



MESAS EJECUTIVAS

NUEVA HERRAMIENTA
PARA LA DIVERSIFICACIÓN
PRODUCTIVA EN EL PERÚ



PERÚ

Ministerio
de la Producción

MESAS EJECUTIVAS: NUEVA HERRAMIENTA PARA LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN EL PERÚ

Ministerio de la Producción del Perú

Derechos reservados para el Perú

©Ministerio de la Producción
Calle Uno Oeste N.º 60, Urb. Corpac – San Isidro
Lima – Perú

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, Siempre que mencione los créditos y cite las fuentes de origen respectivas del Ministerio de la Producción, además de cualquier otra cita o referencia contenida en la presente publicación.

Corrección de estilo

Jorge Cornejo Calle

Composición y diagramación

Natalia Hidalgo Vélez

Fotos de carátula

Banco de Imágenes del Ministerio de la Producción y de la Presidencia de la República

Impreso en el Perú

Julio 2016
Primera edición

Impresión

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Pasaje María Auxiliadora 156 – Breña
Teléfono: (01) 332-3229 / 424-8104
Correo: tareagrafica@tareagrafica.com
Web: www.tareagrafica.com
Julio 2016, Lima – Perú
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2016-09349

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
I. ¿QUÉ SON LAS MESAS EJECUTIVAS Y POR QUÉ SON NECESARIAS?	21
II. LA CREACIÓN DE LAS MESAS EJECUTIVAS	25
III. LA GESTIÓN DE LAS MESAS EJECUTIVAS	31
IV. LAS LECCIONES Y EL FUTURO DE LAS MESAS EJECUTIVAS	43
CONCLUSIONES	49
ANEXOS	51
a. AVANCES DE LAS MESAS EJECUTIVAS	51
b. CUADRO DE LOGROS DE LAS MESAS EJECUTIVAS	69
BIBLIOGRAFÍA	129
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	131

El feliz accidente de las mesas ejecutivas

Las mesas ejecutivas son un feliz accidente que tenía que ocurrir. Un ejemplo de esa confluencia de preparación y oportunidad que, como bien dijo Séneca, define a la buena suerte.

Las mesas son una respuesta general —no la única, pero sí una especialmente relevante para países como el Perú, y para América Latina en su conjunto— a la siguiente paradoja: debido a que el mundo es cada vez más incierto —pues es cada vez más difícil prever adónde se dirigen la tecnología o los mercados—, la planificación en el sentido tradicional de elaborar planes detallados para acciones de largo plazo es un ejercicio inútil. Pero a medida que el mundo se hace cada vez más incierto, se hace también cada vez más complejo: las empresas tienen que coordinar entre sí en las cadenas de suministro, y con reguladores cada vez más exigentes y competentes, para garantizar la seguridad de los productos, proteger el medio ambiente, y proporcionar condiciones de trabajo seguras y dignas. Sin coordinación, no hay —o hay muy poco— desarrollo económico. Entonces, ¿cómo pueden las empresas y las autoridades públicas organizar la coordinación que toda esta complejidad exige sin intentar realizar el tipo de planificación que la incertidumbre hace imposible?

La respuesta ingeniosamente simple de las mesas es comenzar por resolver los problemas de coordinación. ¿Qué problemas son estos? Problemas que involucran a actores públicos y privados —y por lo general a diferentes actores dentro del sector público— y que son lo suficientemente grandes como para que su resolución produzca una mejora notable en las operaciones en un periodo relativamente corto, pero —dado que las mesas comenzaron faltando año y medio para el cambio de gobierno— no tan grandes como para requerir considerables asignaciones presupuestarias o largos periodos de gestación. Por ello, su alcance excluyó los grandes proyectos de infraestructura o las inversiones en complejos programas de capacitación, pero incluyó resolver una serie de problemas sustanciales derivados de una legislación enmarañada y brindar orientación administrativa —por ejemplo, ¿los árboles de plantaciones en tierras que están siendo reforestadas, deberían ser tratados como cultivos agrícolas o como árboles de bosques vírgenes?—. Pero ¿existen empresas que quieran abordar problemas de este tipo? Por supuesto que sí. En el Perú, como en todos los países de ingresos medios, ya hay muchas empresas que compiten, o quieren competir, en los mercados internacionales, donde tendrán que cumplir exigentes estándares públicos y privados. Y en el Perú, como ocurre en general en América Latina, hay empresas que pagan sus impuestos y respetan la legislación y regulación nacional

—y que enfrentan la competencia de empresas del sector informal que no hacen ni lo uno ni lo otro—. A estas empresas exportadoras y del sector formal no les gustan las normas confusas y contradictorias, pero tampoco están interesadas en una simple desregulación. Más bien, quieren normas que les permitan desarrollar y demostrar sus capacidades a las empresas asociadas de sus cadenas de suministro y a los consumidores. Estas empresas han demostrado ser el ámbito natural del sector privado para las mesas.

¿Es necesario contratar a una gran consultora internacional para estudiar qué sectores serían buenos candidatos para este tipo de colaboración? La lección de las mesas es que lo mejor es evitarlo. Si los actores de la economía nacional no cuentan con iniciativas, tampoco tendrán ninguna idea práctica acerca de cuáles son los problemas de coordinación involucrados para cumplirlas; y si las tienen, lo más conveniente será explorar las posibilidades de colaboración en discusiones informales (como lo hizo Produce), en lugar de pagar a un consultor para que actúe como intermediario. En cualquier caso, los sectores que serían buenos candidatos a menudo son evidentes: el Perú tiene la segunda mayor área de bosques en América Latina —y la novena más grande en el mundo—, pero exporta poco e importa gran parte de la madera que requiere para la construcción. Hay inversionistas, nacionales y extranjeros, deseosos de desarrollar grandes plantaciones de reforestación, o un sector forestal ecológicamente sostenible en los bosques naturales. Por ello, la inclusión del sector forestal en la lista de mesas no fue una decisión difícil.

Pero ¿cómo saber a quién invitar? Una vez más, la respuesta es bastante evidente: céntrese en los líderes de las empresas (porque conocen de primera mano cuáles son los obstáculos para mejorar la productividad o ingresar a nuevos mercados, y porque pueden convocar a sus pares) y educadamente reste importancia a los líderes de las asociaciones comerciales (cuya experiencia es cabildear para pedir favores estatales tradicionales, tales como subsidios, exenciones de impuestos y protección comercial). Invite a personas técnicamente competentes de los principales ministerios y organismos públicos con competencias sobre el sector. ¿Es posible tener la seguridad de haber invitado a todas las personas adecuadas? No. A decir verdad, debe asumir que no lo ha hecho, porque es casi seguro que haya pasado por alto a pequeños productores (que a menudo carecen de representación organizada) y a actores locales (en el Perú, por ejemplo, autoridades locales de dudosa reputación pero con autoridad decisiva para certificar títulos de propiedad y emitir permisos para la tala maderera). Sin embargo, como veremos en un momento, es bastante fácil corregir los inevitables errores una vez que las mesas están en funcionamiento. ¿Y qué hay de establecer un plan de trabajo? Una vez más, la respuesta es adoptar un enfoque relajado: deje que el grupo elija tres o cinco temas, y vea qué va surgiendo. Aquí, también, el supuesto —que sustenta el trabajo de las mesas en general— es que es más sencillo y fructífero mejorar las respuestas iniciales y provisionales que dedicar tiempo —y posiblemente generar conflictos— tratando de llegar a respuestas definitivas antes de poner manos a la obra.

Una vez que una mesa se ha constituido dentro de estas líneas, ¿cómo se procede con la resolución de los problemas? Rápidamente y sin descanso. Las mesas por lo general sesionan una vez por semana durante varias horas, mientras sus grupos de trabajo asociados se reúnen durante la semana. (Sí, lo está entendiendo correctamente: la

colaboración o el diálogo público-privado significa, en este caso de éxito sorprendente, que prominentes hombres de negocios y competentes administradores se reúnen cada semana para idear soluciones a complejos problemas de legislación administrativa que a menudo involucran a diversos organismos públicos y ministerios). Las sesiones semanales sirven para dos propósitos estrechamente relacionados. En primer lugar, permiten un seguimiento continuo del avance de cada proyecto: la revisión semanal hace posible identificar los problemas a tiempo y adoptar contramedidas, tales como, por ejemplo, invitar a participantes adicionales —y anteriormente pasados por alto— que cuentan con experiencia y autoridad relevantes. En segundo lugar, las reuniones semanales permiten poner en marcha rápidamente nuevos proyectos —literalmente, un tema nuevo puede ser mencionado una semana y estar en agenda para una discusión de trabajo la semana siguiente—. La regla fundamental y general es que quien propone un nuevo tema para la mesa se compromete a presentar una propuesta para abordarlo —elaborada por lo general junto con otras personas, algunas de las cuales son invitadas específicamente para ese propósito— en la próxima sesión semanal (o en la subsiguiente), y el avance de cada propuesta aprobada es monitoreado hasta su conclusión. Tome en cuenta que la aplicación de esta regla hace posible corregir, si es necesario, las inevitables omisiones en la composición original de la mesa.

¿Qué ocurre si se llega a un callejón sin salida? Por ejemplo, si los representantes de diferentes ministerios o entidades públicas no se ponen de acuerdo. Entonces —y solo entonces— el problema es elevado a una autoridad superior. El ministro que patrocina las mesas (en este caso, Piero Ghezzi de Produce) asume la responsabilidad de desbloquear la situación alertando del problema al ministro-colega correspondiente; no, sin embargo, interviniendo en la mesa o a un nivel superior para lidiar con el problema de una manera sustancial. La autoridad y la atención ministerial son escasas, y el éxito de las mesas se debe en parte a que no ponen una carga indebida sobre ninguno de estos factores. La autoridad y la influencia de Ghezzi fueron importantes para la convocatoria de las mesas —un punto sobre el que volveremos luego—, pero una vez que estas estuvieron en marcha, ni él ni ningún otro funcionario de nivel superior se hicieron cargo del proceso. El ministro estaba al tanto de los avances, y el conocimiento generalizado acerca de lo que ocurría —y de su voluntad de intervenir en caso de situaciones tirantes— sin duda incentivó a los participantes de la mesa a resolver las cosas entre sí en lugar de arriesgarse a provocar una intervención con efectos impredecibles.

Sin embargo, a pesar de que Ghezzi no asumió un papel directo en el funcionamiento de las mesas, y de que los participantes en estas tenían amplios incentivos para trabajar en conjunto, las mesas no se dirigieron solas. Por el contrario: es necesaria una labor de moderación cuidadosa y continua durante las reuniones, y una labor de orientación y persuasión entre reuniones, para mantener encaminada la volátil y cambiante agenda. Esta es provista por funcionarios públicos experimentados y talentosos. Sin su profundo conocimiento de la administración pública peruana— su comprensión de en qué situaciones los funcionarios están evadiendo responsabilidades escondiéndose detrás de formalidades y cadenas de mando, pero también sobre cómo involucrar a estos gestores altamente competentes y profundamente orgullosos de su trabajo— y sin su habilidad para incentivar la cooperación de los actores del sector privado (sin ofender a los que

no cooperan), las mesas no podrían haber logrado prestar su atención ininterrumpida a problemas concretos y complejos, la cual hizo posible que los actores involucrados relajaran e incluso llegaran a olvidar sus ideas preconcebidas sobre cuáles eran las intenciones de los demás participantes y pudieran apreciar las ventajas de la colaboración.

Con esta importante calificación, las mesas se han convertido, en poco más de año y medio de existencia, en una institución, regulada por la rutina. La respuesta a cada una de las preguntas planteadas anteriormente puede formularse como una regla de conducta institucional; y esas reglas, en combinación con el requisito general de suministrar una propuesta con cada sugerencia de un nuevo proyecto y hacer seguimiento a cada proyecto hasta su conclusión, forman en conjunto una especie de manual del usuario para las mesas o para instituciones de coordinación o resolución de problemas como ellas.

Pero ¿cómo se establecieron las mesas? Y, aun suponiendo que tuviéramos a nuestra disposición un manual de usuario fiable para ellas, ¿pueden estas ser creadas en otros países latinoamericanos? ¿O en otros lugares más? La respuesta a la primera pregunta se sugirió al principio: las mesas eran un feliz accidente a punto de ocurrir. Precisemos un poco más este punto: no fueron planeadas, pero tampoco ocurrieron simplemente. Ghezzi participó de una iniciativa que buscaba aumentar la coordinación entre varias entidades del Estado y representantes del sector privado para asegurar que un proyecto de irrigación en el norte del Perú tenga buena conectividad (caminos, puertos y aeropuertos) y acceso a mano de obra (mediante creación de nueva ciudad), de manera que sea competitivo en la agroexportación. Esa experiencia le alertó de la posibilidad general de lograr importantes aumentos en la productividad resolviendo problemas de coordinación transversales a distintos ministerios. Esa idea fue el germen de las mesas. Además, Ghezzi estaba liderando un esfuerzo por facilitar el surgimiento de nuevos sectores económicos y así diversificar la economía. Las mesas eran una herramienta para lograrlo sin escoger ganadores o caer en errores de la vieja política industrial de América Latina. Por fortuna, el amplio conocimiento del sector público de funcionarios reclutados en ese momento por Produce permitió implementar la idea. Y una vez que las mesas estuvieron en funcionamiento, comenzaron a generar sus propios grupos en el sector privado, creando así un escudo contra cualquier posible interferencia.

La respuesta a la segunda pregunta —sobre la generalización de las mesas— es más difícil, y depende en parte de la interpretación de la primera. Si usted cree que los resultados provienen de una serie de eventos afortunados y particulares —un proyecto de irrigación que llevó a la reflexión, la necesidad de crear una herramienta para la diversificación productiva, la casual disponibilidad de expertos con exactamente las habilidades necesarias—, probablemente tienda a ver esto como un poco de buena suerte para el Perú, pero de no mucho interés para los demás países. De hecho, desde esta primera perspectiva, podría ser que las mesas ni siquiera sobrevivan a los cambios en las condiciones de fondo que conlleva el reciente cambio de gobierno.

Por otro lado, usted podría inclinarse, como yo, a considerar que cada uno de estos componentes es reflejo de desarrollos muy generales: problemas de coordinación que se hacen omnipresentes, una nueva generación de administradores públicos acostumbrados

a la resolución de problemas interministeriales y con actores privados, ministros con experiencia en la “nueva” economía del equipo o coproducción con la participación de muchos actores dispares, y relaciones en curso con los reguladores. En tal caso, de todos modos se requirió de la visión y el empuje de Ghezzi y sus colaboradores para crear las mesas. Y mucho esfuerzo en el día a día para hacerlas funcionar; pero estos se encargaron de ensamblar piezas que pueden encontrarse en forma relacionada en muchos otros lugares, y es probable que las normas institucionales con las que se toparon sirvan como una guía útil para la resolución de problemas de coordinación en diversos contextos locales y nacionales. Desde esta perspectiva, esperamos, por lo menos, que los grupos generados por las mesas las protejan de cualquier perturbación del nuevo gobierno. (Incluso la más avanzada de las mesas actuales, la del sector forestal, aún está lejos de alcanzar sus objetivos centrales. Uno de sus participantes la comparó con un edificio de veinte pisos, de los cuales solo los primeros —y más difíciles— cinco habían sido construidos. Con grandes beneficios a la vista, desde esta perspectiva es muy poco probable que los participantes de la mesa la abandonen sin dar pelea). Además, si esta segunda perspectiva es correcta, debería haber esfuerzos para emular las mesas en las muchas otras partes de América Latina que encaran retos similares de mejora de la coordinación.

La aparición de instituciones que, como las mesas, utilizan el monitoreo de diagnóstico —la revisión continua de los proyectos para detectar y corregir los problemas a medida que estos van surgiendo— en escenarios completamente distintos del peruano, da verosimilitud a esta segunda interpretación. Un ejemplo es el de la Performance Management and Delivery Unit de Malasia (Pemandu). Creada en el 2009, la Pemandu organiza la coordinación público-privada para la definición y ejecución de ambiciosos planes de desarrollo en diversos sectores económicos (aceite de palma, arroz con cáscara, electrónica, turismo), así como reformas y proyectos del sector público (sistemas de transporte y remediación ambiental en Kuala Lumpur; reforma de las escuelas públicas y de la policía). Sus proyectos son a largo plazo, cuenta con presupuestos incomparablemente mayores y se basa en un proceso de consulta a los grupos de interés mucho más extenso y riguroso que en el caso de las mesas. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, la continua adaptación de sus medios y objetivos a la luz de la experiencia, en reuniones de trabajo frecuentes, es algo común a ambas —se estima que el 70% de los planes (minuciosamente diseñados) de la Pemandu reciben revisiones sustanciales a medida que se implementan—, así como sus procedimientos para elevar los cuellos de botella a la autoridad superior. (Vale la pena mencionar que si las mesas hubieran comenzado a inicios del gobierno de Humala, en lugar de, como sucedió, menos de un año y medio antes del término del mismo, hubieran incluido proyectos de infraestructura, y el programa podría haber sido más parecido al de la Pemandu).

Un segundo ejemplo son las instituciones que vinculan a diversos actores privados de las cadenas de suministro entre sí, con autoridades reguladoras y con proveedores públicos de servicios de asistencia técnica en el cultivo y procesamiento de arroz, en la provincia de Entre Ríos, y en temas de viticultura en la provincia de Mendoza, ambas en Argentina. Del mismo modo, existen exitosos servicios de extensión agrícola de alcance nacional pero que operan a través de centros regionales con una junta directiva compuesta por

grupos de interés locales, en Brasil (Embrapa) y Argentina (INTA). En todos estos casos, la vigilancia estrecha y continua de los aportes, los tratamientos y los resultados, a partir de ciclos de crecimiento naturales y cortos, ha hecho posible institucionalizar mejoras rápidas y sistemáticas en la productividad, y el desarrollo de nuevos productos de calidad superior.

En el continuo de los contextos institucionales definidos por estos casos ubicados en polos opuestos, las mesas ocupan una posición intermedia. A diferencia de la Pemandu, las mesas no dependen de los esfuerzos concertados de un Estado (o por lo menos una élite) dispuesto y capaz de comprometerse a realizar grandes proyectos y proveer un presupuesto en consecuencia. Pero tampoco dependen de los lazos informales y de un sentido de obligación mutua, nacidos de tener una herencia compartida y encontrarse en un lugar común, que parecen apuntalar la cooperación en Entre Ríos o Mendoza. Más bien, el éxito de las mesas defiende la idea de que a partir de un acuerdo (inicialmente) incipiente sobre propósitos comunes, y de reglas (como la obligación de hacer propuestas concretas y supervisar sus avances) que centran su atención en la resolución de los problemas más urgentes, un grupo de personas relativamente desconocidas, que no se encuentran vinculadas ni por una cultura compartida ni por una autoridad común, pueden aprender rápidamente a colaborar de manera productiva. En la medida en que los Estados latinoamericanos no siempre tienen éxito en establecer y mantener sus prioridades de desarrollo, pero las economías de la región tampoco pueden depender de una herencia de obligaciones comunes como fundamento para la cooperación, la afortunada invención por parte de las mesas de una vía institucional para la colaboración entre organizaciones públicas y actores privados puede tener una enorme importancia.

Lo que ocurra con ellas se verá en los próximos años. Pero, de una u otra forma, las mesas nos han permitido vislumbrar una respuesta a una paradoja que enfrenta y confunde a nuestro tiempo, y nos han señalado verdades que tendrán que ser redescubiertas si, contra toda lógica, y ciertamente en contra de mis propias esperanzas, estas no sobreviven y se difunden a partir de esta experiencia.

CHARLES SABEL

Profesor de Derecho y Ciencias Sociales de la Escuela de Leyes
Universidad de Columbia — Estados Unidos