

El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas:

La experiencia de las mesas sectoriales en
Argentina (2016-2019)

Martín Obaya
Ernesto Stein

Departamento de Investigación
y Economista Jefe

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2120

El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas:

La experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019)

Martín Obaya*
Ernesto Stein**

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
y Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)

** Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Obaya, Martín.

El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas: la experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019) / Martín Obaya, Ernesto Stein.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2120)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Industrial policy-Argentina. 2. Industrial productivity-Argentina. 3. Public goods-Argentina. I. Stein, Ernesto. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-2120

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 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.



Resumen

Este trabajo analiza la experiencia de Argentina con las Mesas Sectoriales, un instrumento de diálogo público-privado desplegado en el periodo 2016 – 2019 bajo la responsabilidad del Ministerio de la Producción. Luego de un proceso de aprendizaje, las mesas sectoriales se consolidaron como un mecanismo importante al interior del gobierno para el diseño de instrumentos de política productiva. Las mesas sectoriales permitieron identificar y dar visibilidad a ciertos obstáculos que afectaban el desarrollo de diversas actividades productivas. El mecanismo de mesas generó presiones para que aquellos actores del sector público con competencias para resolverlos prestaran la debida atención, pasando del diálogo y el diagnóstico a la acción, facilitando la coordinación y generando soluciones a los obstáculos identificados. Con el tiempo, las mesas sectoriales constituyeron un instrumento valorado por el conjunto de actores participantes. Un elemento clave de su éxito fue contar con apoyo al más alto nivel político, involucrando a los responsables de las agencias clave, a los ministros y al presidente mismo. Asimismo, se constituyó un equipo de gestión profesional de las mesas que fue fundamental para organizar el proceso de diálogo, dar seguimiento a los temas planteados y realizar las gestiones necesarias para que los compromisos asumidos sean cumplidos en tiempo y forma. El informe analiza las principales características de las mesas sectoriales, sus objetivos, modalidades de conducción política y gestión ejecutiva, las metodologías de implementación, los ejes de trabajo y los actores participantes.

Códigos JEL: D78, O25

Palabras clave: Política productiva, Desarrollo productivo, Productividad, Administración pública

Índice

- 1. Las mesas sectoriales en el contexto general de las políticas de desarrollo productivo (PDP)**
- 2. Cómo surgen las mesas sectoriales**
 - Las mesas del Ministerio de Agroindustria y los acuerdos sectoriales
 - Las mesas 2.0
- 3. Objetivos de las mesas sectoriales**
- 4. Conducción política**
- 5. El equipo de gestión de las mesas**
- 6. Metodología de gestión de las mesas**
 - Definición de la mesa sectorial
 - Planificación de la mesa
 - Definición de ejes y proyectos
 - Plenario
 - Avance de proyectos y submesas
- 7. Ejes temáticos prioritarios**
 - Eje de simplificación
 - Eje de calidad e inserción internacional
 - Eje laboral
- 8. Actores transversales**
 - Ministerio de Transporte y Vialidad Nacional
 - Instituto Nacional de Tecnología Industrial
 - Ministerio del Interior
 - Aduana
 - Servicio Nacional de Calidad Agroalimentaria
- 9. Coordinación con otros ministerios que tienen MS a su cargo**

10. Reflexiones sobre las mesas sectoriales en Argentina

El rol de la planificación versus la implementación

La canasta de políticas en las MS: bienes públicos versus subsidios y otras intervenciones de mercado

Recursos para la provisión de bienes públicos

Los ejes de trabajo de las MS

Un equipo de gestión ampliamente capacitado y apoyo político del más alto nivel

Referencias

Siglas y acrónimos

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AMAYADAP	Asociación Maderera Aserraderos y afines del Alto Paraná
ANMAC	Agencia Nacional de Materiales Controlados
ANMAT	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica
APF	Aglomerado Productivo Forestal
APICOFOM	Asociación de Productores Industriales, Comerciantes Forestales de Misiones y norte de Corrientes)
ARBA	Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires
ARM	acuerdos de reconocimiento mutuos
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
CERA	Cámara de Exportadores de la República Argentina
CIARA	Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
DJAI	declaraciones juradas anticipadas de importación
FIE	Fondo de Inversiones Estratégicas (Chile)
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PDP	políticas industriales o de desarrollo productivo
PNTP	Programa Nacional de Transformación Productiva
RENPRE	Registro Nacional de Precursores Químicos
SAFE	Standards to Secure and Facilitate Global Trade (OMC)
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
Sigcer	Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

SISA	Sistema de Información Simplificado Agrícola
SMATA	Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor
SRA	Sociedad Rural Argentina
SSII	Subsecretaría de Inserción Internacional
SSP	Secretaría de Simplificación Productiva
STP	Secretaría de Transformación Productiva
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

1. Las mesas sectoriales en el contexto general de las políticas de desarrollo productivo (PDP)

La historia de las políticas industriales o políticas de desarrollo productivo (PDP) en América Latina y el Caribe ha sido problemática. A diferencia de las PDP de los países del Este Asiático -orientadas sobre todo a aprovechar las oportunidades de la globalización--, las políticas industriales de la región tuvieron un carácter más proteccionista. En lugar de apoyar una estrategia de integración global, se utilizaron para aislar a las economías locales protegiendo sectores no competitivos de la amenaza de la competencia internacional. Asimismo, en lugar de utilizarlas para abordar fallas de mercado, a menudo se introdujeron en respuesta a actividades de búsqueda de rentas del sector privado.

El informe Desarrollo en las Américas del BID titulado *Cómo repensar el desarrollo productivo* (Crespi, Fernández Arias y Stein, 2014), clasifica a las PDP en dos dimensiones importantes: alcance y tipo de intervención. En materia de **alcance**, estas políticas pueden ser verticales, centrándose en sectores específicos, u horizontales, o sea de alcance transversal y sin intención de beneficiar a una industria en particular. En cuanto al **tipo de intervención**, las PDP pueden tomar la forma de insumos o bienes públicos, en procura de aumentar la productividad, o de intervenciones de mercado, tales como subsidios, exoneraciones fiscales y protección. Estas dos dimensiones se pueden combinar en una matriz de 2x2 que divide el universo de las PDP en cuatro cuadrantes. ¿Por qué clasificarlas de esta manera? Porque el tipo de consideraciones de política relevantes para las PDP en cada uno de los cuadrantes difiere en forma significativa.

Gráfico 1. Tipología de las PDP

	Horizontal	Vertical
Bienes públicos		
Intervenciones de mercado		

Los bienes públicos horizontales buscan mejorar la productividad de la economía en su conjunto. Propiciar un clima de negocios favorable reduciendo el número de pasos necesarios para comenzar nuevos emprendimientos, o introduciendo mejoras en la logística del comercio internacional, son ejemplos claros de este tipo de intervenciones. En general, las políticas en este cuadrante son poco controversiales.

Las intervenciones de mercado horizontales son políticas con las que se intenta estimular ciertas actividades, tales como la inversión en I + D, la capacitación laboral o la inversión en maquinaria mediante incentivos de mercado como son las exenciones impositivas o los subsidios. Al ser horizontales, no discriminan entre sectores. En este cuadrante, una cuestión clave es identificar claramente la falla de mercado que la intervención está llamada a resolver y diseñar el instrumento que permita abordarla con la mayor precisión posible. Actividades como la innovación, la capacitación laboral o la inversión en el desarrollo de nuevos sectores de exportación tienen externalidades evidentes que pueden justificar este tipo de intervenciones. En cambio, en el caso de otras actividades, como por ejemplo la inversión en maquinaria, la falla de mercado –y por ende la justificación de la política misma– no es tan clara.

En general, las políticas verticales han sido mucho más controversiales que las horizontales, y hay quienes sostienen que los responsables por su formulación deberían enfocarse únicamente en las de índole horizontal (mejorar el clima de negocios, incentivos a la I+D, etc.), evitando el problema de “elegir ganadores” y la búsqueda de rentas que típicamente se asocia con las políticas verticales. Sin embargo, la clasificación de PDP discutida anteriormente sugiere que no todas las políticas verticales son iguales.

En particular, el riesgo de búsqueda y captura de rentas es especialmente elevado en el cuadrante vertical correspondiente a las intervenciones de mercado. Los subsidios, las exoneraciones fiscales y la protección, en particular cuando son específicos a un sector, tienden a generar grandes beneficios concentrados que inciden de manera directa en los resultados de las empresas. Quienes se benefician de estas políticas tienen incentivos para organizarse y ejercer presión para continuar obteniendo apoyo, mientras que quienes no resultan favorecidos tienen incentivos para hacer lo mismo con el fin de obtener sus propios beneficios.

Durante varias décadas, el panorama de las PDP en América Latina estuvo dominado por intervenciones en este cuadrante. Los ejemplos abundan. En Argentina destaca la ley de promoción industrial de 1972, que combinó protección y exenciones fiscales para favorecer la manufactura de productos electrónicos en Tierra del Fuego. Aunque con algunos cambios en el tiempo, esta política sigue siendo un componente central de la política industrial argentina en la actualidad. En Brasil, una ley de 1984 estipulaba que solo las empresas brasileñas estarían autorizadas para vender *hardware* informático en el mercado nacional. En Costa Rica, el arroz está fuertemente protegido, favoreciendo a sus muy bien organizados productores y procesadores, en desmedro de los consumidores de menores recursos, para quienes el arroz es una parte importante de su dieta. Si bien en ocasiones las intervenciones en este cuadrante se han utilizado para hacer apuestas estratégicas en sectores con potencial –como la industria aeronáutica en Brasil o la de dispositivos médicos en Costa Rica–, por lo general, y como lo muestran los ejemplos arriba mencionados, se han desplegado en industrias con poco potencial competitivo en respuesta a la presión ejercida por sectores con capacidad de ejercer presión.

Sin embargo, el panorama de las PDP en América Latina y el Caribe está cambiando. Aunque probablemente las intervenciones de mercado verticales todavía concentran la mayor parte del gasto asociado a aquellas, y a menudo encabezan la lista de demandas del sector privado, están comenzando a surgir otros enfoques verticales más fructíferos para el desarrollo productivo. En

lugar de aislar la economía doméstica del resto del mundo, estos enfoques son consistentes con una estrategia de integración global. Las mesas sectoriales argentinas –o las mesas ejecutivas peruanas, que han sido un antecedente importante– son ejemplos claros de estos enfoques. Estas mesas son foros público-privados a nivel sectorial (y por lo tanto verticales), cuyo objetivo principal es mejorar la productividad de los sectores en los que un país tiene --al menos potencialmente-- ventajas comparativas, identificando los obstáculos para su desarrollo (problemas de coordinación, regulación inadecuada, bienes públicos insuficientes, entre otros) e implementando las soluciones requeridas. Aunque se trata de políticas verticales, la mayoría de las soluciones que se adoptan toman la forma de insumos públicos y no de intervenciones de mercado, y por lo tanto son menos riesgosas.

Estas mesas reconocen un elemento fundamental de las políticas en este cuadrante, y es que cuando se trata de identificar los obstáculos más importantes para el desarrollo de un sector y las soluciones más adecuadas para contrarrestarlos, el sector público no cuenta con toda la información necesaria para actuar, pues buena parte de ella está en manos del sector privado. Estos obstáculos, y sus correspondientes soluciones, tienden a ser altamente específicos a los sectores. Por lo tanto, las empresas los conocen mejor que los responsables de las políticas. Estas también suelen tener mejor información sobre el impacto que los cambios en la normativa puede causar en su actividad, y sobre los insumos públicos que necesitan para competir a escala global. Por eso, en los esfuerzos que se emprendan para buscar soluciones a estos impedimentos, la colaboración público-privada es esencial.

Pero no basta con identificar los insumos públicos necesarios para lograr el desarrollo de un sector; estos también deben materializarse. Proporcionarlos de manera efectiva a menudo requiere coordinación dentro del propio sector público. Un programa de capacitación laboral para el sector minero o la mejora de una ruta o de un puerto que permitan exportar la producción de dicho sector pueden tener la mayor importancia para el Secretario de Minería. No obstante, sin la colaboración del Ministerio de Trabajo (responsable de la capacitación laboral) o del de Obras Públicas (responsable de la infraestructura de transporte), es posible que la solución requerida no se lleve a cabo. Por su parte, la coordinación público-pública es difícil. A menudo, el sector público funciona con una mentalidad de silo, por lo cual diferentes organismos toman decisiones autónomas y descoordinadas, y el intercambio de información es escaso o nulo.

Instrumentos como las mesas sectoriales –o las mesas ejecutivas peruanas—abordan a la vez estos problemas de colaboración público-privada y de coordinación público-publica, asociados con la identificación y el suministro de insumos públicos sectoriales clave¹.

¹ Para más detalles sobre las mesas peruanas, véanse Ghezzi (2019) y Mesquita Moreira y Stein (2019). Este último informe incluye un recuadro con las diferencias entre las mesas peruanas y las argentinas. <https://flagships.iadb.org/en/DIA2019/trading-promises-for-results>

2. Cómo surgen las mesas sectoriales

En Argentina, las mesas sectoriales (MS) del entonces Ministerio de la Producción surgieron a través de un proceso que no fue lineal y que tuvo diversos antecedentes, marchas y contramarchas. Una primera versión de las MS se produjo a principios de 2016 en el ámbito de la Secretaría de Transformación Productiva (STP), y en particular de la Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial. El Subsecretario había sido Ministro de Industria de la provincia de Córdoba, donde había acumulado experiencia en políticas de clúster y diálogo productivo con el sector privado. También estaba a cargo del equipo más operativo de la Secretaría, dotado de una mayor capacidad de implementación de políticas que otras áreas, caracterizadas por tener un perfil más analítico.

A poco de iniciado el gobierno del Presidente Mauricio Macri, la Secretaría conoció el caso de las mesas ejecutivas peruanas a través de una serie de presentaciones del BID y de contactos directos con Piero Ghezzi, el Ministro de Producción que las había implementado en Perú, y con su equipo. Las mesas peruanas funcionaban como foros público-privados donde los actores se reunían con cierta frecuencia para identificar obstáculos al desarrollo de sectores específicos. Estas mesas, en las cuales se hacía un énfasis especial en la implementación rápida de soluciones, se convirtieron en un referente importante a partir de entonces.

Sin embargo, en su primera versión (MS 1.0), las mesas argentinas diferían bastante de las del modelo peruano. Por ejemplo, estas últimas se caracterizaban por hacer relativamente poco trabajo de planificación previo para definir una visión sobre el sector. Se lanzaban más rápidamente y organizaban reuniones frecuentes (tanto plenarias como en submesas de trabajo) para ir identificando los problemas (necesidades de mejora regulatoria, fallas de coordinación entre agencias públicas, etc.) e implementar las respectivas soluciones de manera acelerada.

En Argentina, las MS 1.0 hacían más trabajo previo, aprovechando los recursos técnicos y el conocimiento sectorial de la STP (en particular de la Subsecretaría de Desarrollo y Planeamiento Productivo), antes de que se las pusiera en marcha. El enfoque era más analítico y menos de gestión. De hecho, en varios casos la convocatoria para el lanzamiento de la mesa sufría retrasos por cuenta del gobierno, que se proponía refinar el diagnóstico. En lugar de reuniones frecuentes, la mesa era vista como un momento inicial en el cual se validaría la agenda que se venía discutiendo ya de manera bilateral con el sector privado, y donde podría presentarse al mismo tiempo alguna solución para algún problema identificado de antemano, con la idea de que el mecanismo generara tracción. Eventualmente podría haber otras reuniones más adelante, pero no estaban planificadas desde el primer momento; tampoco había una metodología específica para hacer seguimiento y control.

La primera mesa (tal vez la más exitosa de esta primera tanda) fue la de biotecnología. Esta contó con una muy nutrida participación del sector y con la presencia del Secretario de Transformación Productiva como máxima autoridad en representación del sector público. Allí el foco principal fue la reglamentación de la Ley de Desarrollo y Promoción de la Biotecnología Moderna (Ley de Biotecnología), que se había aprobado hacía más de una década. Para llevarla adelante se contrató a un coordinador experto en estos temas. Pero el formato de la “mesa” era muy distinto del que se terminaría adoptando más tarde. Participaron en aquella experiencia unas 90 personas, lo que

ciertamente no configuraba una estructura ágil que permitiera llegar a acuerdos y se pudiera convertir en una herramienta de gestión. En total, en la versión 1.0 de las MS se produjeron documentos relacionados con 22 “mesas”, si bien fueron muchas menos las que finalmente lograron reunirse. Además, ninguna de ellas llegó a tener una segunda reunión plenaria con presencia del Secretario.

Una segunda diferencia importante con las mesas peruanas fue la variedad de temas que estaban abiertos a la discusión en la versión argentina, y sobre los cuales se podía actuar. En el caso de Perú, el rango de actividad estaba circunscrito a bienes públicos, lo cual incluía tanto temas de mejora regulatoria para el sector, como aquellos en los que la falta de coordinación entre agencias del sector público representaba un obstáculo importante para el sector. Los subsidios, las exoneraciones impositivas o la protección comercial quedaban por fuera del ámbito de las mesas, siendo esta una condición importante del poderoso Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para apoyar al Ministerio de la Producción en este mecanismo. En cambio, las MS 1.0 de Argentina se centraron tanto en bienes públicos como en subsidios o protección. Por ejemplo, la Ley de Biotecnología incluía componentes de beneficios fiscales. En la mesa textil surgieron temas de protección comercial cuya resolución excedía el ámbito de la mesa. En un contexto en el que se combinaba la apertura con la recesión, hacer que el sector privado se enfocara en temas más estructurales y de largo plazo resultó particularmente difícil.

Una característica importante de este tipo de iniciativas es que deben lidiar con temas de coordinación al interior del sector público. En ciertos casos, la coordinación que se requiere radica en el ámbito del propio ministerio que maneja la mesa. Pero por lo general es necesario que otras entidades (por ejemplo el Ministerio de Transporte, o la Aduana que depende de otro ministerio) participen en la resolución de los problemas identificados en el marco de una mesa. Para lograr que otras entidades den respuesta a los requerimientos de las mesas, a menudo es necesario tener apoyo político de alto nivel. En Perú, si bien el Presidente nunca estuvo involucrado, hubo suficiente apoyo y lazos de confianza entre el Ministro Ghezzi y sus colegas de otras carteras para poder resolver los problemas identificados. En las MS 1.0 en Argentina, ese apoyo político de alto nivel nunca existió, ni desde Presidencia ni tampoco del propio Ministerio de la Producción. Ese apoyo político, que sí surgió de manera definitiva en la versión 2.0 de las mesas, es una condición necesaria para su éxito.

En parte, la falta de apoyo político se explica por el hecho de que la agenda sectorial inicialmente no estaba entre las principales prioridades del Ministerio de Producción, y ni siquiera de la propia STP. En el primer año, la STP se centró en la elaboración de un plan productivo, que era básicamente un conjunto amplio de temas transversales sin un enfoque sectorial. Los temas sectoriales quedaron en un segundo plano. A pesar de que se generaron ciertas capacidades de análisis sectorial, de mapeo de actores, etc., y de que llegó a haber casi 30 personas trabajando en las MS 1.0, el programa perdió fuerza y finalmente se abandonó.

Además de la falta de apoyo político, otro de los factores que contribuyó a explicar los resultados limitados y las dificultades para sostener las MS durante aquel período fueron los desafíos macroeconómicos y sociales que caracterizaron el primer año de la gestión del gobierno del Presidente Macri, principalmente como resultado de la delicada condición macroeconómica. Esta

situación dejó a las MS fuera de las prioridades de la agenda de gobierno e incluso de la del propio Ministerio. El contexto económico condujo a los actores del sector privado que participaban en la mesa a focalizarse en demandas coyunturales que contribuyeran a superar la situación (por ejemplo acceso a financiamiento, protección comercial, subsidios), lo cual impedía que se trataran temas de naturaleza estructural que operaban como condicionantes de la competitividad y que eran, en efecto, aquellos que el gobierno pretendía tratar.

No por casualidad, la pérdida de importancia de las MS coincidió con el despliegue de otro programa que absorbió gran parte de los recursos de la Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial: el Programa Nacional de Transformación Productiva o PNTP (Bril y Stein, 2019). En un contexto de creciente apertura comercial y de retracción de la actividad económica, el PNTP buscaba contribuir a la transformación de las firmas en sectores poco competitivos, y facilitar la reasignación del empleo hacia áreas de actividad económica y firmas con mayor potencial. Este programa, que era bastante complejo en su diseño y combinaba beneficios laborales con subsidios a la inversión, exigía capacidades de gestión importantes, por lo que también recayó en la Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial, y terminó absorbiendo al equipo que se había dedicado al tema de las mesas. Cabe notar que estas últimas, en su versión 2.0, se nutrieron a su vez de algunos de los integrantes del equipo del PNTP.

2.1 Las mesas del Ministerio de Agroindustria y los acuerdos sectoriales

Las mesas del Ministerio de Producción no fueron los únicos esfuerzos en este sentido dentro del gobierno de Macri. Al mismo tiempo que se desplegaban (o se intentaba desplegarlas) en este ministerio, también se las puso en marcha en el entonces Ministerio de Agroindustria, que retomó al inicio de la gestión del nuevo gobierno una iniciativa del sector de carnes para crear un mecanismo de diálogo público-privado. Para ello este ministerio armó un equipo con cerca de 12 responsables operativos, cada uno de los cuales podía llegar a tener hasta un máximo de cuatro mesas a su cargo. Las mesas de agroindustria tenían una alta efectividad para resolver temas bajo la órbita del propio ministerio, como por ejemplo los fitosanitarios o los relacionados con la apertura de mercados agroindustriales. Sin embargo, dado que el nivel de compromiso de los actores externos con ese ministerio era menor, frecuentemente no lograban resolver de manera efectiva los problemas de coordinación público-pública por fuera de su propio ámbito².

Otro antecedente importante de las MS fueron los acuerdos sectoriales tripartitos entre el sector público, los empresarios y los sindicatos, con los cuales se aspiraba a mejorar la competitividad de

² Sin embargo, hay algunas excepciones. Por ejemplo, se lograron avances importantes en el trabajo conjunto con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP). Se creó el Sistema de Información Simplificado Agrícola (SISA), que unifica cuatro registros y tres regímenes de información correspondientes al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Con una operación 100% en línea, la medida es parte del plan de simplificación productiva. Sustituye el sistema de control (“persecución”) por uno de premios para los que tienen mejor comportamiento fiscal. También en la cadena de carnes se logró trabajar de manera coordinada con la AFIP, con ARBA (Agencia de Recaudación de Buenos Aires) y el SENASA para establecer un sistema de trazabilidad fiscal y sanitaria unificado y digital.

un sector. En general, la idea era que el sector público aportara incentivos financieros o tributarios, los privados asumieran compromisos de inversión, y los sindicatos se comprometieran a la moderación salarial o aceptaran cambios a los convenios colectivos de trabajo. Se hicieron acuerdos sectoriales en automóviles, textiles y en Vaca Muerta³, entre otros, liderados por la Secretaría de Industria o la de Energía.

Tal vez el éxito más rotundo fue el de Vaca Muerta, donde se logró atraer importantes inversiones con base en ciertos compromisos del Estado (tanto impositivos como de política comercial, entre ellos la reducción de aranceles de equipos usados de perforación), y en la llamada Adenda, mediante la cual se modificaron de manera fundamental los contratos colectivos de trabajo del sector. La dinámica de estos acuerdos siguió una lógica marcadamente distinta a la de las MS que eventualmente surgieron, puesto que se centraba en el momento “mágico” del acuerdo más que en un proceso iterativo y continuo de pequeñas mejoras que eventualmente van marcando la diferencia en la productividad de un sector, al tiempo que van generando confianza entre los actores. No obstante estas diferencias, los acuerdos sectoriales fueron un antecedente clave de las MS. Esto fue particularmente claro en el caso de Vaca Muerta, pues la mesa que de allí surgió fue la continuación natural del proceso que comenzó en el acuerdo. Desde una perspectiva más general, estos acuerdos tripartitos dejaron una impronta en las mesas, especialmente en lo que tiene que ver con el énfasis en los temas laborales como uno de los ejes principales –y probablemente el más difícil– del programa de MS.

El último “acuerdo” que antecedió a las MS 2.0 fue, paradójicamente, uno que ni siquiera se materializó. En el PNTP, el equipo de la Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial había trabajado con algunas empresas del sector químico, en la zona de Zárate-Campana. Muchas de las empresas estaban en dificultades, varias estaban cerrando y las relaciones con el gremio eran muy conflictivas. En este contexto, se convocó una “mesa” centrada precisamente en el tema laboral, con el único objetivo de llegar a un acuerdo. Además del Subsecretario, en este tema se involucró directamente el Ministro de Producción, Francisco Cabrera, y en particular su Jefe de Gabinete, Ignacio Pérez Riba. También participó activamente Gabriela Marcello, una abogada laboral que formaba parte del equipo del PNTP, quien desempeñó un papel destacado en las negociaciones con el sindicato. Estas últimas dos personas eventualmente fueron protagonistas en el lanzamiento de las mesas 2.0. Si bien el acuerdo sectorial fracasó, la instancia de diálogo generó ciertos lazos de confianza y una conciencia entre los trabajadores de que peligrosaban las fuentes de trabajo, lo cual se tradujo en varios acuerdos específicos a nivel de empresa.

A pesar de que no se logró el acuerdo sectorial, el Jefe de Gabinete del Ministro de Producción tomó conciencia de la importancia y del potencial del diálogo público-privado a nivel sectorial. Aprovechando que el Presidente Macri expresaba satisfacción tanto con la experiencia de Vaca Muerta y otros acuerdos, como con las mesas de agroindustria en las que había participado, el Jefe de Gabinete del Ministerio decidió lanzar las MS 2.0. A diferencia de la primera versión, esta vez se lanzaron con todo el respaldo político necesario.

³ Vaca Muerta es un yacimiento de hidrocarburos líquidos y gaseosos no convencionales que, en términos del volumen de recursos, se ubica en segundo lugar en el mundo.

2.2 *Las mesas 2.0*

Para esta nueva etapa de las MS se conformó un equipo de gestión que estaría dedicado exclusivamente a ellas, del cual hizo parte gente que había trabajado en el PNTP. La responsabilidad de su coordinación se delegó en Gabriela Marcello, a quien se nombró Directora Nacional de Acuerdos Sectoriales, con el apoyo de Sabina Trossero y Andrés Michel. Este equipo combinaba las capacidades de Marcello en materia de negociaciones laborales, con los conocimientos y capacidad de análisis sectorial de Michel, y con la experiencia de gestión de Trossero, quien había trabajado en cámaras empresariales y coordinado clústeres en la provincia de Córdoba.

Desde fines de 2017, este equipo se dedicó a desarrollar una metodología que después se iría ajustando y mejorando en el camino, y que se presentó al Ministerio de Producción en pleno en febrero de 2018 y fue validada por el Ministro. La propuesta consistía en centrarse primero en nueve sectores, tener reuniones plenarias cada dos meses, y reuniones más frecuentes en grupos técnicos y submesas de trabajo en torno a tres ejes fundamentales: uno laboral, uno de simplificación y otro de internacionalización. El eje laboral, acordado entre el Ministro de Producción y el Ministro de Trabajo, era una continuación natural del trabajo de los acuerdos sectoriales y aprovechaba la experiencia de Gabriela Marcello. Para el eje de simplificación, la responsabilidad recayó en una nueva área del ministerio que eventualmente devino en la Secretaría de Simplificación Productiva a cargo de Pedro Inchauspe⁴. En el caso del eje de internacionalización, al comienzo del proceso no había un responsable claro. Fue recién en 2019, con la creación de la Subsecretaría de Inserción Internacional, que este eje quedó bajo la dirección y gestión de Juan Carlos Hallak, y pasó a denominarse “calidad e internacionalización”. Más adelante en el informe se detallarán algunos de los logros y desafíos en cada uno de estos ejes.

Como se verá posteriormente, en comparación con las MS 1.0, el enfoque de estas mesas estuvo menos orientado a la planificación y al análisis sectorial previo, y mucho más a gestión y la implementación. Se trataba de una aproximación más iterativa, en el sentido de que no se centraba en pensar en “la reforma” o en “el acuerdo” que la competitividad del sector iría a desencadenar, sino en ir identificando y resolviendo progresivamente y de manera secuencial diversos problemas, con el objeto de generar en el proceso una cierta dinámica, confianza, y un aprendizaje constante sobre cómo ir mejorando la identificación y resolución de obstáculos. Esta nueva modalidad de las MS, en este aspecto, se parecía más al modelo peruano⁵.

El trabajo de las MS requería la acción mancomunada de todas las secretarías del Ministerio de Producción, además de la participación de otros ministerios. Si bien el equipo tenía experiencia relevante para coordinarlas, carecía de la jerarquía para lograr que otros Secretarios, Subsecretarios o responsables de distintos organismos dieran respuesta a las necesidades que surgían en el seno de las mesas. Para eso fue fundamental el respaldo del Jefe de Gabinete del Ministerio de Producción y, por su intermedio, del propio Ministro, con lo cual se dejó en claro que los temas

⁴ Stubrin y Stein (2020) detallan la experiencia de la Secretaría de Simplificación Productiva durante este período.

⁵ En una reunión en Lima, con ocasión de un evento de la OIT a mediados del 2018, Marcello le presentó la metodología al exministro Ghezzi, quien dijo: “Ahora sí esta es una mesa al estilo de las de Perú”.

que surgieran en el contexto de las mesas serían de absoluta prioridad en cada una de las secretarías. No obstante ciertas resistencias iniciales, este apoyo decidido logró alinear a todos los actores, que rápidamente se apropiaron del concepto de las MS, viendo que el mecanismo los ayudaba a identificar y a resolver problemas y, en muchos casos, a quedar bien parados frente al sector empresarial y al resto del gobierno. En el arranque se nombró a Martín Etchegoyen, quien había sido hasta hacía poco Secretario de Industria, como responsable político de las mesas, con el apoyo de la STP en la parte más analítica. Pero al equipo de gestión de las mesas se le dio mucha autonomía. La llegada del Ministro Sica, y la salida de Etchegoyen y Castro, no modificaron esta situación, aunque eventualmente, al fusionarse los Ministerios de Producción y Trabajo, Gabriela Marcello pasó a desempeñarse en Trabajo --todavía en temas de acuerdos sectoriales con los sindicatos--, quedando Sabina Trossero a cargo de la coordinación de las mesas.

Como ya se indicó, el apoyo del Presidente Macri durante las MS 2.0 facilitó el compromiso de otros ministerios y agencias de gobierno, lo cual redundó a su vez en un mayor compromiso por parte de los actores públicos, privados y, en menor medida, sindicales; todos ellos se esforzaron por demostrar una participación activa y un desempeño eficaz en el tratamiento de los temas abordados en las MS.

Esto resultó fundamental, ya que la naturaleza de los temas que se trataban en las MS exigía la interacción de numerosos y variados actores del sector público, que excedían las competencias del organismo responsable de su conducción. Sin un apoyo político claro, el incentivo de los actores estatales podía ser demasiado débil y los temas difícilmente llegaban a ocupar un lugar destacado en sus agendas si no coincidían con sus propias prioridades.

3. Objetivos de las mesas sectoriales

En Argentina, las MS se concibieron como espacios de diálogo entre distintos actores que desarrollan actividades en un mismo sector productivo: funcionarios del sector público, cámaras empresariales, empresas y sindicatos (Diagrama 1). Aspiraban a abordar obstáculos, tanto de naturaleza coyuntural como estructural, que atentaran contra la competitividad y obstruyeran el crecimiento de dichos sectores. Sin embargo, también constituían un espacio que ofrecía la posibilidad de desarrollar de manera colectiva una visión estratégica para el sector. La mesa se basaba en la idea de que la interacción entre los actores involucrados permitiera construir una visión común y que el diseño de herramientas de intervención contara con un mayor nivel de consenso, y por lo tanto de sostenibilidad.

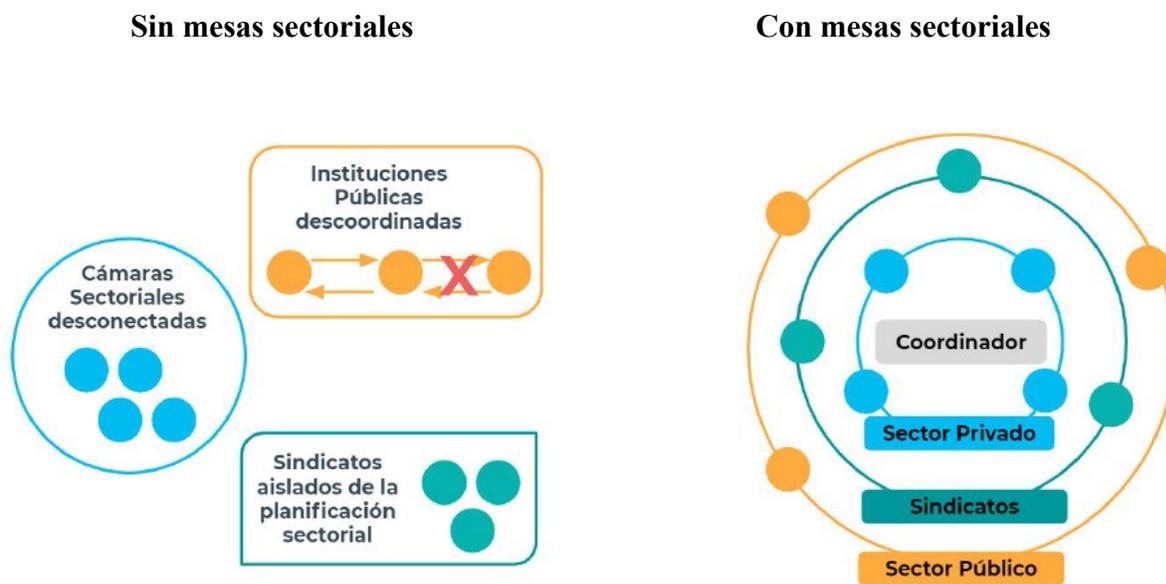
Desde un punto de vista instrumental, las MS constituían un canal de diálogo regular entre actores públicos, privados y sindicales, pero también un ámbito de coordinación dentro del propio sector público ya fuera al interior de un ministerio o entre distintos ministerios y jurisdicciones⁶. Como se verá en el informe, la coordinación dentro del sector público contribuyó sustancialmente a la

⁶ En algunos casos, también permitía la coordinación entre diferentes grupos del sector privado, que no siempre llegaban con una visión unificada del potencial y los obstáculos del sector.

eficacia de las MS, ya que una gran parte de los obstáculos que limitan la competitividad de los sectores productivos se originan justamente en fallas de coordinación.

Si bien es cierto que, como ya se ha señalado, las primeras MS se focalizaron en ciertos sectores productivos, sus responsables políticos consideraron que el instrumento también podría resultar efectivo para la formulación de políticas y estrategias orientadas a dimensiones “transversales” de la actividad económica. Fue así como se convocaron las mesas Exportadora y Logística, cuyos primeros plenarios se realizaron en octubre y diciembre de 2018 respectivamente. También se crearon mesas regionales concentradas en espacios geográficos económicos delimitados como el Golfo de San Jorge o Tierra del Fuego.

Diagrama 1. Coordinación del diálogo en las mesas sectoriales



Desde febrero de 2018 se crearon 52 MS (Cuadro 1). La responsabilidad política de casi todas ellas correspondió al Ministerio de Producción y Trabajo, y en particular de la Secretaría de Industria.

Cuadro 1. Mesas sectoriales

Responsabilidad política		Mesa
Ministerio de Producción y Trabajo	Secretaría de Industria	Automotriz
		Cajas de cambio
		Calzado
		Editorial
		Farma*
		Golfo de San Jorge
		Línea blanca
		Maquinaria agrícola
		Maquinaria para la industria alimenticia
		Metalmecánica
		Muebles
		Química y petroquímica*
		Textil y confecciones
	Tecnologías médicas	
	Secretaría de Minería	Litio
		Minera
	Secretaría de Comercio	Comercio
		Logística (coliderada por el Ministerio de Transporte)
	Secretaría de Emprendedores y PyME	Audiovisual
		Economía del conocimiento
	Secretaría de Comercio Exterior	Exportadora
	Secretaría de Trabajo	Gastronómicos
	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior	Managers de artistas
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Foresto-Industrial**	
	Pesca e industria naval	
	Agricultura de precisión	
	Alfalfa	
	Algodón	
	Arroz	
	Biocombustibles	
	Consejo apícola	
	Consejo frutos secos	
	Cultivos extensivos	
	Cítricos NEA y NOA	
	Derivados de la soja	
	Edición génica	

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca		
		Equina
		Frutícola
		Horticultura
		Ganado y carnes
		Lechería
		Legumbres
		Maní
		Olivos
		Orgánicos
		Avícola
		Peras y manzanas
		Riego electrodependiente
		Trigo
Vitivinícolas		
Yerba mate		
Ministerio de Hacienda	Secretaría de Energía	Vaca Muerta
		Energías renovables
* Se realizaron reuniones preparatorias pero no llegó a realizarse el primer plenario.		
** Comprende el sector forestal, celulosa y papel, y la industria del mueble y la madera.		

4. Conducción política

En un comienzo, la coordinación política de las MS quedó a cargo del Jefe de Asesores del Ministerio de Producción, Martín Etchegoyen, quien hasta entonces se había desempeñado como Secretario de Industria. La creación de una figura que desempeñara este papel durante la fase de relanzamiento de las MS facilitó la participación de las autoridades políticas de todas las áreas del ministerio. Etchegoyen, quien antes de su ingreso al gobierno había sido Director Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina, tenía buena comunicación con el sector privado y peso político dentro del ministerio. Su presencia fue clave para generar lazos de confianza entre el equipo de gestión de las mesas y el nuevo Secretario de Industria, Fernando Grasso, quien había sido su subalterno. Esto era importante, dado que la Secretaría de Industria, tal como se observa en el Cuadro 1, tenía la responsabilidad política sobre la mayoría de las mesas del Ministerio de la Producción. Con la salida de Etchegoyen, en julio de 2018, la figura de coordinador político recayó sobre Damián Testori, Jefe de Asesores del Ministerio de Producción bajo la gestión de Dante Sica. Para ese momento, las mesas ya estaban más establecidas y reconocidas, y su equipo de gestión había ganado más autonomía, por lo que la necesidad de apoyo político ya no era tan fundamental como lo fue al comienzo.

Más allá de la conducción del programa de las mesas en su conjunto, cada una de las MS 2.0 contaba con un responsable político –por lo general el secretario del área, quien estaba a cargo de conducir el proceso junto con el equipo de gestión. A su vez, cada responsable político nominaba

a un responsable técnico-operativo al interior de su equipo de trabajo, quien operaba como enlace con el equipo de gestión de las MS.

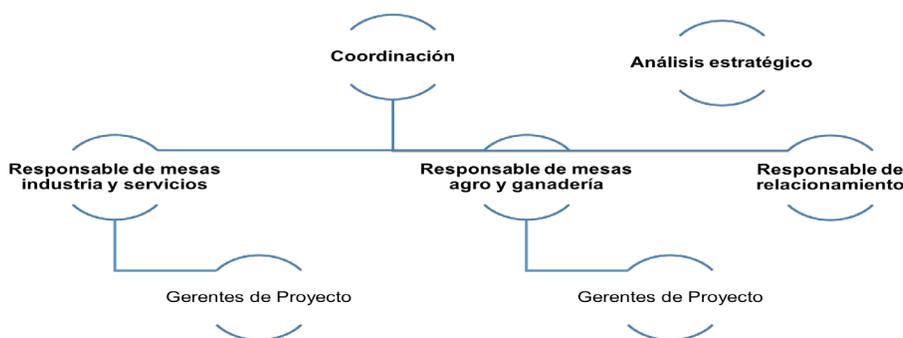
En el Cuadro 1 se observa que la mayoría de las MS organizadas se encontraba bajo la responsabilidad de distintas secretarías del Ministerio de Producción. Para aquellas MS cuya conducción política recaía fuera del ámbito del Ministerio de Producción, se establecieron distintas formas de cooperación con el equipo de gestión. En algunos casos, como en el del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca o en el del Ministerio de Transporte, la conducción política se apoyó de manera fundamental en el equipo de gestión de mesas del Ministerio de Producción. En cambio la Secretaría de Energía optó por mantener el control de las mesas y acudir al equipo de gestión en casos específicos.

5. El equipo de gestión de las mesas

El equipo de gestión, llamado internamente “equipo de mesas”, fue constituido en febrero de 2018 a partir de un grupo que se desempeñaba en la Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial. Este fue asignado exclusivamente a la gestión de las MS bajo la Dirección Nacional de Acuerdos Sectoriales, dependiente de la STP. Como se ha señalado, uno de los factores clave que contribuyeron a la eficacia del equipo de gestión fue el apoyo que recibieron por parte de las autoridades del Ministerio de Producción. Esto resultó muy importante para que el equipo pudiera desempeñar sus responsabilidades de coordinación, seguimiento y monitoreo, pues con ello se logró que las distintas áreas de esa cartera respondieran a sus solicitudes.

La organización del equipo de gestión fue cambiando a través del tiempo. Inicialmente eran tres personas: la directora, acompañada por una coordinadora y un responsable de análisis estratégico para la preparación y desarrollo de las MS. En octubre de 2019, el equipo contaba con 12 personas. En el Diagrama 2 se presenta el organigrama diseñado por el equipo de MS. En la práctica, sin embargo, el organigrama tuvo que ser adaptado según las necesidades que imponían la gestión y la dotación de personal disponible, entre otros factores.

Diagrama 2. Organigrama equipo de gestión MS (octubre de 2019)



La función de análisis estratégico implicaba la formulación de un diagnóstico de los sectores y de una propuesta que orientara el trabajo de cada una de las MS. En términos prácticos, esto suponía elaborar un primer documento que sirviera como base de discusión con los actores involucrados. En esta tarea, el equipo de análisis estratégico en ocasiones trabajaba estrechamente con los especialistas sectoriales de la STP, o con analistas que se desempeñaban en otras dependencias (por ejemplo en la Subsecretaría de Inserción Internacional o en Industria). En comparación con las MS 1.0, el papel de los especialistas sectoriales de la STP fue menos protagónico y el liderazgo del proceso recayó principalmente en el equipo de gestión⁷.

En aquellos casos en que el sector privado no tenía una visión clara sobre posibles estrategias de desarrollo de un área de actividad económica, el documento de análisis estratégico ofrecía una primera guía para trazar una agenda de trabajo. La propuesta elaborada contenía algunas líneas de acción orientadas a eliminar los obstáculos que afectaban el crecimiento del sector y a identificar estrategias posibles para su desarrollo de más largo plazo. Con ello se buscaba evitar que las MS se concentraran exclusivamente en la coyuntura. Esto representaba un desafío en el diálogo con el sector privado, sobre todo porque en el marco de una situación macroeconómica delicada, la gestión cotidiana consume una gran parte de los recursos de la gestión de las empresas.

El organigrama “teórico” del equipo de gestión seguía una lógica matricial. Por un lado, había dos responsables sectoriales: uno especializado en MS de industria y servicios, y otro en las de agro y ganadería. De cada uno de ellos dependía un equipo de gerentes de proyecto responsables del seguimiento de las MS de cada área⁸. Por otro lado, en enero de 2019 se creó un área horizontal respecto a las áreas sectoriales, conducida por un responsable de relacionamiento. Uno de sus objetivos era aportar una mirada transversal a las MS para mejorar la eficacia en la interacción con diversas áreas del sector público. De acuerdo con la experiencia acumulada por el equipo de gestión, centralizar el contacto en una única persona favorecía la elaboración de una única agenda de trabajo con cada organismo del sector público, lo que facilitaba el monitoreo, la gestión y el cumplimiento de los compromisos. Asimismo evitaba que los organismos recibieran múltiples solicitudes por parte de distintas personas del equipo de gestión que trabajaban en diferentes mesas.

En el caso del Ministerio de Producción (que pasaría a ser el Ministerio de Producción y Trabajo a partir de la fusión de estas dos carteras en septiembre de 2018), se estableció un enlace por secretaría, mientras que el resto de los casos se contaba con un único enlace por ministerio. En total, se trabajó con cerca de 60 organismos del sector público entre los que se destacan Simplificación Productiva, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional, la Dirección de Reglamentos Técnicos y Promoción de la Calidad, la Secretaría de Comercio Exterior y la Secretaría de Empleo, entre otros. En aquellos organismos donde la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP) tenía un equipo de trabajo permanente, era esta la que oficiaba de enlace, encargándose de hacer el seguimiento de los proyectos, organizar las reuniones internas necesarias hasta aclarar la problemática detectada, etc. Así sucedió en el caso de la AFIP, la

⁷ Uno de los factores que explica este cambio de funciones tiene que ver con las nuevas responsabilidades de la STP asociadas con las modificaciones organizativas que tuvieron lugar en el Ministerio de Producción, de manera contemporánea con el lanzamiento de las MS 2.0.

⁸ En la práctica, los responsables sectoriales también desempeñaban funciones de gerentes de proyectos.

Aduana, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC) y el Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE).

6. Metodología de gestión de las mesas

El proceso de MS estaba organizado en seis etapas que abarcaban desde la decisión de crear la mesa hasta la gestión de los proyectos acordados entre los actores involucrados. A continuación se presentan las principales tareas desarrolladas en cada etapa y los roles desempeñados por cada uno de los miembros del equipo de MS, tomando como referencia aquellas controladas por el Ministerio de Producción.

Cuadro 2. Etapas de las mesas sectoriales

Definición de la mesa sectorial	Planificación de la mesa	Definición de ejes y proyectos	Hito plenario	Avance de proyectos	Hito submesas y plenario
Selección de la mesa sectorial	Investigación sectorial; identificación de actores; definición de la visión de la mesa	Definición de proyectos y estructuración en ejes de trabajo	Realización del primer plenario	Gestión de los proyectos	Desarrollo de las submesas de trabajo, firma de acuerdo y plenarios subsiguientes

6.1 Definición de la mesa sectorial

El primer paso consistía en seleccionar los sectores para los cuales se iba a establecer una mesa. El documento aprobado por el Ministro Cabrera en febrero de 2018 incluía una propuesta metodológica para la selección de aquellos sectores para los cuales se organizaría una mesa. Se sugirieron los siguientes criterios:

1. Potencial de desarrollo, definido con base en el crecimiento esperado de la demanda local y mundial, y en la existencia actual o latente de ventajas comparativas.
2. Importancia económica del sector, determinada por la participación en el PIB y en el empleo, y por la naturaleza de sus encadenamientos productivos (es decir, si se trataba de un insumo relevante para otros sectores o si tenía impacto en la productividad agregada).

3. Oportunidad de política, lo cual exigía establecer si los instrumentos actuales (o potenciales) del Ministerio de Producción permitían desarrollar una estrategia para el sector; si existía algún tipo de régimen sectorial vigente; cuál era el tipo de política comercial vigente (licencias no automáticas, aranceles); si se detectaban capacidades relevantes de coordinación intrasectorial; cuál era el nivel de conflictividad política y/o gremial; cuál sería el impacto territorial del sector (medido en términos de la concentración del empleo sectorial en el empleo de las localidades); y qué grado de coordinación se requeriría entre áreas del Ministerio de Producción y con otros ministerios.

Con base en estos criterios se seleccionaron nueve sectores con los que lanzarían las MS 2.0: maquinaria agrícola, economía del conocimiento, alimentos diferenciados, comercio, Vaca Muerta, energías renovables, metalmecánica, automotriz, químico y petroquímico. Cabe notar que la de este último sector nunca llegó a realizarse por la falta de consenso entre el sector público y el privado en torno al tratamiento de cuestiones vinculadas a la política comercial. Desde la conducción política del Ministerio de Producción se propusieron dos mesas adicionales: turismo y construcción. Sin embargo, en aquel momento se decidió no incluirlas, en el primer caso porque esta cartera no tenía herramientas de política propias, mientras que en el segundo ya existía una mesa de diálogo convocada por el Ministerio del Interior.

Los criterios de selección de las MS fueron importantes para la fase de relanzamiento. Sin embargo, a medida que estas se fueron consolidando como herramienta de política y que la situación macroeconómica se fue deteriorando, se crearon nuevas mesas con base en otros criterios que, en algunos casos, excedían incluso la naturaleza sectorial inicial. Fue así como se lanzaron MS sobre temas transversales (por ejemplo, la mesa Exportadora y la de Logística) o referidas a zonas geográficas como Tierra del Fuego o el Golfo San Jorge. En este último caso, la solicitud de crear una mesa provino de un sindicato vinculado al sector petrolero de la provincia de Chubut. Algunas MS, como por ejemplo la de Maquinaria para la Industria Alimenticia, fueron propuestas por el equipo de gestión al Ministro de Producción con base en el trabajo que el equipo de la SSII venía haciendo para promover las exportaciones del sector.

Finalmente se crearon algunas mesas de “contención” para atender sectores que estaban atravesando circunstancias delicadas. En estos casos se intentaba generar una agenda de trabajo que combinara acciones “paliativas” que atendieran situaciones coyunturales, con una agenda estratégica que promoviera la transformación estructural del sector y con el fomento al consumo mediante Ahora 12 (el programa de financiamiento con pagos en cuotas sin interés), mientras que por el otro se desarrolló una estrategia de inserción internacional con el segmento de alta gama.

En resumen, con el correr del tiempo la definición de las MS asumió un carácter variable que combinaba una agenda activa por parte del sector público relativa a sectores o temas, con una actitud reactiva frente a las demandas de los actores empresariales y sindicales.

6.2 Planificación de la mesa

El equipo de gestión estaba a cargo de coordinar la planificación de la mesa en estrecha colaboración con su responsable político. La etapa de planificación comprendía la elaboración del diagnóstico de la propuesta estratégica en la que se identificaban las problemáticas y oportunidades, y la construcción de una agenda de trabajo con los actores involucrados (cámaras, empresas y sindicatos). Se trataba de un ejercicio muy intensivo que por lo general no excedía las dos semanas.

6.2.1 Diagnóstico y propuesta estratégica

Durante la etapa de diagnóstico que antecedió al lanzamiento de la mesa, la función del equipo técnico consistía en contribuir a la elaboración de un diagnóstico sobre el sector –incluyendo su potencial de desarrollo en el país-- y a la identificación de posibles ejes de trabajo. Ello suponía preparar una ficha en la que se definía la importancia económica del sector, se analizaba su dinámica a nivel global, y se examinaba la estructura de su cadena global de valor, en particular la participación de los actores locales en sus distintos segmentos. También se revisaban las políticas públicas implementadas en otros países.

Como se ha visto, durante las MS 1.0 el equipo de análisis sectorial de la STP tenía una fuerte participación en esta fase analítica. Esta tarea se realizaba de manera conjunta con las áreas que tenían conocimiento y trato directo con el sector (por ejemplo, en metalmecánica con el Subsecretario de Industria). Sin embargo, desde entonces el equipo de la STP dedicado al análisis sectorial comenzó a compartir sus tareas durante la fase de diagnóstico con el equipo de gestión que, en muchos casos, avanzaba en la elaboración del diagnóstico inicial en colaboración con las áreas del sector público o con las cámaras que tenían los datos relevantes sobre el sector en cuestión. Por ejemplo, para los aspectos vinculados al comercio, se trabajaba con el equipo de la Subsecretaría de Inserción Internacional (SSII), a cargo de los temas de calidad e internacionalización. Asimismo se recurría al diálogo informal con expertos sectoriales de referencia, quienes aportaban su visión sobre los principales obstáculos que afectaban al sector y las alternativas estratégicas para su desarrollo. En los casos en que la STP ya disponía de informes sectoriales sobre temas en los que venía trabajando, se los tomaba como referencia para el trabajo (caso de Vaca Muerta, por ejemplo). Por su parte, los miembros del equipo técnico de la STP participaban en las MS y realizaban distintas tareas, como por ejemplo el análisis de propuestas de política o la estimación del costo fiscal de las medidas potenciales que se identificaban en la mesa.

Una diferencia significativa entre las MS 1.0 y las MS 2.0 es que, en estas últimas, con el propósito de acelerar su convocatoria y lanzamiento se adoptó un enfoque más pragmático y menos ambicioso en relación con la profundidad y alcance del diagnóstico sectorial. Esto implicó trabajar sobre algunos datos clave de fácil obtención y complementar el diagnóstico mediante un diálogo informal con expertos.

Con toda la información sectorial se elaboraba una ficha inicial que incluía:

1. visión sobre el sector
2. potencial: objetivos específicos que se proponen
3. importancia económica: en términos de valor bruto, exportaciones y empleo
4. oportunidad política: herramientas de política pública disponibles.

Sobre la base de este diagnóstico se elaboraba una propuesta estratégica para el sector, organizada en torno a ejes y temas de trabajo para la mesa. Este documento, preparado por el equipo de gestión de las MS, servía como base para la discusión con el responsable político de la mesa, que por lo general era el Secretario a cargo del sector. A partir de la iteración entre ambas partes surgía una propuesta que luego se utilizaba para establecer un primer diálogo con el sector privado.

El siguiente paso consistía en identificar a los actores del sector privado y sindicatos que participarían en la mesa. Sobre esta tarea no había un protocolo establecido. Se realizaba en conjunto entre el responsable político y el equipo de gestión. Para efectos de la selección de los actores, en un primer momento se intentaba definir si la mesa iba a recibir un tratamiento integral o segmentado. Por ejemplo, en el caso de la mesa de Comercio, se optó por un tratamiento integral, lo cual supuso la convocatoria de las cámaras sectoriales vinculadas tanto a los supermercados como al comercio electrónico. En cambio, en el caso de calzado se adoptó un tratamiento por segmentos (alta gama, de seguridad y casual), por lo que se convocó por separado a las empresas y cámaras que operan en cada uno de ellos.

6.2.2 Elaboración de una agenda: los actores del proceso

Uno de los puntos clave para desarrollar las MS era cómo estructurar el diálogo con el sector privado y quiénes serían los participantes. La norma era convocar a las cámaras empresariales. Sin embargo, considerando las limitaciones que tienen algunas de ellas, durante la etapa de planificación de las MS se consultaba también a ciertas empresas para que proporcionaran información y presentaran su visión sobre la agenda de trabajo. En algunos casos esto respondía a la estructura misma del sector; por ejemplo, en la mesa de Vaca Muerta o en la de litio había empresas de mucho peso que participaban de manera directa. En el caso de las submesas de calidad e internacionalización, también era común que las empresas con mayor potencial exportador participaran junto con las cámaras sectoriales. En la mesa de Calzado, por ejemplo, solo se invitó a ciertas empresas a que participaran directamente, mientras que las cámaras se sumaron más tarde. Esto se debió a que esta mesa se organizó en torno a distintos segmentos productivos del sector que no se correspondían con las modalidades de representación de las cámaras: calzado de alta gama, calzado de seguridad, calzado casual. Cada uno de estos segmentos se enfrentaba a desafíos y oportunidades diferentes, y por ello se eligió el formato segmentado.

Luego del proceso de diagnóstico y selección de temas se convocaba a los actores para compartir el trabajo realizado, recoger sus propuestas y conocer sus miradas estratégicas sobre el sector. En general, los temas propuestos en un primer momento por los actores privados eran de naturaleza más bien coyuntural (protección comercial, acceso a financiamiento, subsidios). Si bien estos

temas no quedaban excluidos, como ya se indicó, el equipo de MS intentaba guiar la agenda hacia aspectos más estructurales y de largo plazo. Sobre la base del documento de diagnóstico inicial y la visión del sector privado se buscaba identificar y consensuar temas que pudieran formar parte de la agenda de trabajo de la mesa.

En esta etapa de elaboración de la agenda de trabajo, los contactos eran principalmente telefónicos con el fin de acelerar estas actividades; la idea era hablar con todos los actores en el plazo de uno o dos días. Esta decisión surgía del aprendizaje que dejaron las MS 1.0, cuando se realizaban hasta 40 reuniones presenciales preparatorias con los actores del sector, lo cual demoraba mucho el lanzamiento de la mesa. Con esta nueva metodología se emulaba el espíritu de las mesas peruanas, las cuales se ponían en marcha rápidamente en lugar de dedicar un período prolongado al diagnóstico y a la planificación, para ir ajustando sobre la marcha la visión y la agenda una vez que las mesas ya estuvieran operando.

Los sindicatos también eran convocados a las reuniones en las etapas de planificación para escuchar y considerar las cuestiones que deseaban tratar en la mesa. Todas las MS contaban con la participación del sector sindical. Sin embargo hubo al menos un sindicato (el de choferes de camiones) que no quiso participar, a pesar de que su presencia hubiera sido importante en algunas mesas, como la de Logística.

6.3 Definición de ejes y proyectos

Antes de realizar el primer plenario se organizaba una reunión preparatoria, organizada en forma conjunta por el responsable político y el equipo de gestión con el objetivo de fijar los ejes de trabajo y los proyectos que se discutirían en la mesa⁹. En ella también participaban actores del sector privado y aquellos representantes del sector público que debían aportar información sobre herramientas de política disponibles que respondieran a las demandas relevadas durante la fase de planificación (más sobre esto en los siguientes apartados). Uno de los objetivos centrales de las actividades previas al plenario era que las demandas iniciales del sector privado, enunciadas comúnmente como problemas de índole general, se especificaran con un nivel de detalle tal que permitiera abordarlas. Para ello era muy importante el método de la “repregunta”, con lo cual se intentaba lograr un mayor nivel de entendimiento sobre las causas últimas de los problemas (y no simplemente sus síntomas), con el propósito de abordarlos mediante herramientas específicas.

En la fase de definición de temas era muy importante la función del coordinador político¹⁰ y del equipo de gestión. A partir de la agenda propuesta se definían las áreas de gobierno que participarían en el primer plenario, por tener competencias en los asuntos incluidos en el temario. Mas allá de los responsables de la mesa, otros actores del sector público que luego participarían del plenario (por ejemplo la SSP, el SENASA o la AFIP) no estaban en esta reunión preparatoria. Se les iba informando acerca de los temas relevados en las fases previas e iniciaban un trabajo con

⁹ Al comienzo de las MS 2.0 se realizaba más de una reunión preparatoria. Sin embargo, la acumulación de experiencia por parte del equipo de gestión permitió acortar los tiempos de organización y realizar solo un encuentro antes del plenario.

¹⁰ Por razones de estilo exclusivamente, en este documento se usa el masculino genérico inclusivo de ambos sexos.

los actores interesados para elaborar respuestas que atendieran a sus necesidades. Por ejemplo, en los temas de simplificación la SSP solicitaba a las cámaras que expusieran algunos casos específicos donde se suscitaban los problemas identificados, para así estudiar los procesos y encontrar alternativas de solución antes del plenario.

La reunión preparatoria tenía además una función informativa importante, y es que permitía descartar temas que de otro modo hubieran ocupado un lugar innecesario en la agenda del plenario. Era una ocasión para que los actores del sector público dieran a conocer a los privados mecanismos vigentes que aquellos desconocían y que atendían a algunas de sus inquietudes, como por ejemplo un bono para la compra de bienes de capital o mecanismos de financiamiento subsidiados o de facilitación de comercio. En estos casos se invitaba a los actores del sector público responsables de esas áreas para que fueran ellos mismos quienes explicaran los instrumentos y resolvieran las dudas que pudieran tener los asistentes.

En algunos casos, antes del plenario se organizaban mesas de trabajo que permitían comenzar a vislumbrar algunas soluciones para los problemas que afectaban al sector. Por ejemplo, en el caso de la mesa de Maquinaria para la industria alimenticia se evaluaron con las cámaras del sector y distribuidores de acero inoxidable distintas alternativas que permitieran abaratar el costo de importación de dicho insumo. Este tipo de ejercicio permitía llegar al primer plenario con algunos resultados, contribuyendo a transmitir la idea de que las mesas eran un instrumento útil para resolver problemas, lo que a su vez generaba incentivos para que los privados participaran en ellas.

Aquí cabe destacar un rasgo particular de la experiencia argentina de MS que la distingue del caso peruano. Mientras que en este último el principal énfasis fue la identificación de “problemas/cuellos de botella más importantes y urgentes del sector” (Ghezzi, 2019), en la experiencia local se buscó complementar esa agenda con una estrategia de mediano plazo, en particular en lo que se refiere a la inserción internacional de las empresas del sector. En este sentido, la versión argentina de las MS está en una posición intermedia entre el modelo peruano y el chileno, este último con los programas estratégicos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) donde se destinan varios meses a planificarlas. En ese periodo se trazó un mapa de ruta para cada sector, haciendo un énfasis particular en los desafíos tecnológicos de más largo plazo. Pero el modelo MS 2.0 argentino está mucho más cerca del peruano que del chileno.

Ya se ha visto cómo, al comienzo de la etapa de las MS 2.0 se definieron tres ejes de trabajo en torno a los cuales se iba a estructurar una parte importante de su agenda: simplificación, internacionalización y laboral¹¹. Para ese entonces, el eje de simplificación era el que concentraba la mayor parte del trabajo de las mesas. Sin embargo, la labor desarrollada por la Secretaría de Simplificación Productiva –en parte en el contexto de las propias MS– permitió que se fueran solucionando varios temas y que, como resultado de su propio éxito, este eje fuera perdiendo importancia relativa en las mesas más maduras. Hacia comienzos de 2018, la definición de los dos primeros ejes se fundaba sobre todo en la necesidad de consolidar el instrumento de MS en torno a áreas que estuvieran bajo el control del entonces Ministerio de Producción. En el caso del eje laboral, su inclusión se debía en parte a la “herencia” de los acuerdos sectoriales tripartitos que

¹¹ En la Sección 7 se desarrolla con mayor profundidad el trabajo en torno a estos ejes.

tuvieron lugar en el período comprendido entre la clausura de las MS 1.0 y la inauguración de la nueva versión. Al comienzo, sin embargo, el eje laboral despertó poco interés en el Ministerio de Trabajo y se consolidó recién con su fusión con el Ministerio de Producción, en septiembre de 2018. De todos modos, el tratamiento de la cuestión laboral fue, sin lugar a dudas, la que mayor complejidad revistió para las MS y sobre la que se registraron los avances más modestos.

A pesar de la importancia que adquirieron estos ejes, las MS incluyeron desde un principio una variedad de temas que excedían al entonces Ministerio de Producción y que variaban de acuerdo con las especificidades sectoriales. La mesa de Vaca Muerta es ilustrativa de la amplitud de la agenda, debido a su naturaleza multisectorial e interinstitucional. Allí se discutían temas específicamente vinculados a la producción de petróleo y gas, pero también a la infraestructura de carreteras, vivienda, importación de equipos de producción usados, transporte de equipamiento, etc. Asimismo, allí participaban los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. La inclusión de ejes controlados por otros ministerios fue posible gracias a que las áreas responsables de los nuevos temas ya conocían mejor las MS, las identificaban como un instrumento eficaz para la formulación de políticas y la provisión de bienes públicos, y además habían desarrollado vínculos de confianza con el equipo de trabajo.

A partir de 2019 se fortaleció el eje de infraestructura, donde se incluían los siguientes temas: 1) logística (dado que algunas mesas requerían la habilitación de corredores de bitrenes o la localización de centros de certificación de camiones escalables en determinadas áreas geográficas); 2) energía (que requería la construcción de gasoductos para alimentar el desarrollo de actividades mineras en áreas remotas); 3) conectividad (en sectores agroindustriales, por ejemplo).

Otro eje que surgió fue el de financiamiento. Sin embargo, el devenir de la situación macroeconómica dificultó su tratamiento. En algunas MS, en particular en aquellas creadas con objetivos de “contención”, resultó importante el eje de fomento de la “competitividad en el mercado interno”. Allí entraban temas como el impulso a la demanda (entre ellos los reglamentos técnicos como instrumento de protección comercial, programas como Ahora 12 y Ahora 18, la semana de la moda y promociones de tarjetas de crédito).

6.4 Plenario

El plenario era la instancia de las MS en que se planteaban los temas y proyectos sobre los que se trabajaría, se presentaban los avances realizados, se proponían nuevos temas y problemas, y se intentaba destrabar cuestiones para las cuales no se había encontrado solución. Esto último requería la participación de autoridades políticas de alto rango (el ministro del área responsable de la mesa o el Presidente mismo) que tuvieran el poder de exigir a sus colegas que se avanzara en determinadas medidas, y de asumir compromisos en términos de acciones y plazos con base en los acuerdos alcanzados. Sin embargo, cabe señalar que, a medida que las MS se fueron legitimando como un instrumento de gestión política –en parte gracias al compromiso de las autoridades políticas desde el inicio de las MS 2.0–, la necesidad de que los funcionarios de más alto rango estuvieran presentes en todos los plenarios para que los compromisos quedaran en firme fue disminuyendo.

La organización del plenario requería de un trabajo previo que era coordinado por el equipo de gestión. Días antes del evento, el gerente de proyecto responsable de la mesa enviaba a la unidad del Ministro de Producción la lista de invitados, un programa del evento y un informe para el jefe de la cartera. Este contenía el programa resumido, algunos puntos destacados sugeridos para su discurso, los principales ejes de la mesa, datos del sector, y alertas sobre aspectos conflictivos que se esperaba surgieran en la mesa. Esta propuesta se validaba posteriormente en una reunión previa con el Ministro organizada por el coordinador de MS, en la cual participaban sus responsables operativos y políticos.

Además de su trabajo con el Ministro de Producción, el equipo de gestión de las MS realizaba labores preparatorias con los actores que participarían en ella. Asimismo repasaba con el responsable político los temas centrales del plenario, la posición de los distintos actores y los aspectos sobre los que no había acuerdo. Un trabajo similar se realizaba con las áreas específicas del sector público que tenían responsabilidad sobre los temas que se abordarían en el plenario.

En cuanto al desarrollo del plenario mismo, salvo contadas excepciones la moderación estaba a cargo de la coordinadora del equipo de gestión de la MS. Con esta función de “maestra de ceremonias” --que administraba el uso de la palabra y los tiempos-- se buscaba descargar de tareas operativas al responsable político de la mesa. Así, este último podía focalizarse en la formulación de respuestas durante el desarrollo del plenario o intervenir cuando correspondiera, junto con la autoridad política más alta de la mesa, para solucionar las controversias que pudieran surgir. En un primer momento de las MS 2.0, la moderación estuvo a cargo del responsable político de la mesa. El hecho de que quien moderaba no fuera el responsable del tema sino que esta función correspondiera a la coordinadora del equipo de gestión de las MS ayudaba a que el moderador fuera visto como un intermediario de confianza (*honest broker*) y no como “juez y parte”. Este elemento también era importante en el modelo peruano.

En el plenario se presentaba la agenda de temas sobre la que se había acordado trabajar. A cada plenario, y en particular al primero, se procuraba llegar con algún anuncio importante que generara un incentivo para que los actores involucrados participaran en la mesa. En general, se trataba de algún tema sobre el que se había trabajado en las reuniones preliminares.

El plenario era importante porque generaba un compromiso entre las distintas áreas para llegar con avances sobre los temas planteados. Aunque también lo era porque ofrecía la posibilidad de discutir aquellos temas sobre los que no se había alcanzado un acuerdo pero que merecían ya fuera la intervención de una autoridad política de alto nivel, o la decisión de crear una submesa o de realizar reuniones técnicas en las que se elaborara una propuesta de solución.

Un ejemplo de ello fue la resolución de un conflicto planteado en la mesa de Pesca e Industria Naval sobre áreas marítimas protegidas. En el plenario, el Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable anunció que se habían asumido compromisos internacionales para definir tres áreas protegidas específicas. Los actores privados señalaron que esa decisión tendría efectos negativos en la producción y el empleo. Luego de una extensa discusión, el Presidente decidió redefinir los compromisos que traía el Ministro, para evitar consecuencias en el sector. En ese caso, la decisión se pudo tomar porque los actores con competencia y poder de decisión estaban

sentados a la mesa, y además habían llegado al plenario con la información y análisis necesarios para tomar decisiones sobre el problema.

Es importante destacar que lo acordado en el plenario y lo resuelto por la máxima autoridad política que hubiera participado de él se daba por válido, y por lo tanto no requería una confirmación posterior. Esto ya habilitaba al equipo de mesas para que diera seguimiento al tema y a la implementación de las medidas correspondientes, con el propósito de lograr el mayor avance posible antes del siguiente plenario. En cuanto a los nuevos temas que la mesa incorporara a partir de las demandas o propuestas que surgían de los plenarios, era importante que estos se pudieran operacionalizar. Lo anterior implica que pudieran identificarse acciones concretas para su tratamiento, así como establecer objetivos y plazos para su resolución.

Luego de la realización del plenario, el gerente de proyecto de la mesa era responsable por elaborar una minuta que debía estar lista, como máximo, 48 horas después de la realización del evento. La minuta incluía, además de la información básica respecto al desarrollo del plenario, los temas que requerían seguimiento o los nuevos ejes de trabajo.

6.5 Avance de proyectos y submesas

Luego del plenario, los responsables políticos de la mesa se reunían con el equipo de gestión y planteaban un plan de acción con vistas al próximo plenario. En gran medida, esta etapa concentraba el trabajo sustancial de las mesas sectoriales donde se negociaban los acuerdos que posteriormente se traducirán en la eliminación de obstáculos, nuevos planes de acción estratégicos o políticas públicas. Es así como aquí se terminaba definiendo el contenido de los plenarios subsiguientes, configurando entonces un proceso iterativo donde el proyecto original se revisaba en cada vuelta y el “norte” de la mesa podía reorientarse de acuerdo con el aprendizaje conjunto de los actores.

El desarrollo de un método de trabajo y la regularidad de los encuentros eran muy importantes para avanzar en la gestión de los proyectos y el cumplimiento de los compromisos asumidos. Mientras que en 2018 el equipo de gestión de MS se concentró en la consolidación del instrumento, en 2019 dedicó buena parte de su esfuerzo a desarrollar y formalizar un método flexible que favoreciera el seguimiento de dichos compromisos mediante el trabajo con los responsables de los proyectos.

En general, el avance de los proyectos se canalizaba a través de dos cursos de acción. En primer lugar, para aquellos compromisos que dependían de soluciones que provenían exclusivamente del sector público, el equipo de gestión operaba a través de los enlaces que tenía en los distintos ministerios. Originalmente, la idea era tener un contacto semanal con cada uno de los enlaces para hacer el seguimiento de cada uno de los proyectos. En la práctica, este esquema se fue flexibilizando ya que muchos temas no avanzaban semanalmente y necesitaban otros tiempos, en particular cuando se requerían cambios de normativa o de procesos. En aquellos casos en que no fuera posible llegar al plenario con los temas resueltos, se registraban los avances alcanzados para comunicarlos en el siguiente plenario.

Durante el proceso, el papel del equipo de gestión de las MS no era solo de monitoreo, sino que el seguimiento tenía un carácter activo, dado que la idea era “empujar” el avance en los compromisos adquiridos. Por ejemplo, en la mesa de Minería se acordó un plan de desarrollo de proveedores. Esto implicaba, primero que se generara un expediente a partir del acuerdo entre el Ministerio de Producción y las empresas mineras; segundo que las empresas hicieran públicos sus planes de inversión; y tercero que se organizaran reuniones en distintas regiones del país con proveedores que pudieran estar interesados en abastecer a las mineras, para darles a conocer entonces los planes de inversión. En cada uno de estos pasos, el equipo de gestión trabajaba con el área responsable, dando apoyo y asegurándose de que se cumplieran los plazos.

Sin embargo, cabe notar que el equipo de gestión no era “dueño” de los proyectos ni tenía competencias para hacerlos avanzar por sus propios medios. Por lo tanto, cuando identificaba que los proyectos se trababan –lo que internamente denominaban “temas *stopper*”–, escalaban sus contactos, en primer lugar al responsable político de la mesa, y luego al Ministro de Producción, con quien la coordinadora del equipo de gestión de las MS tenía reuniones periódicas. Cabe destacar que, en el caso de la mesa Exportadora por ejemplo, se comenzaron a emitir reportes periódicos sobre sus avances entre plenarios, los cuales se distribuían entre los actores involucrados. En ocasiones esto servía para que los propios actores del sector privado hicieran llegar sus reclamos a los responsables políticos para que se avanzara en los compromisos asumidos.

El segundo curso de acción correspondía a aquellos temas que requerían la organización de submesas. Estas últimas eran grupos de trabajo técnico que involucraban a los actores relevantes para el tema a tratar y que buscaban acordar soluciones o desarrollar planes de acción estratégicos para el sector. En este caso, los actores privados y los sindicatos tenían una participación más activa, puesto que se trataba de cuestiones que por lo general requerían negociación o la formulación de una visión común y de un plan de acción. Por ejemplo, como se verá con más detalle en la Sección 7, en las submesas de Inserción Internacional el equipo de la SSII coordinaba un proceso de diagnóstico, diseño e implementación en el que participaban, entre otros, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Secretaría de Industria, las cámaras empresariales y también empresas. Entre otras cosas, en este proceso se acordaba una segmentación de productos para avanzar en el diseño de una estrategia de inserción; se definía una agenda de promoción; y se identificaban áreas en las que el INTI, mediante sus programas de capacitación o de auditoría de gestión, podía intervenir para mejorar la productividad de las firmas y la calidad de los productos.

Por lo general, para aquellos temas que pudieran ser resueltos dentro del sector público en consulta con el sector privado, no se formaban submesas de trabajo. Este es el caso típico de el tema de simplificación, donde la solución era elaborada por la SSP a partir del análisis de procesos internos de distintos organismos.

La herramienta de gestión utilizada para el seguimiento de las MS esa la Smartsheet, una herramienta informática para administrar los procesos colaborativos de un proyecto. Esta herramienta la manejaba el gerente de proyecto del equipo de gestión, quien operaba con la validación del responsable político de cada mesa. Allí se identificaban los siguientes campos:

nombre de la mesa, eje, proyecto, líneas de acción, grado de avance, horizonte temporal y fecha límite, prioridad del proyecto, institución responsable y estatus del tema. Con base en ello se desarrollaba un sistema de semáforos que permitía monitorear la evolución de los compromisos. Estos informes se enviaban periódicamente a los responsables de las líneas de trabajo activas de las respectivas mesas, a los equipos de trabajo del Ministro y, cuando correspondiera, a los de Presidencia.

Cabe señalar que al comienzo se intentó adoptar un modelo de gestión de Smartsheet descentralizado, donde fueran las áreas que tenían responsabilidad política por la mesa las que actualizaran directamente los campos. Sin embargo, esto no resultó pues las áreas a menudo mostraban poco compromiso con la herramienta. Uno de los factores que podrían explicar esta situación es que las distintas áreas por lo general no estaban organizadas en torno a proyectos, como sí era el caso de las MS¹². Por lo tanto, la gestión de su agenda se llevaba a cabo de otro modo. La incorporación de la Smartsheet suponía entonces una obligación adicional que implicaba una lógica de gestión distinta a la que utilizaban en sus operaciones regulares. De allí que se cambiara el esquema para dar esa responsabilidad a los gerentes de proyecto del equipo de gestión de las mesas.

7. Ejes temáticos prioritarios

Un rasgo característico de la experiencia argentina, en particular durante las MS 1.0, es que resultaba difícil focalizar la agenda de trabajo en la provisión de bienes públicos. Los actores del sector empresarial llevaban a las mesas reclamos que estaban principalmente vinculados con temas coyunturales, como por ejemplo la política comercial (reclamos de protección mediante aranceles o licencias no automáticas), temas tributarios (disminución de la presión impositiva) y de financiamiento (préstamos subsidiados, direccionamiento del crédito). La posición del sector productivo se explicaba por una combinación de factores, entre ellos la complicada situación macroeconómica que acompañó el lanzamiento de las mesas, conjuntamente con cierta inercia respecto al esquema de políticas que había prevalecido durante el gobierno anterior, donde la política comercial y los subsidios habían cumplido un papel central en el apoyo a los sectores productivos. A estos factores se debería agregar, por el lado del gobierno, una demora relativa en definir una visión estratégica respecto al modelo de transformación productiva que se aspiraba a seguir, así como a los instrumentos de política que se pretendía utilizar para llevarla a cabo¹³.

Como resultado de esta posición, la demanda por parte del sector empresarial de que se proporcionaran bienes públicos y que se abordaran fallas de mercado o de coordinación, era reducida. Desde el punto de vista del sector público, sin embargo, era fundamental incorporar elementos que atendieran los aspectos más estructurales que afectarían la productividad de los

¹² Una excepción es la Secretaría de Simplificación Productiva.

¹³ Si bien en 2016 se había elaborado el Plan Nacional de Transformación Productiva, este fue anterior a las mesas y se enfocaba más que nada en políticas transversales. En 2019 comenzó a trabajarse en una agenda de desarrollo productivo. Esta incluía políticas sectoriales específicas que hubieran podido interactuar de manera fructífera con el instrumento de MS. Sin embargo, nunca se llegó a presentar una versión final de dicha agenda.

sectores de actividad económica, y en particular que se los pudiera abordar mediante la provisión de bienes públicos. Igualmente se pretendía diseñar una agenda de trabajo que incorporara temas que fueran relevantes para el desarrollo estratégico del sector en el mediano plazo. La construcción de una agenda cada vez más enfocada en este tipo de temas fue resultado del esfuerzo de los equipos de conducción de las MS.

Ya se ha señalado cómo, durante la etapa inicial de las MS 2.0, se dio prioridad a tres ejes de trabajo: simplificación, inserción internacional y temas laborales. En lo que sigue se discutirá en detalle cada uno de esos ejes.

7.1 Eje de simplificación

Uno de los ejes que mejor funcionaron, y donde se registraron numerosos logros tempranos en varias mesas, fue el de simplificación productiva. Las actividades relacionadas con este eje estaban a cargo de la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP), liderada por Pedro Inchauspe, quien trabajaba en forma coordinada con el equipo operativo de las mesas. Además del Secretario, que participaba en forma muy activa en todas ellas, otro funcionario de la Secretaría estaba encargado de asegurar que se materializaran los compromisos asumidos en torno a este eje.

Creado en 2016, el equipo de simplificación productiva contó inicialmente con 15 personas que operaban desde la Jefatura de Gabinete del Ministerio de la Producción, como referente de procesos de esa cartera. En enero de 2018 se creó formalmente la SSP. A partir de entonces fue ganando fuerza, tanto en cuanto al número de funcionarios (en septiembre de 2019 sumaban 218), como al apoyo político que recibieron por parte del Presidente. De hecho, si bien dependían del Ministerio de Producción, trabajaban prácticamente como si pertenecieran a Presidencia¹⁴.

Los procesos que se buscaba simplificar no eran propios de la SSP. Por lo general, se trataba de trabas burocráticas relacionadas con otros ministerios, y especialmente con organismos públicos tales como la AFIP, la Aduana, el SENASA, o la ANMAT. También había exceso de burocracia en organismos del nivel provincial o municipal¹⁵. Esto implicaba que la SSP no tenía, por sí misma, competencias para adoptar medidas que solucionaran los problemas identificados, sino que debía lograr que los ministerios, organismos o niveles de gobierno responsables realizaran los cambios que se requerían para simplificar la burocracia. En otras palabras, tienen que “hacer hacer”.

La tarea no era fácil. Los organismos cuyas normativas, trámites y/o procedimientos había que simplificar no siempre estaban abiertos al cambio. Y aunque sus directivos estuvieran de acuerdo, en ocasiones había resistencia por parte de los funcionarios de menor rango. De acuerdo con el equipo de la SSP entrevistado para este trabajo, **simplificar** exige un cambio de mentalidad. Exige un Estado que confíe primero y controle después (en lugar de desconfiar y controlar todo *ex ante*). Exige revisar normativas, palabra por palabra, para buscar el resquicio que permita facilitar, en lugar de impedir, la actividad del sector privado. Exige preguntarse permanentemente sobre la racionalidad de cada procedimiento, de cada trámite, aunque se venga haciendo hace años de la

¹⁴ Para una discusión detallada del rol de la SSP, véanse Stubrin y Stein (2019)

¹⁵ En total, la SSP trabajaba con más de 120 organismos de los tres niveles de gobierno.

misma manera. Y en ocasiones exige introducir el concepto de silencio por la positiva, lo cual quiere decir que si se tramita una autorización y no hay respuesta dentro de un plazo preestablecido, el trámite queda autorizado.

La SSP tenía equipos de trabajo que operaban directamente en varios de los organismos referidos, como por ejemplo la Aduana, la AFIP, el SENASA, y en particular en la VUCE. Esto permitió que se fuera generando gradualmente confianza con las contrapartes, lo que requería de una gran dosis de empatía y habilidades socioemocionales. También era necesario demostrar a los organismos involucrados que la colaboración con la SSP les generaba valor agregado, ya fuera a través de su capacidad de articulación con el sector privado –por ejemplo identificando las demandas de simplificación en el seno de las MS– o ayudando a cambiar decretos, normativas y regulaciones, permitiendo siempre que los organismos “se lleven los laureles”. Aunque había resistencia, fue cada vez más frecuente que los propios organismos pidieran ayuda a la SSP para simplificar sus trámites. Y cuando la persuasión no alcanzaba, el apoyo decidido del Presidente y el riesgo de quedar en evidencia sin haber “hecho la tarea” en el plenario de la mesa contribuía a que los organismos se alinearan y presentaran las soluciones requeridas.

El trabajo con el equipo de MS era muy complementario. A la SSP, las MS le servían como “mesa de entrada” o “antenas” a través de las cuales identificar los obstáculos más importantes para el sector privado, y así priorizar su agenda con los distintos organismos. En esta tarea, el método de repreguntar anteriormente mencionado cumplía un papel fundamental. Por ejemplo, responder que “La aduana no funciona” a la pregunta “¿Cuál es el problema?” no era útil para encarar un proyecto con ese organismo. En cambio con las repreguntas algunos temas se iban enfocando de manera más precisa, mientras que otros eran desechados. Por esta vía se llegaba a aspectos problemáticos mejor definidos como “en el transporte de cabotaje me frenan los embarques por discrepancias mínimas en el peso” o “me mandan a canal rojo el x% de los embarques, lo que me cuesta x pesos y x días de demora, y al final resulta que está todo en regla”. Según la SSP, con las repreguntas los privados se seguían quejando, pero iban aprendiendo a quejarse con mayor precisión, lo cual ayudaba a encontrar soluciones más concretas.

En las MS, la SSP operaba como un área de servicios, es decir, como un brazo ejecutor de muchos de los proyectos que se identificaban allí. Además, la SSP contribuía con herramientas de gestión. Por ejemplo, aportó el sistema de gestión Smartsheet con el cual se hacía el seguimiento de cada uno de los proyectos de las mesas y realizó capacitaciones para que el equipo de gestión lo utilizara; de hecho, ese es el sistema que empleaba la misma SSP para sus propios proyectos. Hacia fines de julio de 2019 se habían identificado en el contexto de las mesas 204 proyectos de simplificación, de los cuales 77 ya se habían resuelto. A continuación, se describen algunos ejemplos del tipo de problemas que se resolvieron en este eje de la mesa.

7.1.1 Certificados de seguridad vial (mesa de Vaca Muerta)

Las grandes empresas contratistas del sector de petróleo y gas (como Halliburton o Schlumberger) utilizan cientos de equipos autotransportados de gran tamaño, los cuales debían obtener una patente y el correspondiente Certificado de Seguridad Vial para poder circular de un pozo a otro.

Este trámite requería una serie de inspecciones y ensayos que, por falta de recursos de las agencias encargadas de hacer estas inspecciones, demoraban hasta seis meses. Dada la necesidad de desplegar estos vehículos de manera rápida por el crecimiento acelerado de Vaca Muerta, tales trámites constituían un obstáculo fundamental. Para evitar las demoras, y al no poder patentar, los equipos se trasladaban en carretones (unos remolques especiales) tirados por tractores. Pero además esto requería el uso de grúas para cargar y descargar los equipos en los carretones en cada pozo. Al analizar la normativa correspondiente, el equipo de la SSP identificó la existencia de acuerdos internacionales que daban validez a certificaciones europeas (con estándares al menos tan exigentes como los de Argentina), en caso de que los vehículos fueran nuevos. Desde entonces ya no se requirieron las inspecciones en estos vehículos. En el caso de los usados, se modificó la normativa para que la empresa pudiera presentar una declaración jurada y obtener el Certificado de Seguridad Vial (cuya emisión demoraba solo cinco días) sin las inspecciones previas. La empresa tenía un año para presentar los certificados de cumplimiento técnico correspondientes y si no lo hacía se le retiraba la patente. Se calcula que estas medidas generaron ahorros por más de \$500 millones de pesos.

7.1.2 Eliminación del puesto fijo del control de abastos (mesa Logística y de Comercio)

Para ingresar productos alimenticios a un determinado municipio, un productor o distribuidor debía trasladar la mercadería a un punto fijo y en un horario restringido si intentaba hacer el control bromatológico y documental correspondiente, pagar una tasa y obtener un sello. Cuando la oficina de abasto estaba muy alejada del punto de expendio, esto aumentaba de manera significativa el costo logístico para la empresa. Si había que distribuir mercadería en varios municipios, el problema se multiplicaba. Con ayuda de la SSP, se eliminó el punto fijo en ocho municipios (entre ellos Pilar, Quilmes, La Plata y Tres de Febrero), afectando a más de 1000 vehículos por día y generando ahorros que la SSP ha estimado en más de \$230 millones de pesos anuales, lo que representaba aproximadamente el 30% de los costos logísticos, además de reducir el tráfico y el impacto en el medio ambiente. El control pasó a hacerse de manera aleatoria en el camino o en el punto de expendio y la tasa se pagaba igual sin que se afectara la recaudación.

7.1.3 Simplificación de normativa de embargos (mesa de Comercio)

Si una empresa tenía un embargo judicial por una deuda fiscal, no se le permitía usar el dinero embargado para cancelar la deuda. ¿Cuál era el motivo? Seguramente hacerle la vida más difícil al empresario embargado para aumentar el valor de la “coima” requerida para levantar el embargo, facilitando así la corrupción. La SSP relevó los procedimientos de ejecución fiscal en diversas provincias y en muchas de ellas contribuyó a su modificación para poder autorizar y simplificar los mecanismos de pago, de modo que fuera posible cancelar las deudas con los montos embargados. En particular, la modificación de la normativa del Artículo 92 de la Ley de Procedimiento Tributario establecía que “El contribuyente o responsable podrá ofrecer en pago directamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, mediante el procedimiento que

esta establezca, las sumas embargadas para la cancelación total o parcial de la deuda ejecutada”¹⁶. Este cambio es consistente con una filosofía donde al que no cumple se lo sanciona, pero no se le hace la vida imposible si quiere ponerse en regla.

7.1.4 Habilitación comercial municipal (mesa de Comercio)

El tiempo que tomaba habilitar un comercio variaba entre dos y 12 meses, dependiendo del riesgo asociado al rubro. En muchos casos, había que ir a más de 10 dependencias públicas para hacer los trámites correspondientes. La SSP hizo un relevamiento normativo y de procesos en varios municipios (entre ellos La Plata, Corrientes y Pilar) y, de manera conjunta con las autoridades municipales, llevó a cabo una reingeniería de procesos y los digitalizó. Todos los trámites pasaron a gestionarse en línea (salvo en aquellos municipios donde no hay pago de tasa por esa vía), el número de documentos exigidos se redujo de 10 a tres, y la demora en la habilitación se redujo a menos de 15 días.

7.1.5 Tolerancia a las mermas en cabotaje (mesa Logística)

En cargas internacionales se permite una tolerancia de hasta el 4% en las discrepancias entre el peso de la mercadería en origen y en destino; esto por cuanto las características de la mercadería –por ejemplo, en el caso de frutas frescas-- y también el clima pueden dar lugar a diferencias de peso durante el transporte. En cambio en las cargas de cabotaje la tolerancia era cero. Cualquier discrepancia, por pequeña que fuera, implicaba repesaje, canal rojo automático en la aduana y las multas correspondientes. Una nueva instrucción interna de la Dirección General de Aduanas adoptó para cabotaje la misma tolerancia que existía para la carga internacional.

7.2 Eje de calidad e inserción internacional

Este eje tenía como objetivo principal definir una estrategia de inserción internacional consensuada entre los sectores público y privado. Los temas de esta área se abordaban a través de dos canales: en submesas especializadas, desarrolladas por lo general en el marco de las MS principales, y en la mesa Exportadora, creada en octubre de 2018 bajo la responsabilidad política de la Secretaría de Comercio Exterior, aunque manejada operativamente y en términos de contenidos por la SSII. Mientras que en el primer canal el enfoque era de carácter vertical (las mesas se organizaban en torno a “sectores”), la mesa Exportadora tenía una naturaleza “transversal” (rasgo que comparte con la mesa Logística).

La mesa Exportadora se focalizaba en la promoción del desempeño exportador del país y se constituyó como una herramienta para la implementación del Plan Argentina Exporta. Este plan, presentado en octubre de 2018, se organizó en torno a cinco ejes de trabajo: 1) acceso a mercados, 2) facilitación del comercio, 3) aumento del financiamiento, 4) promoción de la calidad, y 5)

¹⁶ Véase https://leyes-ar.com/ley_de_procedimiento_tributario/92.htm.

acompañamiento de empresas. Esto permitió organizar el trabajo y facilitó la identificación de los referentes responsables de llevarlo adelante. Los proyectos seleccionados podían responder a solicitudes del sector privado o incorporar asuntos que el sector público introducía por iniciativa propia a fines de implementar el Plan Argentina Exporta; estas últimas líneas de acción daban cuenta aproximadamente del 75% de los proyectos de la mesa.

En lo que se refiere al tema de calidad e inserción internacional de las mesas sectoriales, durante el primer año de las MS 2.0 este eje se gestionó de manera descentralizada, es decir, sin un organismo directamente responsable de su manejo, tal y como ocurrió con el caso antes mencionado de la SSP para el eje de simplificación. Bajo el paraguas del eje de calidad e inserción internacional se agrupaban todos los temas orientados a mejorar el desempeño exportador. Ello incluyó, por ejemplo, la reducción de aranceles para la importación de bienes no producidos en el país (por ejemplo autopartes, en el caso de la mesa Automotriz) o la realización de capacitaciones sobre regímenes de importación temporaria, en el caso de la mesa de Cajas de Cambio.

A partir de la creación de la SSII a comienzos de 2019, el tratamiento de estos temas quedó bajo su órbita. Esto supuso, en primer lugar, una mayor sistematización de la metodología de trabajo con los actores involucrados. En segundo lugar, implicó la integración del tema de calidad a la cuestión de la internacionalización, considerando que se trata de un elemento esencial para la mejora de la competitividad de las empresas y, a partir de allí, de una inserción exportadora más agresiva. La agenda de calidad constituyó una estrategia sistémica y consensuada entre los actores que integraban el Consejo Nacional de Calidad, la cual se orientó a fortalecer la infraestructura de calidad (como por ejemplo las redes de ensayo y laboratorios públicos), a mejorar la articulación entre dicha infraestructura y las empresas, y a lograr una mayor convergencia con las exigencias técnicas internacionales, entre otros aspectos.

En tercer lugar, la SSII asumió un papel importante en la gestión de las submesas que se encontraban bajo su órbita, tanto desde el punto de vista operativo como estratégico y político. Esto implicó que, con pocas excepciones, la SSII manejaba directamente los enlaces con el sector público, sin necesidad de que el equipo de gestión de MS triangulara los contactos. Los principales enlaces para las acciones del eje eran el INTI (con sus programas de cooperación técnica y capacitación), la Agencia de Inversiones y Comercio Internacional, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Culto, la Secretaría de Industria y el Consejo Nacional de Calidad.

La SSII trabajó el eje de calidad e internacionalización con los siguientes sectores: maquinaria agrícola, textil e indumentaria (cuyas mesas comenzaron antes de la creación formal de la SSII); tecnologías médicas; maquinaria para alimentos y *packaging*; línea blanca; juguetes; muebles; calzado y cosméticos. En algunos casos, como los de juguetes o cosméticos, la SSII creó mesas especializadas en los temas de calidad e internacionalización para sectores con potencial exportador, sin que existiera el paraguas más amplio de una mesa sectorial. En otros, como los de tecnologías médicas o máquinas para alimentos, el Ministerio de Producción decidió crear mesas sectoriales más amplias a partir de la iniciativa de la SSII de lanzar estas mesas especializadas.

En términos operativos, el trabajo entre los actores al interior de las submesas se extendía a lo largo de dos o tres meses durante los cuales se desarrollaba un trabajo de investigación y de diálogo

para formular una posición común. Esto implicaba definir cuáles serían los segmentos con mayor potencial exportador, qué mercados se debían priorizar y qué acciones –a nivel del sector público, pero también de las cámaras y de las propias empresas-- debía contener una estrategia exportadora que apuntara a posicionar correctamente al sector de acuerdo con las exigencias de los distintos mercados.

El trabajo de la mesa comenzaba a menudo con una propuesta del equipo de la SSII respecto sobre cómo segmentar la oferta de productos del sector para identificar mercados y diseñar líneas de acción. En la elaboración de esta propuesta, la SSII trabajaba estrechamente con actores clave del sector público, en particular con la Agencia de Inversiones y Comercio Internacional, dada su relación directa con las empresas exportadoras; con el INTI, por su visión sobre los desafíos que el sector enfrenta en materia productiva; y con la Secretaría de Industria, que tenía un contacto cotidiano con la realidad y problemáticas del sector.

La propuesta inicial, consensuada entre los actores del sector público, se presentaba al sector privado de manera secuencial (primero a las cámaras y luego a empresas individuales seleccionadas) en una serie de reuniones bilaterales. La participación activa del sector privado era fundamental para el diseño de las líneas de acción, ya que sus miembros eran quienes mejor conocían los obstáculos que afectan su potencial exportador. Con base en las observaciones de estos actores, se llegaba al plenario de la submesa con una versión de consenso de la estrategia de inserción.

A continuación se describen algunas de las líneas de acción que surgieron de los planes estratégicos acordados con el sector privado.

Restauración de los talleres de oferta tecnológica gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Estos talleres se realizaban en el exterior para clientes potenciales; allí se destacaban las capacidades tecnológicas de las empresas argentinas en el sector involucrado, con el propósito de brindar información que promoviera la actividad exportadora. Dichas actividades se complementaban con actividades comerciales como presentaciones de la oferta exportable o rondas de negocios *business-to-business*. Estos talleres, que se habían discontinuado, se retomaron en respuesta a la demanda del sector privado.

Actividades de promoción comercial. Aquí se revisaba la agenda de promoción vigente, incluyendo, entre otras cosas, el cronograma de ferias comerciales. Se buscaba que la selección de eventos estuviera alineada con la estrategia definida para el sector en términos de los segmentos y mercados privilegiados. La planificación, revisión y ejecución de la estrategia de promoción estaba a cargo de la Agencia de Inversiones y Comercio Internacional.

Calidad. Se estandarizó un cuestionario para identificar necesidades en aspectos como certificaciones, ensayos, acreditaciones y reconocimientos internacionales; herramientas de gestión y mejora continua; y problemas de calidad entre los proveedores. Con base en los resultados de la encuesta se buscaba identificar laboratorios nacionales que pudieran ofrecer los servicios requeridos, o se intentaba acreditar a los laboratorios para que pudieran hacerlo.

Capacitaciones para implementar procesos de mejora continua (Kaizen). Este servicio se ofrecía en colaboración con el INTI.

Reuniones informativas sobre regímenes de promoción comercial vigentes. Estas reuniones estaban destinadas a subsanar el alto nivel de desconocimiento que muchas empresas tenían sobre el régimen de importación temporaria vigente, cuyo propósito era favorecer a empresas exportadoras que deben importar insumos.

Asistencia técnica. Esto en lo que tiene que ver con procesos productivos o para realizar exportaciones.

Desarrollo de una marca sectorial. Mediante este instrumento se aspiraba a promover la identificación de atributos y beneficios de la oferta exportable valorados por los mercados externos.

Tal como ocurrió con la actuación de la SSP en el eje de simplificación, también en los temas de calidad e internacionalización las MS sirvieron como “antena” para jerarquizar e implementar dos instrumentos de política que se encontraban bajo la conducción de la SSII: el Plan Calidad Argentina y el Plan Argentina Exporta. En primer lugar, el hecho de contar con la red de coordinación del Plan Calidad Argentina, capaz de atender problemas específicos, facilitó la integración de la agenda de calidad al desarrollo de las MS. Así, la SSII pudo ofrecer con relativa rapidez los instrumentos del Sistema Nacional de Calidad a los actores involucrados en las mesas (identificación y superación de barreras técnicas al comercio o la promoción para la adopción de prácticas de gestión y mejora continua, entre otras cosas). Por su parte, el Plan Argentina Exporta interactuó con el diseño de las estrategias sectoriales de promoción exportadora elaborado en el marco de las mesas.

Esto contribuyó a generar un círculo virtuoso entre las MS y la SSII: los sectores que participaban de las mesas se beneficiaban de herramientas que estaban “vivas” en programas existentes, mientras que el Plan de Calidad y el Plan Argentina Exporta se alimentaban de “usuarios” que los jerarquizaban y posicionaban como una política efectiva. De esta manera, el eje de calidad e inserción internacional de las mesas hacía las veces de brazo sectorial de la política más transversal cristalizada en ambos planes.

Recuadro 1. Acciones del eje de calidad e internacionalización en la mesa de Maquinaria Agrícola

La submesa de Maquinaria Agrícola fue la que estuvo más tiempo bajo la coordinación de la SSII. Fue también la única submesa que se mantuvo activa en la mesa creada para dicho sector. Su trabajo marcó algunas líneas que luego se irían aplicando a otros sectores y que por lo tanto vale la pena repasar brevemente.

Plataforma de Desarrollo de Proveedores. Uno de los problemas que se detectó en el sector de maquinaria agrícola fue la asimetría de información entre las empresas fabricantes de maquinaria (las terminales) y sus proveedores. Por ejemplo, las primeras expresaban su

descontento con la calidad de los productos entregados, pero los proveedores no sabían cuáles eran los problemas identificados ni qué estándares de evaluación se habían utilizado. Para responder a ello, los productores de maquinaria agrícola y el INTI colaboraron en el desarrollo de una plataforma que tenía tres propósitos: 1) sistematizar y establecer estándares comunes de evaluación de las terminales y proveedores mediante un sistema de puntaje; 2) identificar el origen de los problemas de desempeño (por ejemplo en cuanto a cumplimiento de los plazos de entrega o porcentaje de rechazo de piezas), y 3) ofrecer auditorías y consultorías para abordarlos.

Grupos asociativos Kaizen de mejora continua. Se trata de un programa desarrollado de manera conjunta con el INTI, a través del cual se crearon grupos de empresas al estilo de los grupos CREA del sector agrícola que recibían capacitación conjunta y compartían experiencias. Luego se realizaban capacitaciones e intervenciones a nivel de cada empresa para abordar los problemas identificados en cada caso¹⁷. Por último, los grupos se reunían nuevamente en un espacio común para intercambiar información acerca de cómo habían implementado las mejoras propuestas. Sobre la base de estos grupos se buscaba generar asociaciones para la promoción de exportaciones. En una primera experiencia se trabajó con la Asociación de Fabricantes de Maquinaria Agrícola y Agrocomponentes de la Provincia de Córdoba (AFAMAC), con la Asociación Santafesina de Industriales de Maquinaria Agrícola y con el Centro Tecnológico CIDETER.

Estrategia de inserción internacional. Según la metodología presentada más arriba, en primer lugar se definieron los mercados de destino prioritarios. Luego se identificaron las estrategias de intervención, incluyendo ferias y rondas de negocios, y la cooperación técnica en países de destino. Un ejemplo de un mercado identificado como prioritario fue Colombia. Sobre la base de experiencias exitosas previas con siembra directa en países como Sudáfrica, donde las actividades de capacitación y transferencia tecnológica dieron lugar a la adopción de la tecnología y a la exportación de productos locales, la estrategia consensuada entre los actores se orientó a identificar una contraparte técnica en Colombia --la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE)-- y a realizar actividades de cooperación. La agenda incluyó la realización de una misión inversa que trajo a 14 personas de FENALCE a Argentina a conocer campos y fábricas, y a presenciar demostraciones tecnológicas, y de una misión técnica de INTA a Colombia para evaluar la viabilidad de un proyecto de cooperación Sur-Sur.

Reglamento técnico de seguridad para la producción de maquinaria agrícola. Se desarrolló un reglamento técnico consistente con los estándares internacionales que al finalizar el periodo de gobierno se encontraba en fase de implementación. La falta de exigencias técnicas y de seguridad locales aumentaba los costos de exportación, ya que los fabricantes debían adaptar los equipos a las exigencias de los mercados de destino en el momento de exportarlos.

Adopción de norma ISOBUS. En el marco de la creciente difusión de la agricultura de precisión, la compatibilidad entre las distintas máquinas se convirtió en un factor clave para

¹⁷ El financiamiento de los servicios del INTI a empresas individuales recae en un 70% sobre dichas empresas.

el cliente a la hora de elegir qué máquina comprar. En el marco de la mesa, se acordó trabajar con las empresas productoras sobre la convergencia en adopción de la norma que especifica la comunicación entre los dispositivos electrónicos utilizados en la maquinaria agrícola. A partir del trabajo de investigación realizado se seleccionó la norma ISOBUS. En la actualidad el sistema no tiene interoperabilidad, lo que dificulta la conectividad entre distintos dispositivos de agricultura de precisión. Se desarrolló una capacitación a 25 empresas para la incorporación de la norma.

7.3 Eje laboral

Si bien en las mesas sectoriales los asuntos laborales fueron por lo general los más complejos y los que menos avances registraron, este eje fue una parte integral de las mismas. El enfoque de las MS sobre el eje laboral se fue modificando a través del tiempo. En la experiencia de las MS 1.0, el eje laboral no se incluyó, aun cuando en la propuesta metodológica inicial los sindicatos se encontraban entre los participantes potenciales. Luego, en los acuerdos sectoriales que transcurrieron entre el fin de las MS 1.0 y el comienzo de las MS 2.0., la cuestión laboral fue un elemento central, como lo muestra el caso de las empresas y sindicatos químicos en la región de Zárate-Campana relatado más arriba. Este intento de acuerdo (que nunca se concluyó) fue un antecedente importante del lanzamiento de las MS 2.0. Otro hito muy importante fue la Adenda anteriormente aludida, la cual fue acordada en febrero de 2017 entre el gobierno, las empresas y los sindicatos en Vaca Muerta e introdujo modificaciones en el convenio colectivo de trabajo con el propósito de generar condiciones para la inversión. En este último caso, los cambios en el CCT incluían metas de productividad, la posibilidad de reasignar trabajadores entre tareas, medidas contra el ausentismo, cambios en el número de trabajadores por pozo, o la posibilidad de trabajar con vientos más fuertes de los estipulados en los CCT originales.

La decisión de convertir lo laboral en uno de los ejes fundamentales puede haber influido en la selección de la primera coordinadora del equipo de mesas, Gabriela Marcello, una profesional especializada en estos temas. La integración de esta agenda en las mesas se potenció con la fusión ya mencionada de los Ministerios de Producción y Trabajo en septiembre de 2018. Esto facilitó la participación del área laboral que, cuando operaba en un ministerio independiente, no había mostrado un compromiso serio con las MS. El Ministro entendió que las mesas podían ser una herramienta para introducir algunas reformas laborales a nivel sectorial que pudieran negociarse entre los sectores empresarial y sindical, más aún cuando la ley de reforma laboral en el Congreso se había empantanado. El foco sobre estos temas fue particularmente intenso durante los primeros meses de la gestión del nuevo Ministro. Sin embargo, el deterioro de la situación macroeconómica y el inicio del año electoral contribuyeron a los sindicatos continuaran adoptando una posición de rechazo. A partir de entonces el eje laboral se debilitó y los temas de la agenda productiva volvieron a ganar prioridad.

En términos generales, los resultados alcanzados en el eje laboral fueron magros, lo cual explica que aquí su tratamiento sea menos exhaustivo que el de los ejes de simplificación y de calidad e inserción internacional. La dificultad para desarrollar el eje laboral en las MS se explica por una

serie de factores. En general, la mayoría de los sindicatos mantuvieron una posición defensiva en las MS, lo cual dificultó la posibilidad de instalar temas de productividad que afectaran aspectos sensibles de los convenios colectivos de trabajo. Algunos sindicatos se negaron a participar en las MS, entre ellos el de choferes de camiones. Esto eliminó directamente la posibilidad de tocar ciertos temas en mesas como la de Logística, que está muy ligada a ese sindicato. En cambio, otras organizaciones de trabajadores como el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), ya mantenían un diálogo fluido con el sector privado.

Una de las conductas comunes en el sector empresarial en relación con los temas laborales fue evitar el abordaje de ciertos problemas en el ámbito de la mesa, con el propósito de prevenir conflictos con los sindicatos. Así, asuntos ligados a la productividad (como polifuncionalidad, banco de horas o juntas médicas para limitar el ausentismo) o al costo de la litigiosidad, los cuales surgían naturalmente en el curso de discusiones bilaterales preparatorias entre el sector empresarial y el equipo de mesas, no llegaban a plantearse en las reuniones de las mesas propiamente tales y por ello resultaba difícil abordarlos.

El tratamiento de temas laborales también se ha visto muy afectado por las paritarias¹⁸. Cuando hay discusiones salariales abiertas, se vuelve muy difícil tratar temas en las MS. Justamente durante 2018, las paritarias estuvieron abiertas durante un largo período, dificultando el tratamiento de temas relacionados con el eje laboral en las mesas. No obstante todas estas dificultades, en algunos casos la participación de los sindicatos en las mesas produjo una mejor comunicación entre estos, el gobierno y las empresas en torno a algunos temas de interés común. Un asunto que pudo haberse tratado mucho más intensamente en las mesas, y que hubiera sido del interés de los sindicatos, es el de la capacitación laboral, tema este que se retomará más abajo. Baste con señalar aquí que, el dejar estos temas por fuera de las mesas (caso de la definición de marcos de cualificaciones de los trabajadores a nivel sectorial que luego generen una visión compartida de las necesidades de capacitación, por ejemplo), constituye una oportunidad perdida que se debería atender si las mesas se llegaran a retomar en la nueva administración.

8. Actores transversales

Mientras que, como ya se ha visto, algunos actores del sector público tenían injerencia directa en la conducción política o en la gestión de las mesas, otros operaban como “prestadores de servicios” para aquellas. Se trata de áreas con competencias transversales relacionadas con los sectores productivos para los cuales se organizaban las MS. El compromiso de estas áreas resultó esencial para el buen funcionamiento de las MS. A su vez, estas últimas contribuyeron a ordenar, incorporar y establecer prioridades en las agendas de trabajo de aquellas. Además de las áreas ya mencionadas de simplificación (SSP), internacionalización (SSII) y trabajo, pertenecientes al Ministerio de Producción y Trabajo, a continuación se describen otras que también se destacaron por su participación activa en las MS.

¹⁸ Así se llaman en Argentina las negociaciones colectivas de salarios entre los sindicatos y las cámaras empresariales.

8.1 Ministerio de Transporte y Vialidad Nacional

El Ministerio de Transporte y Vialidad Nacional (este último un ente autárquico dependiente de ese ministerio encargado de mantener y ampliar la red nacional de caminos) participaban en muchos de los plenarios de las MS. La primera participación relevante de estos organismos en el esquema de MS se registró en la mesa Foresto Industrial, donde los temas relacionados con el transporte y la logística sobresalieron por su importancia, en particular la cuestión de los bitrenes que se discutirá más adelante. A medida que fueron surgiendo temas prioritarios asociados con el transporte y la logística en otras mesas (como Vaca Muerta, la automotriz y las de minería, litio, maquinaria agrícola, cemento y energías renovables), el Ministerio de Transporte se fue transformando en un actor transversal clave. La importancia que demostraron tener los temas relacionados con el transporte en las diversas mesas fue uno de los factores que motivó la creación de una mesa “transversal” dedicada exclusivamente a estas cuestiones: la mesa Logística, coordinada por este Ministerio, conjuntamente con la Secretaría de Comercio.

Las MS introdujeron un cambio importante en la perspectiva y el diseño de herramientas del Ministerio de Transporte. Habitado a dialogar con transportistas, el hecho de que en las mesas participaran actores múltiples creó en este Ministerio la necesidad de contemplar los requerimientos de los dadores de carga (o sea, los usuarios de servicios de transporte), quienes se encuentran al otro lado de la cadena. Las MS también contribuyeron a jerarquizar los temas en la agenda al interior del Ministerio. En palabras de un entrevistado, “todo lo que entra por una MS, se vuelve prioridad para el Ministerio”).

Por ejemplo, en el ámbito de la Mesa Foresto Industrial, para satisfacer las necesidades de los dadores de carga (en este caso las grandes empresas forestales) se contemplaron posibles acciones alternativas para habilitar distintos modos de transporte de carga: el tren (ramal Urquiza), la hidrovía y los bitrenes (grandes camiones con dos remolques articulados). Se evaluaron las distintas opciones y se eligió esta última. El tren requería un reacondicionamiento muy costoso y una carga mínima asegurada, mientras que la hidrovía, además de que también resultaba muy costosa, presentaba problemas con los controles de aduana y la falta de puertos de cabotaje. Si bien los bitrenes ya contaban con un decreto de habilitación del gobierno anterior, la implementación del sistema no resultaba sencilla e involucraba la colaboración de múltiples actores. El decreto reglamentario era confuso y se requería la habilitación, por parte de Vialidad Nacional, además de la adhesión de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires al sistema. Igualmente se debían realizar pruebas de carga y reparaciones en las rutas donde circularían. La mesa facilitó la colaboración de Vialidad Nacional, de los actores privados y de los puertos, permitiendo la circulación de los bitrenes hasta el puerto de Buenos Aires.

El Ministerio de Transporte también tuvo una incidencia significativa en otras mesas que se encontraban bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre ellas las de cítricos, las de cultivos extensivos (como soja, maíz, trigo, etc.) y las de derivados de la soja u olivos. Por ejemplo, en la mesa de Cultivos Extensivos se adoptaron medidas muy relevantes referidas a la seguridad en las zonas aledañas a la descarga, para lo cual desarrollaron operativos de manera conjunta con el Ministerio de Seguridad. Asimismo se diseñó un esquema de

negociación de la tarifa de referencia para el transporte y se creó un sistema de turnos para la descarga en los puertos que redujo notablemente la cantidad de horas de espera de los camiones.

8.2 Instituto Nacional de Tecnología Industrial

El INTI intervino activamente en varias de las mesas, con la participación directa de su Presidente, su Director Operativo –enlace designado para hacer el seguimiento de los temas surgidos en las MS– y de funcionarios que manejaban temas específicos como el Subgerente de Tecnologías de Gestión y Conocimiento. El papel del INTI en las MS se materializó a través de sus competencias en la definición de estándares, así como en la provisión de asistencia técnica y capacitación. Por ejemplo, en la mesa Foresto Industrial, el INTI trabajó en actividades de difusión y capacitación relacionadas con el Reglamento Argentino de Estructuras de Madera (CIRSOC 601) y su correspondiente manual de aplicación, que había entrado en vigor en noviembre de 2016. El manual ofrece la base para hacer cálculos estructurales relativos a todo tipo de construcciones, particularmente a las de gran escala como edificios de varios pisos o centros de convenciones, entre otros). Con el reglamento, en cuya redacción había participado el INTI, se buscaba posicionar a la madera en igualdad de condiciones con los otros materiales de construcción aceptados masivamente (hormigón, acero, mampostería y aluminio, entre otros). Además, el INTI ofrecía capacitaciones relacionadas con la oferta de servicios de construcción de vivienda y secado de madera, de acuerdo con la nueva normativa.

También en el ámbito de esta mesa, el INTI trabajó conjuntamente con los Ministerios de Producción y del Interior en la estandarización de elementos para la construcción, con el propósito de promover la vivienda de madera en Argentina. Asimismo, el organismo fortaleció vínculos con APICOFOM (Asociación de Productores Industriales, Comerciantes Forestales de Misiones y norte de Corrientes), APF (Aglomerado Productivo Forestal) y AMAYADAP (Asociación Maderera Aserraderos y afines del Alto Paraná) para satisfacer la necesidad de hacer ensayos de campo, fundamentalmente en todo lo que tuviera que ver con la medición de sales y con algunos ensayos de dureza.

En otras mesas, el INTI tuvo una participación importante prestando asistencia técnica en tecnologías de gestión a nivel de firma. El organismo administra la Red Nacional de Tecnologías de Gestión (Kaizen, 5S, marketing) y cuenta con alrededor de 150 consultores dedicados al tema. En la mesa de Calzado, por ejemplo, se organizó una convocatoria a las empresas para que participaran en el programa Kaizen Asociativo, el cual incluía tanto acciones que abarcaban a todas las empresas como a cada una de ellas de manera individual. Un total de 84 empresas pertenecientes a los segmentos de alta gama, casual y de seguridad recibieron información sobre el programa. La fase de capacitación comenzó con 12 empresas de calzado de alta gama; estas realizaron actividades de autodiagnóstico y de capacitación en mercadeo, estrategia empresarial y calidad. En este marco se implementaron proyectos de mejora orientados, por ejemplo, a reducir fallas en productos y en procesos, a aumentar la productividad, y a reducir el faltante en entregas a clientes, entre otras cosas. El costo del programa estaba cubierto en un 40% por el INTI y en un 60% por las empresas.

El INTI cuenta además con herramientas de asistencia para el desarrollo de proveedores de distintas categorías (críticos, nuevos proveedores, proveedores más rezagados) a través del Programa de Desarrollo de Proveedores. Como ya se indicó, en la mesa de Maquinaria Agrícola se implementó un programa de este tipo que comprendía a las terminales y a sus proveedores. En esencia, el programa buscaba evaluar el desempeño de las firmas e identificar el origen de los problemas, para posteriormente ofrecer auditorías y consultorías en busca de soluciones.

8.3 Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior tuvo una participación importante en los temas de desarrollo territorial de largo plazo surgidos en algunas MS. En general, estas cuestiones se relacionaban con actividades productivas realizadas en áreas remotas como ocurría con las de Vaca Muerta, minería, litio, Golfo de San Jorge o Tierra del Fuego.

Las MS le sirvieron al Ministerio para jerarquizar temas de planificación que ya se encontraban identificados en el plan estratégico territorial del gobierno. Dado que las necesidades son muchas en el área de infraestructura, los criterios de priorización para el desarrollo del plan apuntaban a determinar cuáles eran las obras con mayor potencial para incidir en la calidad de vida de los habitantes y cuáles las que mejor encajaban en el plan productivo.

En otras palabras, a través de estas intervenciones el Ministerio del Interior se propuso dotar a la producción de una dimensión territorial. Los temas específicos que se planteaban se orientaron a decidir qué tipo de inversión pública sería prioritaria para que los avances productivos que se aspiraba a alcanzar no se enfrentaran a cuellos de botella en materia de vivienda, servicios urbanos, infraestructura vial o portuaria/aeroportuaria para poder sacar los bienes a los mercados. En Vaca Muerta, por ejemplo, se había abierto una submesa específica de ordenamiento territorial en virtud de la gran presión demográfica que estaba sufriendo la región. En la localidad de Añelo, cercana al área de explotación, se habían loteado y vendido terrenos a actores privados, quienes estaban construyendo propiedades que se alquilaban a altos precios. Sin embargo, el loteo se hacía sin ningún tipo de servicios. Al sentar a todos los actores a la mesa se logró establecer cuáles eran las prioridades a partir de las diversas demandas y de las necesidades identificadas. La mesa aportaba una racionalidad más técnica a un debate que, en general, se había guiado más por argumentos políticos, en particular entre las intendencias de la región (“todos dicen ‘Vaca Muerta soy yo’”).

En el caso de la mesa de Litio, por ejemplo, se avanzó con el desarrollo de infraestructura de agua y alcantarillado en la puna. Esto no solo buscaba tener un impacto en el sector minero, sino también habilitar la construcción de viviendas y servicios hoteleros en la región (en Tilcara, por ejemplo, ya no se otorgaban más permisos para construir hoteles porque había problemas de agua y alcantarillado).

8.4 Aduana

La Aduana trabajó en varios proyectos en diversas mesas. En particular, desempeñó un papel destacado en el eje de facilitación de comercio de la mesa Exportadora. Allí se destacaron dos

proyectos: el Plan de Implementación de las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) –Programa Mercator– y la ampliación del instrumento de Operador Económico Autorizado a las PyME.

El primer proyecto se llevó a cabo conjuntamente con la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), cuyos miembros estaban al tanto de la elaboración del diagnóstico que la OMA había realizado sobre la Aduana argentina en febrero de 2019. El estudio serviría como base para la elaboración del Programa Mercator. Este último, que definía 12 prioridades, es una herramienta orientada a facilitar la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De este modo se aspiraba a reducir significativamente los tiempos de “desaduanamiento”, medido como la cantidad de horas o días que demora una mercadería en ser liberada.

Al inicio de la gestión, la Aduana tenía muchos “canales rojos” que implicaban un alto porcentaje de contenedores y carga de comercio exterior detenidos para inspección. Este proceso es exhaustivo, muy lento y costoso. Los costos los paga el operador o el consumidor final, lo que afecta la competitividad de las empresas locales. El diseño de nuevos procesos para reducir el canal rojo se llevó adelante en conjunto con la SSP. A través de este esfuerzo, el canal rojo se redujo de un 38% a un 11%. Por su parte, el canal naranja (que implica un control de tipo documental menos exhaustivo que el rojo) pasó de más del 30% al 21%. El objetivo era finalizar 2019 con el canal rojo en un dígito y el naranja en 20%. El plan estratégico final se proponía lograr que el canal verde llegara al 95% y que los canales naranja y rojo fueran solo un 5%. El Programa Mercator incluía controles *ex ante* y *ex post*, pero enfocados en el operador y no en la mercadería. Como resultado de estas mejoras, el “desaduanamiento”, medido sobre la base de un plazo de 48 horas (o sea, el porcentaje de mercadería que se libera dentro de ese plazo), ascendió del 72% al 93%. La idea era que luego, comenzando en 2023 se cambiara la base para la medición a un plazo de 24 horas.

El segundo proyecto concernía a la extensión de la herramienta Operador Económico Autorizado a las PyME. Este programa, creado bajo los lineamientos de la OMA y dentro del marco normativo SAFE (Standards to Secure and Facilitate Global Trade) para asegurar y facilitar el comercio, incluye a exportadores e importadores. Asimismo, actores pequeños y medianos del comercio exterior como los despachantes de aduana, puertos, terminales y *couriers*, se fueron incorporando sin que se les exigiera un volumen mínimo de operaciones.

Los operadores que se inscribían y cumplían con los requisitos necesarios en materia de obligaciones aduaneras, impositivas y de seguridad social, al tiempo que implementaban medidas de seguridad para las mercaderías y de integridad en sus cadenas logísticas, recibían distintas categorías de beneficios que les permitían reducir los costos asociados al comercio. Tales beneficios iban desde capacitaciones en seguridad y tratamiento prioritario en las fronteras, hasta la asignación automática a canal verde (sin perjuicio de que se les aplicaran controles selectivos inteligentes), pasando por la posibilidad de autogestionar ciertos trámites de manera remota las 24 horas del día y sin necesidad de pagar servicios extraordinarios al personal de la Aduana.

Hacia fines de 2019, el programa ya contaba con 70 empresas participantes. El objetivo era llegar a 95 y firmar acuerdos de reconocimiento mutuos (ARM) que permitieran a las empresas certificadas gozar de los mismos beneficios en los países con los que se establecieran estos acuerdos.

8.5 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

Por su ámbito de competencias, el SENASA tuvo una participación muy relevante en las MS Agroindustriales. Se destacó en particular por su papel en la apertura de mercados externos, ante la falta de acuerdos sectoriales con terceros países que incluyeran los requisitos mínimos sanitarios y fitosanitarios para la exportación. Como resultado de los temas planteados en las MS, el SENASA logró la certificación completa de sanidad e inocuidad de los agroalimentos y los certificados sanitarios que acompañan a los productos exportados por Argentina para 17 nuevos mercados, incluyendo, por ejemplo, miel (a Paraguay); cueros y pieles curtidas y semicurtidas de todas las especies (a México); cerezas frescas (a China), y subproductos aviares y carnes termoprocadas (a Bolivia)¹⁹.

Uno de los principales focos de atención del sector agroindustrial fue la desburocratización, en la que el SENASA, como órgano regulador, desempeñó un papel clave. Este trabajo pasó a formar parte del eje de simplificación y se llevó adelante de manera conjunta con la SSP. Además, la participación de la SSP facilitó la articulación del SENASA con otros organismos como la AFIP y Aduana. Nuevamente, las MS sirvieron como la antena que permitía identificar acciones prioritarias en la agenda sobre la que trabajaba el organismo.

Más allá de las particularidades que planteaba cada mesa, la metodología de trabajo comprendía una fase de diagnóstico de cada uno de los procesos involucrados. Además de la SSP, aquí participaban el sector privado y el Consejo Consultivo del SENASA. En esta fase, el papel de la SSP era muy importante, sobre todo en lo relacionado con el análisis de la normativa. En la fase de formulación de soluciones, la participación de los actores externos –inclusive la SSP– era menos intensa, siendo el SENASA el que asumía un mayor protagonismo. Esto se debía fundamentalmente al hecho de que resultaba importante que el diseño de los nuevos procesos fuera realizado por quienes operaban con él.

El SENASA tenía también una participación importante en la mesa Exportadora, en particular en el eje de Facilitación del Comercio. Allí era responsable por cuatro proyectos impulsados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA): 1) adecuar las tarifas que el SENASA cobra por sus servicios; 2) introducir mejoras en el uso del servicio extraordinario, a saber, aquel que el SENASA presta en relación con las certificaciones de calidad y estado sanitario que se realizan fuera del horario oficial o en días no laborales para la Administración Pública Nacional; 3) agilizar y habilitar establecimientos para la exportación (véase más abajo la Resolución 108), y 4) armonizar y hacer más transparentes los trámites del organismo. En relación con este último punto, por ejemplo, ese eje hizo posible

¹⁹ Por ejemplo *corned beef*.

consultar en el portal virtual de SENASA, a nivel de producto (vegetales y animales), los requisitos, protocolos y certificados necesarios para exportar a cada país de destino.

En relación con la Resolución 108, la cual regula la “Habilitación de destino de exportación para productos y subproductos de origen animal”, se avanzó hacia un nuevo tipo de trámite para que las plantas industriales que ya estaban habilitadas por el SENASA para exportar pudieran solicitar autorización para vender sus productos a nuevos destinos, siempre y cuando se tratara de naciones que ya hubieran abierto sus importaciones a productos argentinos. El nuevo sistema reemplazaba el trámite presencial y en papel por uno digital y en línea que cada empresa podía autogestionar a través del portal del Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Sigcer) de la AFIP. Así se logró acortar el tiempo que tomaba inscribir un nuevo destino de exportación de un mínimo de 90 días a solo 48 horas.

9. Coordinación con otros Ministerios que tienen MS a su cargo

El equipo de gestión de MS del Ministerio de Producción tuvo a su cargo el desarrollo de la metodología de gestión de las mesas. Dicha metodología fue compartida con las áreas del sector público que tenían responsabilidad política sobre ellas, tanto al interior del Ministerio de Producción como en otros ministerios. Sin embargo, en aquellos casos en los que el liderazgo político quedaba por fuera del Ministerio de Producción, la estrategia de gestión se adaptaba en función de las preferencias del Ministro o Secretario a cargo. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte, corresponsable de la mesa Logística, delegaba en el equipo de gestión la organización de la convocatoria a sus reuniones. Asimismo, en términos generales se mantenía la metodología de gestión descrita en la sección anterior con los ajustes que pudiera requerir la conducción política de la mesa. En este caso, el equipo de gestión operaba como la secretaría ejecutiva de la misma.

En el caso de la Secretaría de Energía, a cargo de las mesas de Vaca Muerta y Energías Renovables, el nivel de participación del equipo de gestión varió en función de las preferencias políticas de los sucesivos responsables de la cartera de Energía y de su visión respecto a la utilidad misma del instrumento de MS. Sin embargo, en términos comparativos, el papel del equipo de gestión de las MS fue menor, ya que el equipo de conducción política de la Secretaría de Energía prefirió asumir una gran parte de las responsabilidades de gestión.

El caso del Ministerio de Agricultura es particular puesto que, como se ha señalado, este ya contaba con sus propias MS. Cuando se lanzaron las MS 2.0, el equipo de gestión de MS realizó un análisis de la experiencia de mesas Agroindustriales y, luego de que el área de agricultura quedara bajo la órbita del Ministerio de Producción (en septiembre de 2018), se avanzó en la elaboración de una propuesta de convergencia metodológica²⁰ en la cual prevaleció un esquema flexible en la división de responsabilidades. En términos generales, en las mesas de naturaleza agropecuaria (como por ejemplo carnes), el equipo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca mantuvo una mayor autonomía. En aquellas que involucraban áreas del Ministerio de Producción (como por ejemplo

²⁰ Agricultura volvió a ser ministerio en agosto de 2019.

pesca e industria naval), el equipo de gestión tuvo mayores responsabilidades. En otras, como las MS vitivinícolas o derivados de la soja, la gestión fue equilibrada.

Antes del proceso de fusión, las mesas Agroindustriales eran especialmente efectivas en cuestiones sanitarias vinculadas a productos primarios, en la apertura de mercados o en lo referente a normativas específicas que respaldaban instrumentos de dominio propio de agroindustria (Ley de algodón o del tabaco, la emergencia agropecuaria, etc.). Sin embargo, eran menos eficaces cuando dependían de decisiones cuya competencia se encontraba en organismos menos cercanos como la Secretaría de Comercio o el BICE para cuestiones relacionadas con financiamiento. Lo anterior se explica en buena medida por el hecho de que estos temas no dependían directamente del entonces Ministerio de Agroindustria. Por ejemplo, la mesa de pesca no incluía temas importantes como la simplificación de planes en AFIP, la renovación de la flota o ciertas fallas de coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social.

La fusión fue liberando las mesas Agroindustriales de algunas de estas restricciones. Así por ejemplo, la mesa de Pesca incorporó a la industria naval y asumió una agenda amplia que incluyó la aprobación de un Decreto de Necesidad y Urgencia (N° 145/19) para la renovación de la flota. También se logró coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social la incorporación de la merluza en conserva a los programas alimentarios para personas en situación de vulnerabilidad, con el fin de compensar la estacionalidad que afecta a la caballa, lo que había suscitado que la licitación de este producto quedara desierta durante tres años por problemas para abastecer el pedido.

Esta flexibilidad dotó de pragmatismo a las mesas y permitió que avanzaran sin mayores conflictos entre las dos áreas. Se mantuvieron, sin embargo, algunas zonas grises en términos de responsabilidades políticas, las cuales no se pudieron resolver de manera satisfactoria. Este fue el caso particular de ciertas actividades agroindustriales que implicaban el procesamiento de materias primas para la producción de alimentos procesados (o sea, aquellas que ambas áreas aspiraban a gestionar).

10. Reflexiones sobre las mesas sectoriales en Argentina

Las MS han contribuido de distintas formas a la gestión de las políticas públicas. Han ofrecido un espacio de diálogo público-privado que ha permitido identificar y dar visibilidad a los obstáculos que afectan el desarrollo de diversas actividades productivas. Ello generó presiones para que los actores con capacidad para resolverlos prestaran la debida atención, pasando del diálogo y el diagnóstico a la acción, facilitando la coordinación y generando soluciones a los obstáculos identificados.

Si bien el avance en las mesas sectoriales, así como su efectividad para remover obstáculos y contribuir al desarrollo de los sectores involucrados varió en forma importante de sector a sector, no cabe duda de que, en términos generales, estas se transformaron en un instrumento sumamente valioso de colaboración público-privada para el desarrollo en el ámbito sectorial. Asimismo permitieron establecer agendas comunes, coordinar las acciones de distintos organismos públicos y orientar sus respectivas tareas en pos de los objetivos sectoriales comunes identificados en ellas.

Al momento de escribir estas reflexiones finales, sin embargo, el nuevo gobierno no les ha dado continuidad. Más allá de las diferencias de visión que pueda haber entre las autoridades del nuevo gobierno y las del gobierno anterior, creemos que las MS son un instrumento que vale la pena preservar. En lo que resta de este documento, ofrecemos algunas reflexiones sobre algunos temas puntuales que buscan contribuir a potenciar este instrumento, en caso de que sea adoptado nuevamente por la actual administración o por gobiernos futuros. En parte, estas reflexiones también se nutren de la experiencia de políticas similares en otros países de la región como Chile, y en particular Perú.

10.1 El rol de la planificación versus la implementación

El modelo peruano de las mesas ejecutivas, así como los programas estratégicos de la CORFO en Chile, son sustancialmente distintos en cuanto a sus procesos. En el caso chileno se registraban dos etapas bien separadas. La primera era de diagnóstico y planificación, y en ella se elaboraban las hojas de ruta tecnológicas con el apoyo metodológico de la Universidad de Cambridge. Solo una vez elaborado el plan, en el cual se formulaban diferentes proyectos, se pasaba a una etapa de implementación. El plan consignado en las hojas de ruta no era necesariamente inamovible, pero los cambios durante la implementación eran la excepción más que la regla.

Las mesas peruanas seguían un proceso más iterativo en el que no había una separación clara entre planificación e implementación. El énfasis se ponía en esta última dimensión. Se priorizaba la identificación rápida de algunos obstáculos muy concretos a través del diálogo público-privado y su rápida solución, sin un extenso trabajo previo de diagnóstico y sin necesidad de construir una visión estratégica conjunta de más largo plazo. Era en el proceso de resolución de los problemas identificados donde se iban descubriendo nuevos problemas a resolver. De esa manera iterativa la mesa iba propiciando el desarrollo del sector.

Las mesas argentinas estaban en una posición intermedia, aunque en la transición de su versión 1.0 a la 2.0 se fueron acercando más al modelo peruano. Como se indicó, el lanzamiento de las MS estuvo precedido por un breve período de diagnóstico y definición de una agenda de temas de trabajo prioritarios que se acordaba con los actores del sector privado. Pero esa “hoja de ruta” original era flexible y estaba abierta a la incorporación de nuevos temas que surgieran de las mesas de trabajo o de los plenarios. De alguna manera, el “plan” iba surgiendo como resultado del trabajo de la mesa, en lugar de ser un punto de partida fruto de un largo proceso de diagnóstico. Por ejemplo, como se ha visto, en el marco del eje de calidad e inserción internacional se desarrollaron planes sectoriales en los cuales se identificaban segmentos y mercados potenciales, definidos de manera progresiva y colectiva entre los actores públicos y privados, con el propósito de mejorar la inserción exportadora de las empresas del sector. Creemos que, de retomarse el trabajo de las mesas, el balance entre la planificación y la implementación que se fue adoptando en las mesas sectoriales es el adecuado.

10.2 La canasta de políticas en las MS: bienes públicos versus subsidios y otras intervenciones de mercado

Una de las dimensiones en las que se han registrado diferencias con otras experiencias en América Latina es la que concierne al carácter de las políticas que surgían de las mesas. En el caso peruano, el foco de acción se concentraba en la provisión de bienes públicos, y en particular en el perfeccionamiento y la simplificación regulatorios, y en la solución de fallas de coordinación, principalmente al interior del sector público. El hecho de que en Perú el foco de atención estuviera en bienes públicos, más que en intervenciones de mercado (como protección y subsidios), quedaba bien claro desde el propio momento en que se empezaba a discutir con el sector la posibilidad de armar una mesa ejecutiva.

En los diálogos de premesa en la experiencia peruana, el gobierno utilizaba un mecanismo ingenioso para separar el tipo de políticas que serían sujeto de una posible mesa de aquellas que quedaban fuera: la distinción entre lo que llamaban “mi problema” y “tu problema”. Desde el punto de vista del gobierno, “mi problema” correspondía a situaciones en las que la productividad de un sector era baja porque el sector público no estaba haciendo algo que debía hacer (como la falta de cierta regulación o de la provisión de bienes públicos sectoriales), o porque estaba haciendo algo que no debía hacer, creando obstáculos para el sector (barreras administrativas innecesarias o problemas de coordinación al interior del sector público, entre otras cosas). Por otro lado, lo referente a la falta de competitividad del sector debido a la inexistencia de ventajas comparativas, por ejemplo, era visto como “tu problema”, con lo cual se indicaba que no correspondía a las mesas volver competitivos a sectores que no lo fueran, por ejemplo a través de subsidios o protección.

En el caso de las MS en Argentina, el *mix* o canasta de políticas incluyó una dosis más importante de subsidios. Estos tomaron diferentes formas: desde leyes de promoción sectorial que incluían subsidios a sectores específicos (tales como reducciones en alícuotas del impuesto a las ganancias o en los aportes patronales), hasta mecanismos de financiamiento subsidiado como por ejemplo la inclusión de ciertos sectores en los programas Ahora 12 o Ahora 18. En la experiencia de las mesas argentinas, estas intervenciones de mercado coexistían con bienes públicos como pueden ser la simplificación de trámites o la elaboración de estrategias de inserción internacional para ciertos segmentos productivos. En la visión de quienes manejaban las mesas, las intervenciones de mercado a veces eran necesarias para atraer al sector a ese foro, con la esperanza de ir modificando el *mix* de políticas hacia uno con mayor incidencia de bienes públicos a medida que las mesas se desarrollaban.

Son varios los factores que pueden explicar las diferencias de orientación entre las mesas peruanas y las argentinas. Uno de ellos es la delicada situación económica en la que se desarrollaron estas últimas, lo cual generó reclamos y presiones por parte de varios sectores para recibir distintos beneficios, en un contexto en que la economía se empezaba a abrir al mundo después de años de protección creciente²¹. En cambio en Perú, las mesas se iniciaron en un contexto económico más

²¹ Estas políticas de protección se habían profundizado desde 2011, cuando Argentina inicia un período de estancamiento económico. En el centro de aquellas estaban las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación

favorable y con la economía ya sustancialmente abierta. Más allá de esa coyuntura favorable, en Perú el sector privado estaba acostumbrado a no recibir beneficios del Estado. En ese entorno, la atención recibida en el seno de las mesas en la forma de bienes públicos era muy bien recibida. En Argentina, en cambio, los sectores estaban acostumbrados a recibir beneficios en forma de protección y subsidios, y esto era lo que principalmente demandaban en un principio. En particular, en el caso de sectores en problemas, el gobierno consideró necesario incluir los subsidios (aunque no la protección) en la canasta de políticas a discutir en las mesas, con la idea de ir inclinando la balanza eventualmente en favor de los bienes públicos, cosa que efectivamente fue sucediendo paulatinamente en muchos sectores. A esto contribuyó también la escasez de recursos fiscales, lo que condujo a privilegiar aquellas intervenciones que no los requirieran, entre ellas medidas de simplificación o la elaboración de estrategias de inserción internacional.

En nuestra opinión, sería deseable continuar esta tendencia en favor de privilegiar los bienes públicos en desmedro de los subsidios a sectores específicos. Más allá de los méritos que puedan tener como mecanismo de estímulo al consumo y a la demanda, las políticas de financiamiento subsidiado como el Ahora 12 o las reducciones en las alícuotas impositivas no tendrían por qué tener carácter sectorial²². Incluir estas y otras intervenciones de mercado (como reducciones a los aportes patronales) en el ámbito de las mesas lleva a que esta modalidad se convierta en el foco de la demanda de los sectores involucrados. Asimismo, atrae al programa de mesas a sectores sin potencial competitivo, que no son los candidatos ideales para este instrumento de política productiva. Existen otros instrumentos más apropiados para lidiar con estos sectores como lo fue por momentos el Programa Nacional de Transformación Productiva (Moreira y Stein, 2019). Tal como lo sugiere la discusión de “mi problema” versus “tu problema”, en Perú las mesas sectoriales deberían utilizarse primordialmente para ayudar a sectores con potencial competitivo a realizar dicho potencial y no para volver “competitivos” a sectores que no lo son.

10.3 Recursos para la provisión de bienes públicos

Si bien ciertos insumos públicos sectoriales a los que hicimos referencia más arriba –tales como la mejora regulatoria o una coordinación más sólida entre entidades públicas con responsabilidades sobre un cierto sector– tienen la ventaja de no requerir recursos fiscales, hay otros bienes públicos que sí los necesitan. Entre los ejemplos figuran desde una campaña de promoción de ciertos productos en el exterior, hasta determinado equipamiento esencial para certificar productos de manera que puedan acceder a ciertos mercados.

Vale la pena ilustrar esto con un ejemplo específico. En una de las últimas reuniones de la mesa sectorial de equipamiento médico, en el ámbito de discusiones relacionadas con el eje de calidad e inserción internacional se identificó el problema de la escasez de cámaras semianecoicas. ¿Para qué sirven estas cámaras? Los equipos electro-médicos emiten ondas electromagnéticas que pueden interferir con otros dispositivos cercanos (por ejemplo, alterando de manera no deseada la

(DJAI), un sistema de licencias no automáticas altamente discrecionales que fueron objetadas por la OMC y eliminadas en el gobierno de Macri.

²² Una excepción serían aquellos sectores con claras externalidades positivas como puede ser el de las energías renovables.

temperatura de una incubadora, o la frecuencia de un marcapasos o un respirador artificial). Las cámaras semianecoicas son recintos totalmente aislados de las ondas electromagnéticas, con equipamiento que permite medir las ondas emitidas por un dispositivo. Asimismo permiten someter a prueba la inmunidad electromagnética de los equipos médicos para determinar cuál es el tipo de radiación al que pueden estar expuestos sin modificar su funcionamiento normal. Esto permite examinar la compatibilidad electromagnética entre diferentes equipos y asegurar el cumplimiento de normas internacionales en materia de emisiones electromagnéticas. Sin pasar por estos ensayos en una cámara semianecoica, por ejemplo, no se pueden obtener las certificaciones necesarias para exportar equipamiento médico a la Unión Europea. Si bien el INTI cuenta con una cámara semianecoica, esta era insuficiente para atender la creciente demanda del sector (y de otros sectores), lo cual se traducía en largas demoras. Obviamente la solución a este problema es construir más cámaras, lo cual resulta muy costoso (aproximadamente US\$1 millón). ¿Y de qué sirve entonces identificar bienes públicos necesarios para el desarrollo de un sector si no se van a poder proveer por falta de recursos?

Por este motivo, resulta conveniente que los actores públicos que participan de la MS cuenten con recursos presupuestarios que permitan financiar al menos parte de los bienes públicos identificados en el marco de las mesas. Esto es exactamente lo que hizo Chile con su Fondo de Inversiones Estratégicas (FIE). El FIE era un fondo concursable creado en 2015 con aproximadamente US\$160 millones, cuyo objeto era financiar bienes públicos identificados en el marco de los Programas Estratégicos (PE) de la CORFO, la versión chilena de las mesas sectoriales. Para recibir financiamiento del FIE, los proyectos debían formar parte de las hojas de ruta sectoriales asociadas a los PE. La selección de los proyectos estaba a cargo de un comité presidido por el Ministro de Economía (equivalente al de Producción en Argentina), en el que participaban varios ministros del ala económica y representantes del sector privado. Uno de los criterios para la selección de proyectos era la contraparte de financiamiento privado asociada al proyecto; salvo en casos excepcionales, se requería que el sector privado realizara su aporte para poner sobre la mesa estos bienes públicos con beneficios para el sector de actividad en cuestión²³. Además del financiamiento, el FIE monitoreaba estrechamente los proyectos para asegurar que cumplieran con los objetivos acordados.

Si bien puede haber distintas maneras de financiar los bienes públicos que se identifican en el seno de las mesas, un desafío importante es que no se sabe de antemano cuáles serán, por lo que no siempre se les puede asignar recursos en el proceso presupuestario normal. La existencia de algún mecanismo que cumpla con este objetivo sería un complemento muy importante que haría más potentes las mesas. También facilitaría la transición hacia una canasta de políticas con un mayor número de bienes públicos y menos subsidios, dado que el sector privado estaría más interesado en el mecanismo de mesas si supiera que los obstáculos que se identifiquen contarán con recursos adecuados para su resolución.

²³ Para una discusión detallada de las fortalezas y debilidades del FIE, véase Angelelli et al. (2017).

10.4 Los ejes de trabajo de las MS

Tal como se indicó en la Sección 7, si bien la simplificación productiva, la calidad e inserción internacional, y los asuntos laborales no eran los únicos temas que se trataban en las mesas, el trabajo allí sí se centraba principalmente en esos tres ejes. En los dos primeros casos se registraron avances muy significativos que hemos detallado en el documento y que han sido muy bien recibidos por los diferentes sectores. De retomarse el trabajo de las mesas en la administración del Presidente Fernández, sería deseable continuar con estos dos ejes, pues han sido muy productivos. Para esto sería deseable, en la medida de lo posible, preservar al menos parte de los equipos de la Secretaría de Simplificación Productiva y de la Subsecretaría de Inserción Internacional, de modo que no se pierda la experiencia acumulada.

En la misma sección también se observó que los avances en el eje laboral habían sido muy modestos. Este eje, centrado sobre todo en temas relacionados con los convenios colectivos de trabajo, resultó bastante complejo por cuanto, por un lado, los intereses de los sindicatos en algunos temas entraban en conflicto con los de los sectores empresariales, mientras que por otro se trataba de temas sensibles donde el posicionamiento político a veces primaba sobre la racionalidad económica. ¿Es conveniente eliminar este eje? Creemos que no, teniendo en cuenta que los temas laborales siguen siendo un obstáculo importante para el crecimiento de la productividad de los distintos sectores. Además, la experiencia de la Adenda de Vaca Muerta demuestra que es posible encontrar posiciones comunes y avanzar en estos temas a nivel sectorial. Dadas las dificultades de avanzar en una reforma laboral más amplia, parecería que hacer reformas sector por sector es una opción más viable. Es posible que los vínculos que el nuevo gobierno tiene con el sector sindical le permitan avanzar en esta importante dimensión de manera más efectiva que en el caso del anterior. Si de verdad existe la voluntad política de avanzar en estos temas en el ámbito sectorial, las mesas pueden ser una herramienta adecuada para lograrlo. Aunque cabe advertir la posibilidad de que el avance en este eje siga siendo lento.

Más allá de los ejes principales discutidos hasta ahora, creemos que las mesas se beneficiarían de incluir dos importantes ejes adicionales. El primero, que en realidad podría ser una parte integral de un eje laboral redefinido, tiene que ver con la capacitación laboral. Este tema, que tuvo mayor prominencia en los programas estratégicos de la CORFO en Chile --por ejemplo en minería, donde se definieron marcos de cualificaciones a nivel sectorial-- es sumamente importante cuando se trata de incrementar la productividad, dado que con ello se busca adecuar la formación laboral y profesional que reciben los trabajadores a las necesidades de las diferentes industrias. Si bien en las MS se identificó el interés de ciertos sectores en crear mecanismos para avanzar en estos temas --la STP lideró una encuesta piloto con los sectores de metalmecánica y servicios profesionales, por ejemplo--, este no se tradujo en acciones concretas en el marco de las mesas. En Argentina, los sindicatos desempeñan un papel importante en la formación profesional, por lo que probablemente estarían interesados en incorporar estos temas al seno de las mesas sectoriales. Además, por tratarse de temas menos conflictivos que los relacionados con los convenios colectivos de trabajo en torno a los cuales empresas y trabajadores suelen tener posiciones encontradas, pueden ayudar a generar lazos de confianza entre las partes. Incluso pueden contribuir a resolver otros temas más complejos de las agendas laborales sectoriales.

Otro eje de trabajo que valdría la pena considerar, y cuya inclusión lograría buena articulación con otros temas y demandas que surgen en el seno de las mesas sectoriales, es el tecnológico. En las mesas analizadas, este tema se limitó a las acciones de consultoría y transferencia que podía realizar el INTI –en su calidad de organismo descentralizado dependiente del Ministerio de la Producción— en temas de calidad, por ejemplo. Sin embargo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica que depende de dicho Ministerio, no desempeñaron un papel significativo en las mesas sectoriales. Esto contrasta claramente con el caso de los programas estratégicos de la CORFO en Chile, donde los temas tecnológicos cumplieron un papel absolutamente central. Es más, dichos programas estratégicos se iniciaron con la elaboración de hojas de ruta tecnológicas, lo cual contó con el apoyo de la Universidad de Cambridge. Estas hojas de ruta se centraban en identificar brechas tecnológicas y proyectos que pudieran contribuir a zanjarlas. En Argentina, tal vez debido a la articulación insuficiente que existió en el gobierno anterior entre el Ministerio de Producción (a cargo del programa de mesas) y el Ministerio (por momentos Secretaría) de Ciencia y Tecnología, los temas científicos y tecnológicos de nivel sectorial estuvieron prácticamente ausentes en las mesas sectoriales. Fortalecer la dimensión tecnológica en ellas sería un paso esencial que podría contribuir a los objetivos de mejorar la calidad y las condiciones de inserción internacional, al tiempo que se fomenta el desarrollo de innovaciones de procesos y productos a nivel sectorial desarrolladas por actores locales.

10.5 Un equipo de gestión ampliamente capacitado y apoyo político del más alto nivel

Para que la coordinación entre los diferentes actores del sector público involucrados en un sector productivo se hiciese efectiva, y para que las soluciones a los problemas identificados se materializaran, resultó fundamental el respaldo político al programa de MS, pero especialmente la participación directa de las autoridades políticas del más alto nivel. Sin ello, las mesas no habrían funcionado. El contraste entre los resultados de las versiones 1.0 y 2.0 de las mesas sectoriales es una clara indicación de la importancia que tiene este factor. Las mesas 1.0 volaron bajo el radar, sin apoyo claro del propio Ministro de Producción y mucho menos del Presidente, y por esa razón los resultados fueron muy modestos. En cambio las mesas 2.0, que contaron con un fuerte apoyo del Ministro y del Presidente, se convirtieron rápidamente en la tecnología preferida por el gobierno para ordenar el diálogo con el sector privado y orientar las acciones del sector público en su apoyo. Este último se tradujo en la creación de un equipo de gestión de las mesas reducido, pero altamente calificado. Dentro del Ministerio, este equipo de gestión de las mesas fue claramente empoderado por el Ministro. La participación directa del Presidente, entre tanto, contribuyó a aumentar la calidad de la participación de los sectores público y privado en las mesas. Y en el caso del primero, el temor a quedar expuesto delante del Presidente en una situación de incumplimiento con las medidas acordadas contribuyó claramente a alinear a los diferentes actores y a lograr que las soluciones se materializaran.

En caso de optar por la preservación de este instrumento, estos dos elementos –mantener o recrear un equipo de gestión con elevadas capacidades operativas y brindar apoyo político del más alto

nivel— son fundamentales para su efectividad. Una pregunta relevante, sin embargo, es en qué Ministerio deberían estar radicadas o qué organismo debería estar a cargo de su gestión.

Si bien no hay respuestas definitivas a esta pregunta, vale la pena tener en cuenta ciertas consideraciones. La cuestión plantea un *trade-off* potencial entre el interés del organismo por el instrumento, por un lado, y su nivel de autoridad política y capacidad de influencia sobre los organismos públicos involucrados en el proceso, por el otro. En términos concretos, esto supone, por ejemplo, decidir entre el Ministerio de Producción (ahora llamado de Desarrollo Productivo), que sería el responsable “natural” de las mesas por los contenidos propios de su agenda de políticas, y la Jefatura de Gabinete de Ministros o el Ministerio de Hacienda, que tienen mayor capacidad para coordinar y presionar a los otros ministerios involucrados para que den respuesta a los compromisos acordados en la mesa, ya sea por su mayor jerarquía en la administración o por su poder en la asignación presupuestaria.

El caso del Perú es interesante. Las mesas nacieron por iniciativa del Ministro de la Producción, Piero Ghezzi. Si bien se trataba de un Ministerio relativamente débil, el Ministro tenía prestigio y muy buena relación con sus colegas de otras carteras, incluyendo el de Economía y Finanzas (MEF), que en Perú es una cartera muy fuerte, y el de Transporte, entre otros. En ese caso las mesas no fueron prioritarias para el Presidente, pero sí constituían la política insignia del Ministro de Producción, además de que contaban con un fuerte apoyo del MEF. En el momento del cambio de gobierno, el Ministro de Producción entrante no demostró interés en este instrumento y estuvieron a punto de desaparecer. Finalmente, la presión del propio sector privado hizo que el nuevo gobierno peruano terminara por adoptarlas, quedando esta vez ubicadas en el Ministerio de Economía y Finanzas. También por presión del sector privado, y con el apoyo financiero del BID, se logró preservar al equipo de gestión que las había llevado adelante en el Ministerio de la Producción. De esta manera, lo que era una política de gobierno empezó a convertirse en una política de Estado.

Volviendo al caso argentino, creemos que el lugar natural para manejar mesas sectoriales sería el Ministerio de Desarrollo Productivo que tiene responsabilidad sobre muchos de los organismos que aportan soluciones a los obstáculos que se identifican en las mesas. Para que esto funcione bien, sin embargo, sería fundamental que el Ministro las adopte como un instrumento prioritario y que se apropie de ellas. Y que, para resolver los problemas de coordinación, las mesas cuenten con el apoyo claro del Presidente.

Referencias

- Angelelli, P., Casaburi, G., Sabel, C. y Stein, E. H. 2017. Análisis del Fondo de Inversión Estratégica (FIE) y sugerencias de mejoras. Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina. Ley N° 11683. Procedimiento tributario, Artículo 92, 20 de julio de 1998.
- Bril, T., Stein, E. H. 2019. Políticas de desarrollo productivo: de la protección a la integración global. En M. M. Moreira y E. H. Stein, E. H. eds. De promesas a resultados en el comercio internacional: Lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E.H. 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ghezzi, P. 2019. Lineamientos de las mesas ejecutivas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita-Moreira, M. y Stein, E. H. 2019. De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stubrin, L, y Stein, E. 2020. Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática: el caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo.