

MESAS EJECUTIVAS SECTORIALES A LA PERUANA

ERNESTO STEIN

Economista. Asesor Principal, BID. Lic. en Economía, UBA; Ph.D. en Economía, UC Berkeley. Coautor de *¿Cómo Repensar el Desarrollo Productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*.

La política que quiero proponer, que puede contribuir a transformar la estructura productiva de la Argentina, son las mesas ejecutivas sectoriales, tales como se han desarrollado recientemente en el Perú. Antes de discutir en mayor detalle el funcionamiento de estas mesas, vale la pena detenernos de manera más general en tres aspectos clave relacionados con las políticas de desarrollo productivo (PDP).

En primer lugar, las PDP pueden tomar formas muy diferentes. En muchos países, y Argentina no es una excepción, la mayor parte de las PDP toman la forma de subsidios, exoneraciones impositivas o protección. Si bien en algunos casos los subsidios se justifican para atender ciertas fallas de mercado –por ejemplo, para alentar actividades tales como innovación, o el entrenamiento laboral– en muchos casos los subsidios o la protección no tienen una justificación sólida, y responden simplemente al poder de lobby de los grupos beneficiados, sin el menor impacto sobre la productividad. Esto no quiere decir que el Estado no tenga un rol importante que jugar en las PDP. Tiene un rol sumamente importante, pero debería enfocarse más bien en proveer *insumos públicos* que son cruciales para que el sector privado pueda aumentar su productividad –por ejemplo, la provisión de control fitosanitario, la investigación en nuevas variedades de cultivos, la apertura de mercados o la eliminación de regulaciones innecesariamente engorrosas–. De alguna manera, hay que cambiar el *chip*. Dejar de pensar en subsidios y protección, y pensar en acciones que el Estado puede poner sobre la mesa que permitan desencadenar el potencial genuino de los sectores productivos.

El segundo aspecto tiene que ver con la relación entre el sector público y el sector privado en torno a las PDP. En la visión tradicional, el rol del sector público está totalmente separado del correspondiente al sector privado. El gobierno marca la cancha, pone las reglas de juego y ciertos instrumentos que permiten resolver fallas de mercado, y las firmas buscan maximizar beneficios dentro de esas reglas de juego. Si el gobierno tiene toda la información necesaria, y las reglas y los instrumentos son los adecuados, la búsqueda de beneficios por parte de las empresas conduciría a buenos resultados, sin necesidad de una interacción profunda entre el sector público y el sector privado.

Es claro que todos estos elementos (el marcado de la cancha, las reglas claras, etc.) son muy necesarios. Pero no son suficientes. El problema es que la visión tradicional se basa en una premisa falsa, a saber, que el gobierno tiene toda la información que se requiere para identificar las políticas necesarias. Parte de ella la tiene el sector privado. Hasta cierto punto, los diferentes sectores saben cuáles son los obstáculos que enfrentan, y cuáles son los insumos públicos que requieren para ganar productividad y poder competir a escala mundial. Además, estos obstáculos e insumos públicos tienden a ser muy específicos a los sectores. Los productores de arroz pueden necesitar que se desarrollen nuevas variedades mejor adaptadas a las condiciones locales. Las empresas de biotecnología pueden requerir una buena ley que regule el sector. El sector textil puede requerir un laboratorio de calidad. El sector de la carne puede requerir un sistema de trazabilidad. El sector de software puede demandar un programa de certificación de cualificaciones de sus recursos humanos. Estas cosas generalmente no surgen por sí mismas si el Estado se limita a poner reglas claras e introduce instrumentos puramente horizontales. La identificación y resolución de estas necesidades demanda una interacción público-privada profunda a nivel sectorial.

El tercer aspecto tiene que ver con dificultades de la coordinación público-pública. Muchas de las acciones necesarias para desencadenar la competitividad de sectores productivos no dependen de una única agencia pública o un único ministerio, sino que requieren de la participación de varios actores.

El ministro de Turismo puede identificar que para desarrollar un nuevo destino turístico con potencial se requiere la pavimentación de rutas de acceso y el entrenamiento de la fuerza de trabajo para que hablen inglés. Pero el ministro de Turismo no es responsable de construir caminos, ni de capacitación laboral. Requiere de la colaboración de otros ministerios para poder poner sobre la mesa las soluciones identificadas. Pero la coordinación entre ministerios es un tema complejo, que en la mayor parte de los países no está bien resuelto. Resolver estos problemas de coordinación al interior del propio sector público es otro de los grandes desafíos de la región en materia de PDPs.

Las mesas ejecutivas peruanas son una tecnología de gestión pública desarrollada en 2014 por el entonces ministro de la Producción, Piero Ghezzi, que permite lidiar con estos tres desafíos simultáneamente. Son espacios de interacción público-privada donde se identifican los obstáculos al desarrollo de un sector, y rápidamente se gestiona la puesta en práctica de las soluciones a estos obstáculos. El foco en la rápida implementación de las soluciones identificadas es el motivo por el cual se llaman “ejecutivas”, en contraste con muchas otras mesas público-privadas donde se dialoga mucho y se resuelve poco.

Al comienzo, se decidió trabajar con unos pocos sectores que tuvieran: i) potencial competitivo no realizado hasta el momento; ii) un sector privado comprometido y con visión, que pudiera transformarse en una contraparte adecuada; y iii) potencial de “mover la aguja”. El primer sector elegido fue el forestal. Dada la disponibilidad de tierras aptas para la explotación del bosque primario y la existencia de especies de rápido crecimiento aptas para plantaciones, el Perú tiene ventajas comparativas muy claras. A pesar de su potencial, el sector exportaba sólo 150 millones de dólares de madera, mientras que Chile, con condiciones naturales menos favorables, exporta 5.000. El sector de plantaciones además es intensivo en mano de obra, con lo cual tenía el potencial de generar mucho trabajo formal en una región, la Amazonía Peruana, donde no hay muchas alternativas, y mucha gente se dedica al narcotráfico o a la minería ilegal. Una serie de reuniones con participantes del sector convenció a las autoridades que tenían una buena contraparte privada, y así nació la primera mesa ejecutiva.

¿Quiénes participan en una mesa ejecutiva? Por el lado privado, empresarios o gerentes generales de las firmas más importantes, que conocen las oportunidades del sector y sus obstáculos. En el caso forestal, recientemente se incorporaron representantes de un grupo de empresas PYME, muchas de las cuales eran informales hasta hace poco. Por el sector público, además del Ministerio de la Producción, que coordina las mesas a través de un equipo pequeño de coordinación altamente calificado, participan todas las agencias públicas que tienen injerencia en el sector. Por ejemplo, en el caso forestal, participa el SERFOR (organismo que regula el sector, dependiente del Ministerio de Agricultura) y el OSINFOR (organismo que hace el *enforcement*, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros), entre otros. Además de los actores permanentes, hay agencias públicas que participan en temas puntuales. Por ejemplo, se invita a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) cuando hay que resolver temas relacionados con acceso al crédito.

¿Qué temas se resuelven? Han desarrollado un enfoque ingenioso para filtrar los problemas que plantean los privados, que resumen como “tu problema vs. mi problema”. Desde el punto de vista del *policymaker*, cuestiones de ventaja comparativa o presión de la competencia son “tu problema”: es problema del sector privado elegir una actividad productiva con potencial competitivo. “Mi problema”, en cambio, son cuestiones donde la productividad es baja porque el sector público no está haciendo algo que debería hacer (como falta de regulación o insumos públicos) o está haciendo algo que no debería (como barreras administrativas innecesarias o problemas de coordinación dentro del propio gobierno). Subsidios o protección no se gestionan en el ámbito de la mesa.

Como ejemplo, algunos problemas identificados en la mesa forestal incluyen: falta de financiamiento en los plazos necesarios para el sector; normativa inadecuada (por ejemplo, la extracción de árboles en plantaciones requería los mismos permisos que la del bosque primario, lo que hacía que el proceso demorara entre 4 y 8 meses); falta de coordinación entre SERFOR y OSINFOR; demora excesiva en las revisiones de OSINFOR, con lo cual se detectaban irregularidades en la legalidad de madera

que ya había sido embarcada. Como resultado del trabajo de la mesa, hoy el reglamento de la ley forestal permite el uso de títulos habilitantes de concesiones forestales y de los propios árboles como colateral; se creó un fondo forestal en COFIDE que permite financiar al sector, con plazos de hasta 30 años, a tasas no subsidiadas; la extracción de madera de plantaciones, que ahora se tratan como un cultivo más, ya no requiere permiso; SERFOR y OSINFOR trabajan en forma mucho más coordinada y responden a las necesidades del sector en el seno de la mesa; ambas instituciones han mejorado mucho sus capacidades institucionales en respuesta a demandas que se expresan en la mesa; y se instrumentó un mecanismo de inspección previa por parte de OSINFOR que da más certeza a los concesionarios forestales.

Cada problema que se trae a la mesa se le asigna al participante más indicado para que le dé seguimiento, ya sea presentando una propuesta, organizando un grupo de trabajo al que se exige respuesta rápida, o invitando para la reunión siguiente a un nuevo actor relevante si el tema lo requiere. El énfasis está en la resolución rápida de los problemas identificados cuyos responsables, plazos y avances se consignan en una matriz de seguimiento que hace las veces de tablero de control. Frecuentemente, los propios participantes de la mesa (que dependen de distintos ministerios) están en posición de resolver los problemas identificados. Para problemas más complejos que requieren de decisiones políticas a otro nivel, el ministro Ghezzi, que no participaba en el día a día de las mesas, levantaba el teléfono para conseguir que desde otros ministerios se dieran las respuestas necesarias, con el apoyo implícito del Ministro de Economía y Finanzas. Este compromiso político de alto nivel es fundamental para el buen funcionamiento de este instrumento.

Las mesas ejecutivas sectoriales en el Perú han tenido resultados excelentes en muy poco tiempo. En línea con la discusión del principio de esta propuesta, están enfocadas en insumos públicos, no en subsidios; involucran colaboración profunda público-privada; y mecanismos explícitos para resolver problemas de coordinación al interior del sector público. A mi juicio, son la política productiva más exitosa que se ha desplegado en América Latina en los últimos años. Se debería replicar en otros países. ¿Por qué no en Argentina?