a productores de todos los tamaños.

## 8. Resolviendo problemas de coordinación: dos ejemplos

En esta sección se exponen dos ejemplos en los que las acciones de una ME han ayudado sustancialmente a resolver los tres tipos de problemas de coordinación.

### a. *Las exportaciones de langostinos a China*

Hasta diciembre de 2013 el sector acuícola peruano gozó de un régimen especial, similar al del sector agroexportador. Ello incluía flexibilidad laboral y un menor impuesto a la renta (15% versus 30% del régimen general). Sin embargo, y a diferencia de este otro sector, la acuicultura no había despegado.

Parte de la explicación era que, a diferencia de la agro-exportación, en la acuicultura faltaron una serie de intervenciones públicas complementarias. Ausentes estas, era difícil que una exoneración tributaria aislada tuviera mayor efecto.

El objetivo de la ME era empezar a suplir esas ausencias. Una intervención pública necesaria era generar normativa y procedimientos administrativos adecuados al sector. Por ejemplo, en los primeros meses de instalación de la ME se implementó una nueva ley acuícola, se eliminó una serie de trámites superpuestos y se delimitaron las funciones de distintas entidades (incluidos Produce y la OEFA).

Pero tal vez la intervención más relevante haya sido contar con una entidad sanitaria acuícola de prestigio internacional. Hasta 2014 no existía. Ese año se creó y entró en funciones el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes). La ME acuícola (creada a comienzos de 2015) brindó respaldo para que se convirtiera en un organismo sanitario reconocido a nivel internacional, reconocimiento que es crucial para sus funciones.

Normalmente, las nuevas entidades necesitan varios años para tomar forma. Ese proceso se aceleró para el Sanipes, gracias a la ME acuícola, que obtuvo información de primera mano de las necesidades del sector.<sup>36</sup> Esta entidad implementó laboratorios desconcentrados, compró equipos para biotoxinas lipofílicas marinas, de análisis de metales pesados, de análisis de hidrocarburos, los equipos UPLC masa/masa y termociclador en tiempo real, etc. El Sanipes también intensificó inspecciones, monitoreos y muestreos, y se contrataron inspectores permanentes (lo que es necesario para generar mayor credibilidad internacional). Todo este proceso de implementación ha requerido tomar decisiones de gasto informadas por la ME.<sup>37,38</sup>

Como se sabe, una de las tareas más importantes del Sanipes consiste en gestionar la apertura de nuevos mercados (y asegurar que se mantengan abiertos). Por ejemplo, esta entidad desempeñó un papel fundamental en facilitar las exportaciones de langostinos a China, que empezaron en agosto de 2018. Recuérdese que Perú no podía exportar langostinos congelados a dicho país.

El respaldo de la ME para que esto ocurriera fue sustancial. La ME facilitó la coordinación entre el Sanipes y los productores peruanos de langostinos para concretar

---

<sup>36</sup> Debe pensarse la creación e implementación de una entidad sanitaria que provea bienes club como una respuesta eficiente de política pública a una falla de mercado.

<sup>37</sup> Con frecuencia se subestima el costo financiero del fortalecimiento institucional. La ME ayudó a filtrar los pedidos en distintas ocasiones y así proveer de más información a los ministros tomadores de decisiones.

<sup>38</sup> La mesa acuícola ayudó en una serie de otras tareas laterales o complementarias como la creación de la Dirección General Acuícola, la Nueva Ley de Acuicultura, simplificación de procedimientos, delimitación de funciones, manual de indicadores Sanitarios de Inocuidad y Calidad, eliminación de duplicidad (o inconsistencia de monitoreos entre OEFA, Produce, SANIPES, Ana, Dicapi, SUNAFILetc.

la visita en 2015 de la autoridad sanitaria china, la General Administration of Quality Supervision Inspection and Quarantine (AQSIQ). Asimismo, la ME ayudó en la coordinación de los ministerios de Comercio Exterior (Mincetur) y Relaciones Exteriores (RREE), así como en el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), el Sanipes y los productores privados para viajar a China en septiembre de 2016. Así, en octubre de 2017 se suscribió el Protocolo Sanitario y en agosto de 2018 llegó a China el primer embarque de 60 toneladas de langostinos.

Naturalmente, la colaboración público-privada es un proceso. Para mantener o incluso acelerar el crecimiento de las exportaciones de langostinos quedan tareas pendientes que ya han sido identificadas en la ME. Por ejemplo, para continuar con las exportaciones de langostinos a China, se está trabajando un memorándum de entendimiento que abaratará los costos de importación, al simplificar los requisitos para exportar.

También es necesario fortalecer la infraestructura. Como se mencionó en la sección 4, en los últimos años se están transformando pozas de cultivo de langostino de un sistema semi-intensivo a uno intensivo. En las pozas semi-intensivas se criaban 16 langostinos por m<sup>2</sup>. Ahora, se crían 300. Una mayor densidad implica un aumento notable de la productividad por hectárea. Mientras que en las pozas semi-intensivas se lograban 5 tm por hectárea por año, en las intensivas se pueden cosechar más de 100 tm por hectárea (con aproximadamente tres cosechas al año). Este es el nivel de productividad más alto del mundo. La mayor densidad también implica mucho mayor uso de energía. Ello se deriva de la necesidad de oxigenación casi permanente de las pozas y del alto grado de renovación del agua.

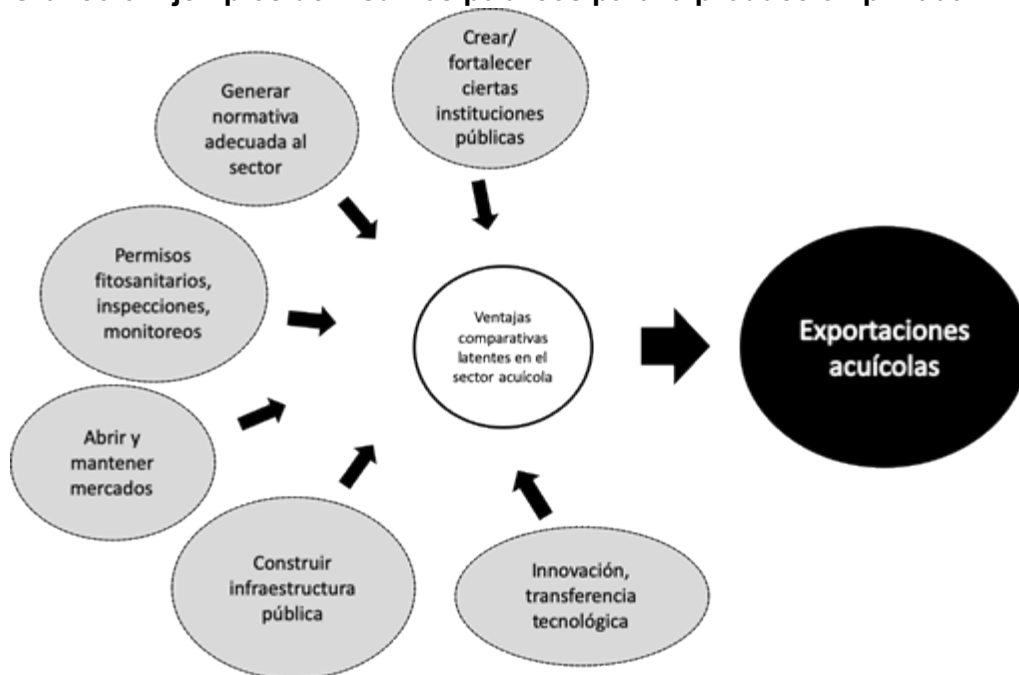
Como se indicó en dicha sección, era necesario resolver un claro problema de coordinación pública: la autoridad rectora en temas acuícolas (PRODUCE) no tiene la capacidad de influir en el Fonafe, el *holding* a cargo de las empresas públicas, para que efectúe las inversiones necesarias en distribución.

La ME acuícola está liderando la coordinación entre Fonafe, el Ministerio de Energía y Minas (en sus dos áreas de electricidad y ambiental), y PRODUCE. Como consecuencia, ha encargado un estudio sobre la demanda, paso previo para la inversión del Fonafe a través de sus dos empresas (Distriluz y Enosa).

También se requerirá mayor inversión en innovación y en transferencia tecnológica. Las tierras son escasas en Tumbes, la región más pequeña del país. En la medida en que se generen innovaciones que permitan utilizar aguas menos cálidas en otras regiones, el crecimiento podría acelerarse de manera exponencial. Ello va a ser fundamental para el incremento de las exportaciones peruanas de langostinos. Los productores peruanos de langostinos son tomadores de precios, pero debido a su altísima productividad (y menores costos asociados) resultan de lo más competitivos en el mundo y podrán desplazar a productores menos eficientes. En ese sentido, están lejos de su techo de producción.

El caso de los langostinos de Perú demuestra claramente las múltiples necesidades de coordinación requeridas para poner en valor el producto, y cómo la ME acuícola ha ayudado en sus distintas etapas (gráfico 6).

**Gráfico 6. Ejemplos de insumos públicos para la producción privada**



Fuente: Elaboración propia.

### ***b. El acceso al Puerto del Callao***

En el pasado, el ingreso al puerto concesionado a APM Terminals (APMT) demoraba entre cinco y seis horas. Esto originaba:

- Cobros adicionales por parte de APMT.
- Incremento del flete de las naves, por la demora de la estadía de las mismas.
- Incremento del costo de alquiler de los camiones y del tiempo de espera de estos.
- Exposición de los transportistas a la inseguridad mientras esperaban en la calle.
- Baja competitividad del Puerto del Callao, en relación con otros puertos de la región.

Para resolver el problema, la ME logística creó un grupo de trabajo liderado por la Autoridad Portuaria Nacional (APN) e integrado por el Ministerio del Interior (Mininter), Provías, la Unión Nacional de Transportistas Dueños de Camiones del Perú (UNT-Perú), la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Municipalidad Provincial del Callao (MPC), que implementó un Proyecto Piloto de Reordenamiento Vial para eliminar la congestión de vehículos pesados en las avenidas cercanas al puerto. En resumen:

- En el Proyecto Piloto participaron la PNP, el Gremio de Transportistas, operadores portuarios, personal de aduanas, consignatarios de la carga, depósitos temporales y operadores extra portuarios.
- Se permitió el uso de tres carriles de ingreso en la avenida Manco Cápac.
- En coordinación con Provías Nacional, se ha logrado el mantenimiento y reparación de los semáforos ubicados en las principales vías de acceso al Puerto del Callao. Además, Provías reprogramó y sincronizó semáforos mal calibrados

- (antes estaban programados por tres autoridades diferentes) en las principales vías de acceso al Puerto del Callao.
- A fin de facilitar la fluidez del tránsito, Mininter, junto con la Policía de Tránsito, estableció tres puntos de control, ubicados en:
    - El cruce de avenida Contralmirante Mora con avenida Atalaya.
    - El cruce de avenida Atalaya con avenida Guardia Chalaca.
    - En la avenida Manco Cápac.
  - APN creó un grupo de WhatsApp para comunicaciones urgentes entre los miembros del grupo, con el objetivo de seguir minuto a minuto el ordenamiento vial del puerto. Esta solución resultó muy efectiva y a cero costo para el Estado, ilustrando el hecho de que mejorar la coordinación cuesta poco dinero.
  - El sector privado (ASPPOR) ha instruido a sus conductores respecto del Proyecto Piloto.

Como consecuencia de las acciones descritas, se redujo a dos horas el tiempo de espera de los camiones para el ingreso al puerto. A pesar de que la ME logística no se ha relanzado, el logro se ha mantenido (y el grupo de WhatsApp sigue funcionando).

## **9. El lanzamiento del programa de Mesas Ejecutivas**

Los encargados de formular políticas públicas en los países de ingresos medios de todo el mundo enfrentan desafíos similares a los descritos en las secciones anteriores. Las ME son una herramienta prometedora para resolverlos. En esta sección se describen los pasos necesarios para implementar un programa de ME.

Naturalmente, una condición previa para iniciar su operación, es la decisión política de hacerlo. Dicha decisión tendrá que venir de un “convocador” (de muy alto rango en el gobierno). Dicho convocador debe tener (directa o indirectamente) la capacidad de asignar presupuesto, promulgar regulación, inducir a las entidades públicas a cooperar y resolver disputas cuando ellas surjan. El convocador dirigirá el esfuerzo con el objetivo de tomar decisiones correctas.

Como ya se ha mencionado, un convocador natural es el ministro de Hacienda.<sup>39</sup> Al tener cierta discrecionalidad sobre el presupuesto del Estado, puede lograr la cooperación de entidades públicas.<sup>40</sup> Si el convocador es un ministro distinto del de Hacienda, va a requerir el empoderamiento del presidente de la República y el apoyo comprometido del ministro de Hacienda para evitar que la iniciativa de ME sea limitada a logros modestos y en las áreas de directa competencia e influencia del convocador.

Más allá de tener la capacidad de alentar la cooperación de otros ministros, el convocador debe convencerlos sobre las ventajas para el gobierno en su conjunto de lanzar el programa de ME. Y la ventaja más evidente es lograr avanzar, rompiendo la inercia natural y los compartimentos estancos dentro del sector público, y además generar una relación de cooperación continua con el sector privado. Es tener logros concretos, resolviendo problemas y aprendiendo a resolverlos.

Una vez tomada la decisión de lanzar el programa de ME, se recomiendan los siguientes pasos:

---

<sup>39</sup> En Perú lo que en otros países es el ministerio de Hacienda se llama Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>40</sup> Por ejemplo, la experiencia en Perú demuestra que el lugar natural para las ME es el Ministerio de Economía y Finanzas (equivalente a ministerio de Hacienda de otros países). Este cuenta con la capacidad de convocatoria y la infraestructura. El equipo especializado de ME depende directamente del Ministro de Economía.



### 1) Conformar el equipo dedicado de las Mesas Ejecutivas

El éxito de las ME dependerá en buena medida de las capacidades y del empoderamiento del ED de ME. Identificar al ED es fundamental.

Para conformar dicho equipo, el ministro convocador debe identificar inicialmente el núcleo del ED (incluido el líder). El líder del ED debe tener línea directa con el ministro.

Idealmente, el ED de las ME debería estar exclusivamente dedicado a las ME. Si ello no es posible, el funcionamiento de las ME debe ser su prioridad. Debe ser lo más importante que hace.

El núcleo del ED, normalmente formado por dos o tres funcionarios, debe poseer:

- Un conocimiento sólido de (y experiencia en) gestión pública.
- Una mentalidad no estándar (en el sentido de avanzar, romper la inercia) en el sector público.
- Calidad ética incuestionable.
- Otras habilidades personales esenciales, entre ellas: inteligencia, criterio, empatía, disciplina, perseverancia, compromiso, capacidad de negociación, etc.

Los miembros del núcleo del ED deben reclutar con el tiempo a otros miembros. El reclutamiento debe ser progresivo. No es necesario tener a todos los miembros del ED desde el comienzo.

Los miembros de ED no tienen que ser especialistas en los temas del sector o factor foco de la ME. Eso sí: deben tener conocimientos de gestión pública y apalancar el conocimiento que tienen otras partes interesadas públicas o privadas participantes de la ME. En algunos casos, las entidades públicas que ostentan las competencias formales para la implementación contarán con las capacidades para hacerlo. En otros, no las tendrán, y el ED deberá trabajar con dichas entidades para ayudarles a realizar la implementación.

No existe un jefe o coordinador por ME. Lo ideal es que, por lo menos inicialmente, el ED sea transversal (en contraposición a especializado en algunas mesas específicas). Ello no quiere decir que todos hagan todo en todas las mesas, pero sí que trabajen con roles específicos en todas ellas. Con el tiempo, algunos miembros de las ME pueden especializarse en algunas ME, pero el núcleo del ED debe mantenerse transversal. En el manejo de las ME existen claras economías de alcance (*economies of scope*), y tiene sentido aprovecharlas.<sup>41</sup>

Para lograr los objetivos de las ME (maximizar la productividad del sector/factor), el ED debe ser capaz de identificar: actividades, procesos, tareas, medidas de contingencia requeridas, etc. También debe identificar a las partes interesadas públicas clave (que puedan servir de enlace para cada ME) de cada ME.

El núcleo del ED debe generar una estrategia para el avance de las ME, para hacer que las cosas sucedan (es decir, que haya implementación efectiva). Entre otras cosas,

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en Perú los temas asociados a la falta de seguridad ciudadana o desproporcionada fiscalización laboral por parte de Sunafil han surgido en todas las ME. Ello permite generar estrategias más integradas.

debe conducir las sesiones periódicas de las ME, liderar las reuniones inter-sesiones, etc.

Como la mayoría de los problemas de coordinación involucra a varias entidades públicas, el ED debe ser capaz de movilizar, precisamente, a otras entidades públicas, incluidos obviamente otros ministerios, para alinear y coordinar intervenciones de política pública. Ello implica que el ED tiene que estar explícitamente empoderado desde las esferas más altas del gobierno.

Así, es altamente deseable que los ministros relevantes para las ME estén de acuerdo con la creación del programa. Ello puede no ser una absoluta necesidad si el ministro convocador tiene gran capacidad de inducir la acción a otros actores, pero es muy preferible el apoyo de los otros ministros relevantes para las ME.

## 2) *Generar una lista preliminar de Mesas Ejecutivas*

Tiene sentido comenzar con dos o tres ME. Idealmente, estas ME iniciales deberían tener problemas relativamente técnicos, razonablemente manejables y cuya implementación dependa mayormente del gobierno nacional. En general, se necesitan resultados rápidos que generen un impulso positivo.<sup>42</sup> Es importante que las ME se consoliden de inmediato (y sean percibidas) como una herramienta útil.

Para la elección de las primeras dos o tres ME es menester que se prepare una lista preliminar de ME potenciales. Dicha lista debe ser coordinada entre el ED y el ministro u otros funcionarios senior. La lista puede (y debe) estar preparada con información provista por otras entidades públicas e incluso inicialmente la puede solicitar el sector privado.<sup>43, 44</sup>

Las ME puede usarse para sectores/industrias, factores o, potencialmente, para proyectos de infraestructura.<sup>45</sup> Las ME incluidas en la lista inicial deben tener algunas características ideales:

- Se debería incluir sectores tan ampliamente definidos como sea posible, pero suficientemente acotados como para poder trabajar con ellos.

El sector/factor de la ME tiene que ser acotado para poder entrar en los detalles relevantes. Las barreras regulatorias o las necesidades de infraestructura deben ser lo suficientemente comunes entre los participantes de la ME.

Dado que lo anterior se consigue, cuanto más amplia sea mayor será su impacto macroeconómico. Es importante que “muevan la aguja”.

---

<sup>42</sup> Eventualmente las ME enfrentan situaciones más complicadas, que requieren la intervención de autoridades de alto nivel, para resolver problemas como la asignación de presupuestos significativos, la generación de leyes que enfrentan oposición, la resolución de conflictos, etc. Pero es preferible que ello no ocurra desde el comienzo.

<sup>43</sup> De todas maneras, en última instancia, la decisión de lanzar la ME es obviamente una potestad del ministro convocador (o más generalmente del gobierno).

<sup>44</sup> Debe pensarse el proceso de selección de ME como un proceso de priorización secuencial. No es que se escogen sectores ganadores, sino que se comienza con número inicialmente pequeño de ME y con el tiempo, y en la medida en que el ancho de banda del ED aumente (tanto porque se incrementan las capacidades para operar ME como porque se reclutan más miembros), se van incorporando más ME. No hay un límite fijo para el número de ME que pueden operar.

<sup>45</sup> Las ME fueron diseñadas como herramientas para implementar una política industrial moderna (o políticas de desarrollo productivo), pero su función fundamental es buscar resolver problemas de coordinación (particularmente público-pública y público-privada). En la medida en que los problemas de coordinación no se limitan desarrollo productivo, las mesas son fundamentalmente herramientas de gestión pública.

Valgan algunos ejemplos de las ME de Perú. Para el gobierno nacional, una ME para plantaciones forestales en la región de Huánuco sería demasiado acotada: se reduciría su impacto potencial al no incluir otras regiones que sufren de las mismas fallas de coordinación entre las distintas entidades públicas relacionadas con el sector forestal de plantaciones. Por otro lado, una ME para los sectores de recursos naturales de Perú sería demasiado general. No permitiría abordar las barreras específicas del sector. Una ME para plantaciones forestales logra el equilibrio deseado.

A veces, se puede hacer la acotación en la implementación. Por ejemplo, en Perú se puso en marcha la ME logística. Claramente el sistema logístico del país en su conjunto era un tema demasiado extenso, por lo que la mesa se enfocó inicialmente en la eficiencia del Puerto del Callao, por donde circula el 81% del comercio exterior peruano, que se encuentra plagado de problemas específicos de coordinación pública. Lo cierto es que había un conjunto de problemas comunes para todos los tipos de empresas que movilizan productos a través de este puerto, y su nivel de participación en el comercio nacional hace que sea muy importante para el desempeño macroeconómico.

De manera similar, se lanzó la ME de turismo, un sector claramente destacado, pero a su vez bastante amplio. Por ello, en la implementación se han priorizado tres temas: conectividad a través del Aeropuerto Jorge Chávez, acceso a Machu Picchu y formalización del sector, especialmente en el tema de las agencias de viajes.

- Debe haber voluntad de participación del sector privado. Es ideal depender de cierta auto-organización privada. El sector privado tiende a auto-organizarse en torno a retos y necesidades compartidas. Se forman gremios y asociaciones, dentro de los cuales suelen crearse subgrupos, sobre la base de problemas comunes. Por lo tanto, es eficiente crear una ME que incluya un sector privado ya auto-organizado en torno a un conjunto común de intereses.

La experiencia muestra que las ME con un sector privado más organizado avanzan más rápidamente.<sup>46</sup> Ello no significa que la auto-organización privada sea condición necesaria para lanzar una ME. En efecto, el funcionamiento de las ME puede ayudar a organizar al sector privado. Por ejemplo, la Mesa Forestal de Perú ayudó a la consolidación de la CONAFOR Perú, gremio que agrupa a 14 entidades y asociaciones forestales previamente desarticuladas.

- El apoyarse en los gremios y la sociedad civil organizada para la selección de representantes privados de las ME no implica que dichos representantes privados deban ser “gerentes” gremiales o de asociaciones. Por el contrario, la contribución directa de empresarios es fundamental para estos espacios colaborativos. Ellos son los que conocen los problemas de primera mano.
- Los problemas de coordinación en lo que atañe al sector público deben ser claros. En la mayoría de los casos, dichos problemas corresponden a varias entidades públicas. Pero hay algunos casos en los que hay problemas de

---

<sup>46</sup> En general, la experiencia muestra que la auto-organización privada es más natural en el caso de mesas sectoriales/verticales, donde es más fácil saber lo que se quiere. Pero hay claras excepciones. Por ejemplo, la ME transversal logística que se instaló en el Ministerio de Producción en 2016 avanzó con celeridad. Ello se debió a que acotó sus objetivos a la hora de la implementación, como ya se señaló.

coordinación dentro de una misma entidad pública. En esos casos puede que no sea necesario lanzar una ME formal, pero hay que evaluar caso por caso.

La elección de qué mesas de la lista preliminar lanzar previamente se decidirá en un proceso que es conocido como el de pre-Mesas.

### 3) *Llevar a cabo pre-mesas*

Para identificar las primeras dos o tres ME, es necesario hacer pre-mesas con algunos de los candidatos de la lista preliminar. Debe comenzarse con los más "fáciles" (en el sentido de problemas técnicos, manejables, etc.).

La pre-mesa consiste en reuniones preliminares del ED de ME con partes interesadas públicas y privadas potenciales del sector/factor de la ME candidata. En esa pre-mesa, el ED va a escuchar los principales problemas y atender los cuellos de botella que enfrenta el sector foco de la ME candidata.

Para llegar a la pre-mesa, el ED debería tener información relevante con respecto al tamaño del sector y su potencial (en términos de PIB, empleo, exportaciones, impuestos, etc.). También, sobre las entidades públicas competentes con respecto al sector y sus roles. Asimismo, sobre los gremios y asociaciones privadas relevantes. Pero no es necesario, ni tampoco conveniente, hacer demasiado trabajo de preparación para llegar a la pre-mesa, ya que esta es un espacio de exploración y donde el ED debe ir a escuchar, sin prejuicios.

En la pre-mesa el ED debe:

- Identificar los problemas/cuellos de botella más importantes y urgentes del sector. Asimismo, sus potenciales soluciones. Para ello, es importante conversar las potenciales partes interesadas privadas del sector foco de la ME. Solo luego de escuchar a los privados debe conversarse con las potenciales partes interesadas del sector público.
- Distinguir, en el proceso, a los miembros públicos y privados que podrían participar de las sesiones de las ME. En estas mesas hay miembros permanentes y también aquellos que asisten para tratar problemas específicos. Con el tiempo, se puede invitar a más miembros. La premisa es evitar una excesiva rigidez.
- Reconocer, dentro del grupo de partes interesadas del sector público, a aquellos funcionarios que servirán de enlace entre el ED y las entidades competentes. También se debe identificar a los funcionarios públicos clave en cuyas manos están las competencias formales para implementar la solución de los problemas. Los enlaces y las autoridades clave que tienen las competencias formales pueden o no coincidir.

Como consecuencia del trabajo de pre-mesa, se debe decidir si se lanza la ME (es decir, si se confirman las premisas de que el sector tiene potencial como ME). Y si se decide lanzar, se deben preparar una estrategia de priorización y un diagnóstico inicial preliminar.

#### 4) *Realizar el lanzamiento oficial de las ME*

Una vez hecho el trabajo de pre-mesa e identificadas las mesas iniciales, deben lanzarse oficialmente. El lanzamiento tiene una dimensión protocolar (participan autoridades del más alto nivel posible), pero funciona también como señal de la importancia del sector/factor para el gobierno. Y ayuda a empoderar al ED.

Luego del lanzamiento oficial comienzan las sesiones regulares o periódicas de las ME y las (igualmente importantes) reuniones entre sesiones. Mucho del trabajo más significativo se realiza en estas últimas.

Como se mencionó previamente, las sesiones periódicas deben ser frecuentes. Idealmente quincenales. La alta frecuencia es necesaria y actúa como un mecanismo de presión constante para sus participantes, para asegurar que el impulso (e interés) no se pierda. En estas sesiones regulares no deben participar normalmente altas autoridades sino el cuerpo de nivel operativo de la ME (el ED y las partes interesadas del sector público y privado).

#### 5) *Generar una lista inicial de los principales problemas y sus posibles soluciones (matriz)*

La pre-mesa, las sesiones periódicas y las reuniones entre sesiones iniciales deben generar una lista preliminar de problemas y sus posibles soluciones. Soluciones que, muy probablemente, serán revisadas durante la ejecución.

En la primera sesión efectiva de la ME se debe presentar la metodología de las ME, para que los actores públicos y privados estén al tanto de su modo de trabajo. También el conductor de la ME debe informar sobre los problemas del sector/factor identificados de manera preliminar en la pre-mesa.

Dichos resultados son contrastados con lo que los participantes de estas primeras sesiones consideren que son los principales problemas del sector. A diferencia de la pre-mesa, que es un espacio donde el ED fundamentalmente escucha a los actores privados y públicos (en ese orden de importancia), en estas primeras sesiones de la ME hay discusión y espacio para rebatir y contrastar posiciones. Además, se trata de convalidar o confirmar los problemas y su priorización.

En la generación de la lista inicial, las ME hacen uso de la complementariedad evidente entre sus participantes públicos y privados. Normalmente, los actores del sector privado son buenos para identificar sus problemas más acuciantes. Pero son menos buenos para identificar sus soluciones reales. Al mismo tiempo, los funcionarios del sector público (como grupo), y particularmente el ED, son mejores para identificar soluciones reales, pero suelen carecer del conocimiento contextual detallado del sector/factor de producción.

La lista de problemas y soluciones potenciales necesita ser filtrada. El objetivo de la ME es identificar y eliminar los obstáculos al crecimiento de la productividad del sector o factor objeto de la ME. En ese sentido, es importante ir a la raíz de los problemas.

Ello requiere cierta flexibilidad por parte de los participantes privados. Su instinto natural es pedir subsidios o exenciones fiscales que compensen las ineficiencias del Estado. Sin embargo, los subsidios solo se justifican en situaciones muy específicas: por ejemplo, ante una falla de mercado. Las ME deben dar prioridad a medidas que

mejoren la productividad (e indirectamente la rentabilidad) del sector. Los participantes del sector privado deben estar dispuestos a concentrarse en aquellas.

Por ejemplo, los actores privados de la ME pueden solicitar una exención de impuestos para compensar el hecho de que las autoridades sanitarias no están funcionando de manera eficiente para obtener acceso a nuevos mercados, o porque la inversión en I + D resulta insuficiente. Sin embargo, en ninguno de los casos es probable que la solución correcta sea la exención del impuesto. En el primer caso, habría que hacer que la autoridad sanitaria trabaje mejor. En el segundo, podría ponerse en marcha una combinación de incentivos fiscales y generar en el sector privado una mayor conciencia de la importancia de la I + D (o la innovación en general) para aumentar la productividad,

A veces, también, la lista de problemas presentada por el sector privado puede contener “problemas” que no son tales, o cuya prioridad es baja. Por ejemplo, pueden querer una norma que declare al sector como una “prioridad nacional”. En ese caso, la prueba de fuego es preguntar si eso mejoraría en la práctica las operaciones diarias del sector. En la mayoría de los casos, la respuesta es que la medida es meramente declarativa.

En general, las primeras sesiones de las ME llevan a los actores privados a “aterrizar” sus problemas. Los discursos privados puramente enunciativos o retóricos se agotan rápidamente.

En la mayoría de los casos, la lista de problemas identificados y priorizados en estas primeras sesiones coincide con los de la pre-mesa. Pero la filtración de soluciones y problemas que tiene lugar en este paso es preliminar. El filtrado real recién tiene lugar durante la ejecución.

#### *6) Escoger tres o cuatro problemas de la lista inicial y comenzar a resolverlos*

Las ME deben pasar rápidamente a la instancia de intentar resolver algunos de problemas que integran la lista preliminar (en lugar de tratar de mejorar o refinar excesivamente dicha lista). Esos problemas deben ser una combinación de los particularmente importantes y los que se pueden solucionar de manera relativamente rápida (idealmente ambos). Esto permite generar un impulso positivo y energiza a los participantes, que ven que sus esfuerzos son recompensados. Esto, a su vez, aumenta las posibilidades de un mayor éxito.

Las sesiones iniciales también ayudan a romper la inercia de los funcionarios del sector público que, trabajando en silos y con poca información del sector privado, rara vez aplican políticas de desarrollo productivo eficaces. A todos los actores involucrados, particularmente a los del sector público, les debe quedar claro que el esfuerzo será sostenido. Y que lo mejor es comenzar a cooperar.

#### *7) Sobre la base de la ejecución, pulir la lista inicial de problemas y soluciones*

Es durante la implementación que la ME profundiza en los problemas y afina las soluciones potenciales. Como resultado, la lista de problemas y soluciones (la “matriz”) está activa y se mejora durante la ejecución.

Las soluciones afinadas a veces se identifican durante las sesiones periódicas, pero con mucha mayor frecuencia durante las reuniones entre sesiones (cuando los subgrupos profundizan en los problemas), y se presentan después durante las sesiones de la ME. Normalmente, el ED participa activamente de estas reuniones inter-sesiones. Sin embargo, a veces, las propias entidades competentes trabajan en las soluciones y las exponen en las sesiones periódicas.

En general, es la interacción continua entre participantes públicos y privados que permite llegar a las soluciones finales, soluciones que de antemano son desconocidas para ambos. En ese sentido, más allá del “intercambio de información” hay una cantidad significativa de lo que en Fernández Arias et al. (2016) se denomina “aprendizaje compartido”.

La ME permite la institucionalización de este proceso de aprendizaje compartido, un proceso que tiene lugar cuando ambas partes están tratando de encontrar las soluciones a los problemas, y también cuando se implementan las soluciones encontradas.

Un ejemplo típico es aquel que muestra que una norma tiene, cuando se aplica, algunos efectos secundarios indeseables. La reacción natural de los participantes del sector privado es pedir que se cambie dicha norma. Sin embargo, durante esta fase se encuentra la raíz del problema. Puede ser el caso de que el problema sea, en efecto, la ley. Pero muy frecuentemente no lo es. Podría ser la regulación de la ley o podría ser que la gestión pública es deficiente. Podría ser que los agentes encargados de la aplicación de la norma la distorsionen. La tarea de la ME consiste en identificar, en toda la cadena de implementación de las políticas públicas, dónde reside el verdadero problema, y en proporcionar la solución.

Como resultado, la lista de problemas y soluciones (matriz) es viva. Se pule a medida que llega nueva información, la que normalmente se obtiene en la ejecución. La ME también tiene que monitorear continuamente el impacto de la aplicación de las políticas.

Precisamente debido a que los problemas de coordinación son complejos, e involucran a muy diferentes actores (públicos y privados, nacionales y locales, grandes y pequeños), la ME necesita institucionalizar ciclos de aprendizaje cortos de modo de hacer correcciones cuando las políticas no estén teniendo las consecuencias esperadas o deseadas (porque no se aplican, se aplican mal o están mal diseñadas). La frecuencia relativamente alta de las sesiones de las ME, la inclusión de participantes más cercanos al terreno y, en general, el monitoreo continuo ayudan a que los ciclos de aprendizaje y corrección sean efectivamente breves. Este proceso permite que todos los agentes pertinentes sigan aprendiendo.

*8) Comenzar a resolver otros problemas de la lista e incorporar problemas a medida que surjan*

Con el tiempo, y una vez que la ME haya logrado un progreso significativo en algunos de los problemas iniciales (o considerando que tomarán más tiempo, ya que se necesita madurar las soluciones), es momento de comenzar a resolver otros problemas de la lista.

El proceso de aprendizaje que la ME fomenta aumentará su ancho de banda y su capacidad para resolver más (y más difíciles) problemas. Sin embargo, cada vez será más el caso de que los participantes regulares de la ME (aquellos del cuerpo a nivel operativo) lleguen a un impase. Esto sucederá cuando las soluciones requieran la asignación de presupuesto o una decisión de política que se halla fuera de su control. En esos casos, deben intervenir los miembros relevantes del cuerpo de alto nivel.

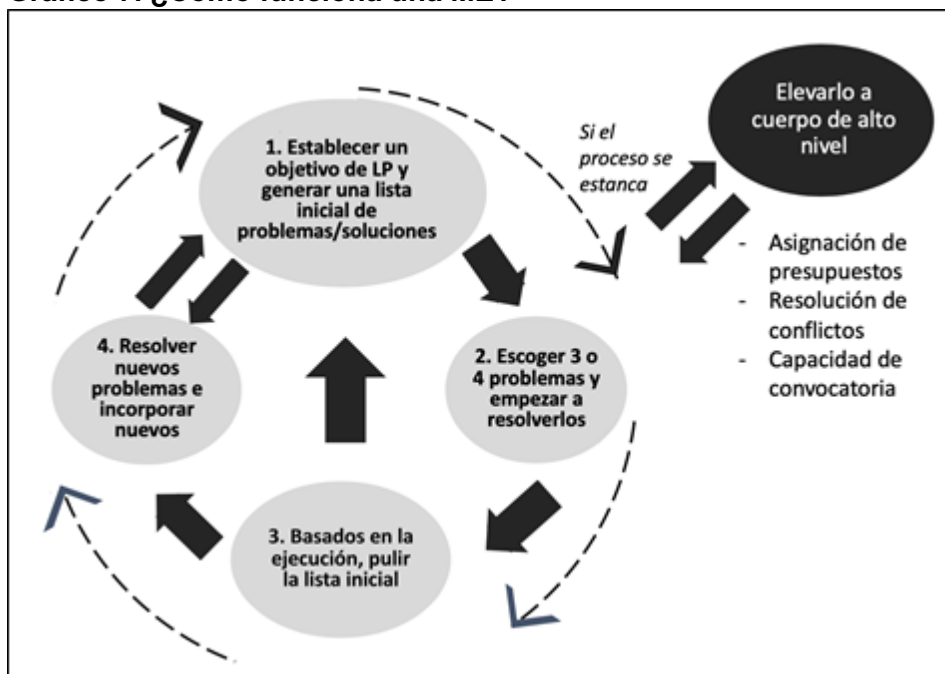
Obviamente, la naturaleza viva de la matriz implica que los nuevos problemas se incorporen en la lista. Algunas veces esos problemas son, en efecto, nuevos; otras veces devienen del proceso de aprendizaje compartido que la ME facilita, que permite

la identificación de problemas que los participantes habían sido incapaces de articular (o incluso de reconocer) en la pre-mesa y en los momentos iniciales de la ME.

Todo el proceso es muy ágil e iterativo. No se trata de un camino lineal o secuencial, donde, en una fase inicial, todos los problemas y sus respectivas soluciones están perfectamente identificados y, en una segunda fase, las soluciones se ejecutan. En su lugar, hay significativa iteración. Inicialmente, se efectúa un diagnóstico preliminar de los problemas y sus posibles soluciones, y al principio se trabaja sobre tres o cuatro de ellos. Con la información obtenida, se afinan las soluciones y, por consiguiente, se logra pulir la lista original. Además, a medida que aumenta el ancho de banda, la ME comienza a poner en marcha soluciones para otros problemas de la lista original, y esta implementación –a su vez– permite afinar las soluciones. También se incorporan nuevos problemas a medida que aparecen. La ME “sube y baja” continuamente entre la lista de problemas y la aplicación de sus soluciones.

El gráfico 7 ilustra la forma de trabajo recursiva de las ME.

**Gráfico 7. ¿Cómo funciona una ME?**



## 10. La “tecnología” de las Mesas Ejecutivas

Los países de América Latina y el Caribe están llenos de “mesas” (de diálogo, técnicas, de desarrollo o de trabajo), grupos de trabajo o comisiones multisectoriales. La mayoría de ellas convoca para resolver un problema (a menudo de tipo político-social) de difícil solución. Raramente tienen éxito. No se desactivan formalmente, pero la mayoría desaparece *de facto*, sin lograr su objetivo.

Como debería quedar claro a lo largo de este documento, las ME tienen una metodología especial que las diferencia de esas otras mesas. Para entender mejor su forma de trabajo, es necesario recalcar que son engañosamente simples. Parecen más sencillas de lo que en realidad son. Dicha simplicidad aparente puede inducir a algunos a alterar su metodología. Ello debe hacerse con sumo cuidado. Si bien la metodología permite cierto margen de acción, hay ciertos principios que deberían respetarse.



Uno de esos principios es la forma de trabajo ágil, recursiva e iterativa de las ME. Como se mencionó en la sección 4, muchas veces se piensa que la resolución de los problemas de competitividad o productividad pasa por tener un plan consensuado, que recopile información de distintos actores y que luego se implemente.

Pero esa linealidad es incorrecta. Hay mucha incertidumbre con respecto al futuro y solo cuando se empieza a implementar se entiende en profundidad y con suficiente granularidad el problema. La implementación enriquece el diagnóstico. Más razonable que dedicar tiempos escasos y energía valiosa a elaborar diagnósticos “aterrizados” es elaborar diagnósticos preliminares y comenzar a implementar rápidamente.

Así, es más útil para pensar que el desarrollo es un enfoque recursivo e iterativo (en contraposición al lineal). En este tipo de enfoque se asume que la implementación enriquece el diagnóstico y provee información útil para siguientes etapas de implementación. Las ME forman parte de la familia de herramientas “recursivas” de las políticas de desarrollo productivo que reconocen que la planificación y la ejecución están entrelazadas.<sup>47</sup>

Por ello, hay que pensar el funcionamiento de las ME como el equivalente, en términos de política industrial moderna o de desarrollo productivo, de los métodos de producción avanzada.

Por ejemplo, en la producción avanzada son los trabajadores de la planta los primeros en detectar los problemas. En las ME son los representantes del cuerpo operativo los que detectan los problemas. En la producción avanzada hay que detectar y resolver problemas, pero también volver el proceso más robusto. En las ME es necesario aprender a resolver problemas que afectan a la actividad privada, pero también generar un proceso de aprendizaje mutuo que permita aprender a resolver problemas y evitar que se repitan. En el cuadro 1 se compara la forma de trabajo de las ME con la producción avanzada.

La analogía entre la forma de trabajo de las ME y la producción avanzada resalta un hecho fundamental: que las ME constituyen, antes que nada, una tecnología, una metodología, una manera de hacer, aprender y construir. Su objetivo es resolver problemas. Y en el proceso, aprender a resolverlos.

Es intuitivo y hasta natural pensar a las ME como una institución y visualizarlas en forma de reuniones “alrededor de una mesa”, como sesiones de un consejo directivo con actas, decisiones y compromisos formales y rígidos que deben cumplirse, etc.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> En palabras de Sabel y Jordan (2015), un modelo recursivo de aplicación "... utiliza el resultado de una ronda de revisión como insumo para la próxima ronda de aplicación".

<sup>48</sup> Cabe recordar que las ME constituyen una respuesta (no estándar) a la falta de respuesta del Estado para resolver los problemas productivos (y más) del siglo XXI. Cualquier esfuerzo por estandarizarlas o rigidizarlas, como incluirlas (forzadamente) dentro de las estructuras del Estado las desnaturaliza.

**Cuadro 1. Analogías entre las ME y la producción avanzada**

<b>Producción avanzada (lean)</b>	<b>Mesas Ejecutivas</b>
Actores con conocimiento contextual (trabajadores/jefes de planta) son los primeros en detectar (y buscar corregir) problemas.	Sector privado y público con conocimiento contextual identifican (y buscan remover) los cuellos de botella (en términos de bienes públicos que faltan o fallas de mercado).
Trabajo colaborativo entre múltiples actores que innovan de manera conjunta.	Colaboran participantes (públicos y privados) de la ME. Hay un proceso de aprendizaje (y construcción) conjunto.
En cadenas de valor se requiere que todos los participantes hagan su trabajo de manera correcta. Si uno falla, la cadena falla.	Implementación correcta de políticas públicas requiere el cumplimiento de todas las entidades públicas involucradas. Si no, se trata de letra muerta.
No hay un gran diseño que simplemente tiene que ser implementado. Es un diseño preliminar que se va mejorando durante ejecución.	Se trabaja con un diagnóstico preliminar que se empieza a implementar rápidamente. Ver qué funciona, iterar y mejorar (enfoque recursivo).
Problemas que no pueden resolverse a nivel operativo son elevados a la alta gerencia.	Ciertos problemas deben elevarse a los ministros (porque requieren presupuesto, resolución de conflictos, capacidad de convocatoria).
Se solucionan problemas en el proceso productivo y se le hace más robusto.	Se solucionan problemas, se aprende a solucionarlos y se reduce la probabilidad de que se repitan.

Fuente: Elaboración propia.

Pero las ME son una tecnología mucho más que una institución, una tecnología para resolver problemas (y aprender a resolverlos) dentro del Estado.

Y resolverlos de verdad. Porque los ministros y funcionarios públicos muchas veces creen que es suficiente con pasar una ley o asignar un presupuesto. La ME busca asegurarse de que haya un impacto real. ¿Es la norma adecuada a la realidad? ¿Está siendo implementada? Y en caso afirmativo, ¿se está implementando correctamente? ¿Es necesario aplicar correcciones?

La ME no solo busca que el impacto sea real, sino que el proceso sea rápido en relación con la velocidad normalmente espasmódica del Estado.

### **11. Otros requisitos para el buen funcionamiento de las Mesas Ejecutivas**

La efectividad de las ME para resolver problemas de coordinación va a estar determinada, en alguna medida, por su capacidad de asignar recursos financieros con celeridad. Si bien la resolución de la mayoría de los problemas de coordinación no es intensiva en términos del gasto público, en ciertas instancias lo requerirá. A veces el “destrabe” implica generar capacidades específicas en organismos públicos regionales (por ejemplo, como ha ocurrido en la práctica, crear una gerencia forestal regional en Loreto, Ucayali o Madre de Dios). Otras veces, se necesita encargar estudios específicos para obtener información completa para regular o para tomar decisiones en cuanto a la provisión de bienes públicos (por ejemplo, estimación de demanda potencial por electricidad de la acuicultura en Tumbes).

En estos casos, el proceso estándar de asignación del gasto público consiste en que la institución responsable ingrese al MEF la solicitud de recursos (y el hecho de que las

ME estén instaladas en el MEF ciertamente ayuda). Pero esto puede llevar mucho tiempo (y tal vez la solicitud se incluya en el presupuesto del año siguiente), no hay ninguna garantía de aprobación y menos garantía de que se aprueben todos los recursos que se precisan.

Por ello, las ME deben tener un presupuesto propio (o un fondo) que les permita asignar recursos (y acelerar y consolidar procesos) en base a las prioridades encontradas. Esas decisiones de gasto estarían basadas en información proporcionada por las mismas ME y, en ese sentido, esto ayudaría a aumentar la eficiencia del gasto público.<sup>49</sup>

La legitimidad de las mesas también es clave para su buen funcionamiento. Es importante que estén representadas todas las partes interesadas relevantes y que se perciba que las ME están haciendo lo correcto y por el bien del país.

Para que esta sea la percepción generalizada, se deben minimizar objetivamente los riesgos de captura del sector público por parte del sector privado como consecuencia de la continua interacción generada por la ME. Evidentemente, los riesgos de captura o corrupción siempre van a estar presentes. Con o sin ME.

Pero la dinámica de funcionamiento de la ME los minimiza. Y esto es así porque debe tomarse tiempo para elegir un ED idóneo, con las cualidades descritas en la sección 9. La ME minimiza dichos riesgos porque el ED es básicamente transversal (es decir, todos los miembros ven todas las ME), lo que ayuda a reforzar los mecanismos de control. También porque el enfoque para la provisión de bienes públicos está orientado a aumentar la productividad, en lugar de estar centrado en exoneraciones tributarias u otras formas de subsidios (lo que incrementa el margen para la búsqueda de rentas). Asimismo, los riesgos mencionados se reducen al mínimo por el hecho de que las ME se relacionan con casos que afectan al sector, y no se utilizan para procedimientos administrativos específicos de una empresa.<sup>50</sup> Además, a todo esto hay que agregar la transparencia de todo el proceso. El trabajo se discute de manera abierta y transparente; las sesiones periódicas, donde se trabajan y presentan los avances, tienen múltiples participantes. Y el proceso de rendición de cuentas es continuo.

Esto nos lleva al siguiente requisito para el buen funcionamiento de las ME: el monitoreo, la rendición de cuentas, la evaluación y la corrección.

Las ME se deben monitorear continuamente para ver sus avances. Un mecanismo automático (e implícito) de monitoreo es que los participantes de las ME voten con los pies. Solo seguirán atendiendo las sesiones periódicas si consideran que se avanza. En ese sentido, las mesas tienen un mecanismo incorporado de monitoreo y corrección. De forma similar funciona la demanda para la creación de nuevas mesas, que es un indicador de la utilidad del instrumento.

Más allá de estos mecanismos indirectos, es importante que las ME tengan una rendición periódica de cuentas donde se presenten los avances a la ciudadanía.

Evaluar el impacto de las ME es un poco más complicado. Es necesario combinar indicadores cualitativos (de difícil medición) con indicadores cuantitativos. Uno de los

---

<sup>49</sup> La referencia es a gastos relativamente modestos en el contexto del presupuesto del Estado. Cuando los gastos sean significativos (por ejemplo, si la ME forestal identifica que la salida de la madera de las plantaciones forestales de la selva requiere ampliar la red ferroviaria), tiene sentido que se sigan los procesos estándares de asignación del gasto público.

<sup>50</sup> Naturalmente se usa la casuística, pero sin nombres de empresas o administradores y con el objetivo de identificar situaciones recurrentes que afectan al sector o a las políticas públicas relacionadas con el mismo.

objetivos de las ME es fortalecer las capacidades institucionales y generar capital social. Se trata de logros difícilmente medibles, pero evidentes.

Con respecto a los logros cuantificables, hay que evitar el riesgo de utilizar indicadores como los que indican la posición en los *rankings* de competitividad. Dichos indicadores son por definición imperfectos y muchas veces provocan distracción, al enfocar la atención no en mejorar la productividad (o competitividad) sino en mejorar las variables específicas que determinan los indicadores.

Dicho esto, hay indicadores incontrastables que pueden ayudar a evaluar el éxito de una ME. Estos pueden ser las inversiones (número de hectáreas nuevas en plantaciones forestales, inversión monetaria en nuevos proyectos acuícolas) o las exportaciones (nuevas exportaciones de langostinos) u otros indicadores de resultados (aumento en el número de turistas). Naturalmente, es importante ser rigurosos para medir el impacto específico de la ME versus otras variables. Una metodología útil para ello puede ser la del control sintético.<sup>51</sup>

La corrección reside en el corazón de la tecnología de las ME. Se corrige continuamente en la medida en que se está buscando ver si las medidas implementadas causan un efecto real, o si son adecuadas. No se espera a contar con evaluaciones, que pueden tomar algún tiempo.

## 12. Lecciones de las Mesas Ejecutivas

Las ME, como herramientas para el desarrollo productivo y para la gestión pública en general, presentan algunas lecciones clave, que se detallan a continuación.

- 1) Más importante que realizar una elección de los sectores mediante largos períodos de consulta y estudios exhaustivos (propios de una consultora) es empezar a resolver problemas desde el inicio. Idealmente, se debe comenzar con tres o cuatro problemas que sean una combinación de importantes con urgentes.
- 2) Tiene sentido empezar poco a poco. En lugar de un enfoque “*big bang*”, que implique poner en marcha muchas ME al mismo tiempo, es mejor comenzar con solo unas pocas, posiblemente aquellas más técnicas y con problemas mejor identificados. Con el tiempo, y a medida que el sector público vaya aprendiendo a resolver problemas (y, de este modo, genere conocimiento tácito y amplíe su ancho de banda), se puede abrir otras ME. (No debería haber eventualmente un límite para el número de ME en funcionamiento.)
- 3) Más importante que otorgar grandes presupuestos a las ME es tener a cargo de las mismas un ED con experiencia en (y conocimiento de) gestión pública, de modo que se haga que las cosas sucedan. Tener un ED que asegure un progreso continuo acaso sea el factor determinante más valioso del éxito de las ME.
- 4) Es altamente improbable contar con una hoja de ruta *ex ante* que simplemente deba implementarse. Las ME parten de un diagnóstico inicial y de una estrategia preliminar, y tienen que empezar a implementar rápidamente. Se debe aprender

---

<sup>51</sup> Véase una aplicación de dicho método en el impacto de programas de clústeres en turismo, por ejemplo, en Aboal et al. (2017) y Castillo et al. (2015).

qué funciona, iterar y mejorar (enfoque recursivo). Con el tiempo, se optimizan tanto el diagnóstico como la estrategia. En el proceso, la ME ayuda a construir tanto una visión como una hoja de ruta del sector.

- 5) Las sesiones regulares de las ME requieren una elevada periodicidad. La experiencia muestra que las sesiones quincenales son ideales para mantener una presión constante que permita mostrar progreso y avanzar. Los participantes del sector privado asistirán a las sesiones frecuentes, siempre y cuando se logren resultados.
- 6) El enfoque en la productividad es un mecanismo disciplinario útil. Cuando al sector privado se le pregunta por la solución a sus problemas, de manera casi instintiva expresa su preferencia por un subsidio o una exención impositiva en lugar de apuntar a soluciones más trabajosas, dirigidas a aumentar la productividad. Puede tener sentido que el sector privado lo pida, pero no tiene sentido que la ME se centre en ese tipo de soluciones. Para otorgar una exoneración tributaria no se necesita una ME. El objetivo debe ser incrementar la productividad, no compensar con una subvención por baja productividad.
- 7) Debido a la desconfianza que existe en la sociedad en relación con el diálogo público-privado, la transparencia es fundamental. Esta reducirá el riesgo de captura (debido a la manipulación de la información privada o la corrupción).
- 8) Tanto o más importantes que las sesiones de trabajo son las reuniones inter-sesiones. A veces, el ED tiene que coordinar la implementación de las soluciones que se encuentran en los períodos ordinarios de sesiones. Pero lo más probable es que sea en las reuniones inter-sesiones donde se hallen las soluciones más concretas, que luego se presentan en las sesiones regulares de la ME.
- 9) La coordinación es muy costo-eficiente en términos fiscales. Esto es crucial en estos tiempos, en los que la restricción fiscal se ha vuelto más vinculante en América Latina.
- 10) Es fundamental asegurar que los participantes del sector público “se apropien” de los “logros” de la ME. Las ME requieren la solución de los problemas de coordinación dentro del sector público. Esto es de por sí difícil de lograr. Más allá de otros incentivos o castigos para asegurar la cooperación, los participantes del sector público no deben sentirse eclipsados por el equipo que coordina la ME. Este equipo coordinador debe ser un mediador honesto entre los agentes públicos y privados. Una ME exitosa también requiere que los funcionarios del sector público estén dispuestos a escuchar para entender al sector y, colectivamente, sean capaces de obtener logros. Muchas veces, es probable que ni el sector privado ni el público conozcan la solución a los problemas del sector/factor. Es la colaboración continua la que puede conducir a resultados.
- 11) Si bien los principios e ideas presentados en este documento se aplican a las ME en general, habrá matices. No todas las ME son iguales. Algunas pueden tener un éxito temprano, mientras que otras precisarán más tiempo para que las piezas se pongan en orden. Algunas ME serán más técnicas. Otras, más políticas. La experiencia demuestra que una ME exitosa requiere perseverancia. Y también capacidad de mostrar resultados.
- 12) Por último, las ME deben recibir el apoyo desde lo más alto del gobierno. De lo contrario, tarde o temprano van a encontrar una pared y van a avanzar poco. No debe ser una iniciativa sectorial aislada.

### **13. A manera de conclusión: los retos para el desarrollo futuro de las Mesas Ejecutivas**

Los resultados obtenidos con las ME de Perú muestran que se trata de una iniciativa de política claramente exitosa. Algunos países de la región están usando el modelo y hay entidades multilaterales que las están siguiendo de cerca.

Dicho esto, las ME constituyen una nueva iniciativa de política pública. No cuentan con referentes a seguir en la región. Son una creación peruana, y tendrán que seguir mejorando y adaptándose en la medida en que aparezcan nuevos retos.

Dichos retos se producen normalmente más en la aplicación que en el instrumento en sí. De manera general, las ME no actúan en el vacío. Lo hacen dentro de un contexto. Y el contexto peruano, por ejemplo, adolece de debilidad institucional, la cual se ve reflejada en un Estado poco eficiente, alta informalidad, heterogeneidad productiva, problemas de seguridad, cierta inseguridad jurídica, etc. Por ello, los logros de las ME deben ser juzgados dentro de los límites que impone la realidad del país.

En términos más específicos, un desafío clave de las ME es el que está relacionado con la calidad y el compromiso de los actores involucrados. La herramienta será tan poderosa como sus participantes (públicos, privados, ED y autoridades de alto nivel). Por ejemplo, en los casos en que haya pocos actores privados, desarticulados, con poca experiencia, etc. será más difícil que la ME logre tracción, articule una visión de futuro u obtenga inversiones sustanciales en el corto plazo.

De la misma manera, si los actores públicos tienen poco interés en colaborar (sobre todo aquellos que gozan de cierta autonomía) o el ED no es de primer nivel, los avances serán limitados. Asimismo, si las autoridades del nivel más alto del Estado no apoyan decididamente la labor de las ME (o las politizan excesivamente), los logros van a estar muy acotados. Y cabe aquí subrayar el término “decididamente”, porque debe ser un apoyo que se traduzca en acciones concretas y con relevancia macroeconómica. Debe incluir decisiones presupuestarias o políticas, instrucciones expresas para que ciertas entidades públicas tomen ciertas acciones, etc.<sup>52</sup>

Otro reto es qué hacer con sectores completamente nuevos. Estos sectores no cuentan con productores establecidos en el país, ni con sus propios subgrupos dentro de asociaciones y grupos comerciales de la industria. ¿Cuál sería entonces la contraparte que proponga un sector para crear una ME que pueda informar al sector público sobre sus limitaciones para el crecimiento? Un sector completamente nuevo también representa mayores riesgos, ya que su ventaja comparativa no ha recibido la validación inicial de la producción incipiente del país. Ingresar a nuevos sectores es algo que Perú tendrá que hacer, pero debe hacerlo con cuidado y con plena conciencia de los riesgos involucrados.

Esto implica peligros y oportunidades. Tal vez tendría sentido formar ME para uno o varios sectores más “distantes”. La metodología de estas mesas tendría que sufrir ligeras adaptaciones para facilitar el surgimiento de sectores completamente nuevos. Una alternativa podría ser lanzar una ME dirigida a inversionistas extranjeros que conozcan un nuevo sector y sus necesidades gracias a sus operaciones en otros países.

---

<sup>52</sup> No es de extrañar que, de acuerdo con la experiencia peruana, las ME con actores privados bien organizados, con experiencia, con un sector público dispuesto a trabajar y con apoyo del más alto nivel avanzan mucho más rápido que aquellas que carecen de estas características.

El sector público peruano podría comprometerse con ellos para formar una ME que facilite sus inversiones. Esta propuesta de IED 2.0, sugerida por Hausmann (2016), se diferencia del apoyo a la inversión extranjera directa (IED) tradicional del mismo modo que las ME se diferencian de la política industrial tradicional: en lugar de ofrecer incentivos fiscales y reducciones de impuestos para compensar la baja productividad o los efectos secundarios, su tarea es brindar a los inversionistas una mayor productividad, resolviendo las barreras regulatorias e identificando inversiones en nuevos bienes públicos que estos necesitan. Y –sobre todo– trabajando juntos, durante todo el proceso. Entendiendo que la fase más importante es la de la implementación.

Pero quizás el reto más relevante sea cómo escalar significativamente el uso de las ME. Como ya se ha señalado en más de una oportunidad a lo largo de estas páginas, el potencial de aplicación de las ME es inmenso. Las fallas de coordinación son generalizadas en el Estado peruano (y en los Estados de la región) y no se limitan a problemas de desarrollo productivo. Pero las ME son muy intensivas en capital humano con conocimiento tácito muy específico. Su escalabilidad se reduce a qué tan rápidamente se incrementa el ancho de banda del ED. Esto es un problema. Hasta el momento, el ED en Perú ha sido pequeño. Es difícil imaginar un grado mucho mayor de escalabilidad con el tamaño actual, pero si se quiere lograr una dimensión macroeconómica habrá que hacerlo. Poco a poco deben lanzarse ME en otras entidades públicas, que tengan sus propios ED y que sean monitoreadas por dichos equipos, respetando la metodología del instrumento. Para evitar los errores del pasado.

## Referencias

- Aboal, D., G. Crespi y M. Perera. 2017. Impact evaluation of a cluster program: an application of synthetic control methods. Documento de trabajo del BID Núm. 836. Washington, D.C.: BID.
- Arrow, K. 1962. The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, 29: 155-173.
- Baldwin, R. 2012. Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going. Documento de discusión del CEPR Núm. 9103. Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Banco Mundial. 2016. *Factory Southern Africa? SACU in Global Value Chains*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial et al. 2017. *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: BID.
- Canatur (Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica) 2019. *Problemática y propuestas de solución: transporte turístico terrestre*. Presentación no publicada. San José de Costa Rica: Canatur.
- Casaburi, G., A. Maffioli y C. Pietrobelli. 2014. "Más que la suma de las partes: políticas de clusters". En: BID, *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, pp. 239-272. Washington, D.C.: BID.
- Castillo, V., L. Figal Garone, A. Maffioli y L. Salazar. 2015 *Tourism policy, a big push to employment? Evidence from a multiple synthetic control approach*. Documento de trabajo del BID Núm. 572. Washington, D.C.: BID.
- Dargent, E. y P. Muñoz. 2018. Importando Dinamarca por decreto: panfleto contra el institucionalismo ingenuo. En: R. Farfán, S. Mariani y C. O'Neill (eds.), *Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Universidad del Pacífico.
- De Soto, H. 1986. *El Otro Sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Devlin, R. 2013. A Methodological Diagnostic Guide to Identify and Evaluate Bottlenecks in IDB Member Countries' Innovation Systems. Washington, D.C.: BID. (Manuscrito inédito.)
- Diao, X., M. McMillan y D. Rodrik. 2017. *The recent growth boom in developing economies: A structural change perspective*. Documento de trabajo del NBER Núm. 23132. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Fernández-Arias, E., Ch. Sabel, E. Stein y A. Trejos. 2016. *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Washington D.C.: BID.



- Fuchs, V. 1980. Economic Growth and the Rise of Service Employment. Documento de trabajo del NBER Núm. 486. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Geertz, Clifford (1963). *Peddlers and Princes: Social development and economic change in two Indonesian towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ghezzi, P. 2017. Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies. *Global Policy*, 8: 369-380. doi:10.1111/1758-5899.12457.
- Ghezzi, P. y S. Utterwulge. 2017. *Public-Private Dialogue for Modern Industrial Policies: Towards a Solution Oriented Framework*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hallward-Driemeier, M. y G. Nayyar. 2017. *Trouble in the making? The future of manufacturing-led development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hausmann, R. 2016. La diversificación productiva y el desarrollo económico. Presentación realizada en el Foro por la Diversificación Productiva.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, Vol. 72(2), 603-633. Elsevier.
- Hernández de la Cruz, R. 2014. Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley: Problema Estructural. *Revista Cuadernos Parlamentarios*. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.
- Iyer, D. 2011. Tying performance management to service delivery: Public sector reform in Malaysia, 2009-2011. *Innovations for Successful Societies*, Princeton University.
- Kennedy, P. 1988. *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. Londres: Unwin Hyman.
- Lewis, A. W. 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *The Manchester School*, 22: 139-91.
- Maffioli, A., R. Stucchi y C. Pietrobelli. 2016. *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs: Methods and Practices*. Washington, D.C.: BID.
- McMillan, M. y D. Rodrik. 2011. Globalization, structural change and productivity growth. En: M. Bachetta y M. Jansen (eds.), *Making Globalization Socially Sustainable*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- McKinsey Global Institute. 2014. *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. McKinsey & Company.
- Ministerio de Producción del Perú. 2014. *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Gobierno de la República del Perú.
- Rodrik, D. 2013. Unconditional Convergence in Manufacturing. *Quarterly Journal of Economics*, 128(1):165-204.
- , 2016. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, Vol. 21(1): 1-33. Springer.

- . 2018. *New Technologies, Global Value Chains and the Developing Economies. Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series*, 1. Oxford, Reino Unido.
- Sabel, Ch. 2012. Self-Discovery as a Coordination Problem. En: Ch. Sabel et al. (eds.), *Export Pioneers in Latin America*, pp. 1-46. Washington, D.C.: BID.
- . 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. Brainstorming session. Lima, Perú.
- Sabel, Ch. y J. Luke 2015. *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program Competitive*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Industries and Innovation Program.
- The Groningen Growth and Development Centre. 2017. Maddison Historical Statistics [Data file].
- The Centre for Public Impact. 2016. *Malaysia's Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU)*. Disponible en <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lampur/>.
- Young, A. 1991. Learning by doing and the Dynamic effects of International Trade, *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 369-405.