



Organización
Internacional
del Trabajo



► **Las Mesas Ejecutivas
para la productividad
y el trabajo decente:
enfoque y metodología**



Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología*

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

* Este documento fue elaborado por Piero Ghezzi y Efraín Quicaña. Contó con las importantes contribuciones de Mariangels Fortuny, Waltteri Katajamaki, Elisenda Estruch, Lucie Servoz, Andrés Yurén y Ana Belén Sánchez, especialistas de la OIT.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Las mesas ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2021. 40 p.

Productividad, trabajo decente, micro y pequeñas empresas, empleo rural, mercado laboral, América Latina.

ISBN: 978-92-2-034724-9 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-034723-2 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Impreso en Perú

Contenidos

1. El problema del trabajo decente y la productividad	4
2. Las Mesas Ejecutivas: una metodología para el desarrollo productivo con trabajo decente	8
a. Niveles funcionales de las ME	9
b. El funcionamiento de las ME: tipos de reuniones	12
c. El enfoque recursivo en el funcionamiento de las ME	12
d. ¿Qué ofrece el Estado en una ME?	15
e. ¿Cómo pueden las ME ayudar con las fallas de coordinación?	17
f. Las ME y los problemas de coordinación a nivel subnacional	19
3. Pasos para lanzar las ME e iniciar la acción y ejecución	25
a. Conformar el equipo dedicado de las Mesas Ejecutivas	26
b. Generar una lista preliminar de Mesas Ejecutivas	28
c. Llevar a cabo premesas	29
d. Realizar el lanzamiento oficial de las ME	30
e. Iniciar la acción y ejecución de las ME	30
f. Extender el número de ME y lanzar ME Territoriales	31
4. Oportunidades y desafíos futuros	32



1 El problema del trabajo decente y la productividad

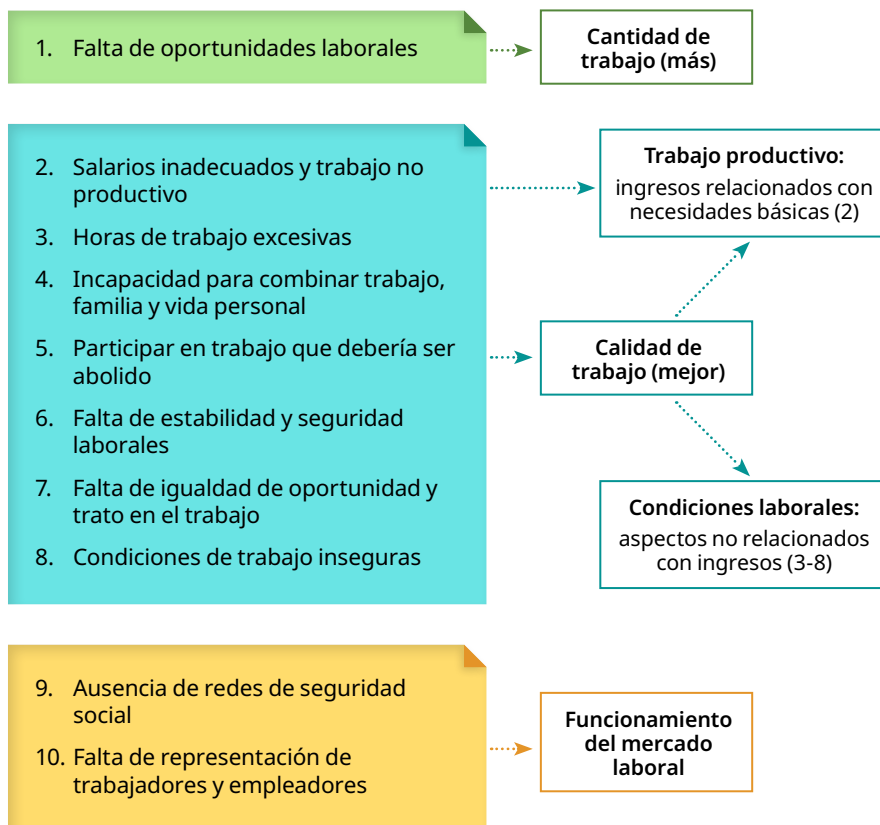
Una característica sobresaliente de la mayoría de los países de América Latina en las últimas décadas es su dualidad productivo-tecnológica. Conviven un grupo relativamente pequeño de empresas de productividad alta (y creciente) e integradas a la economía del conocimiento, con un grupo mucho más numeroso de micro y pequeñas empresas (MYPE) en la informalidad, que utilizan métodos productivos artesanales con maquinarias obsoletas y generan empleos precarios.

Como consecuencia, muchos países de la región observan un estancamiento de la productividad, alta informalidad, falta de generación de empleo de calidad y déficits de trabajo decente (véase el gráfico 1) tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Adicionalmente, la región enfrenta desafíos importantes en materia de desarrollo sostenible y debe preservar la calidad y los servicios que proporcionan los recursos naturales y el medio ambiente. La OIT propone, mediante el concepto de transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos¹, tomar en cuenta el impacto del mundo del trabajo en el medio ambiente y cómo el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de agua, aire y tierra, y otros problemas ambientales globales y locales afectan el empleo, tanto en calidad como en cantidad, y la productividad de empresas y sectores

¹ OIT, [*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*](#), 2015.

► Gráfico 1. Los déficits de trabajo decente



Fuente: Unidad PYME del Departamento de Empresas de la OIT (2021). Con base en los Indicadores Estadísticos de Trabajo Decente.

económicos². Inversiones dedicadas a los procesos de descarbonización de la economía, resiliencia al cambio climático y, en general, protección ambiental tendrán un impacto positivo en el empleo³.

Empezar a resolver dichos problemas y desafíos requiere ir más allá de las políticas públicas transversales estándar que intentan fortalecer los así llamados «pilares de la productividad» (capital humano, infraestructura, capacidad para innovar e institucionalidad). El progreso, efectivamente, requiere fortalecer estos pilares. Pero, en la práctica, esas políticas son a menudo un listado genérico (plasmado, por ejemplo, en planes de competitividad) que normalmente no indican «cómo» fortalecer dichos pilares ni tienen un objetivo explícito y directo de generación de empleo o de formalización (véase el gráfico 2). Son insuficientes.

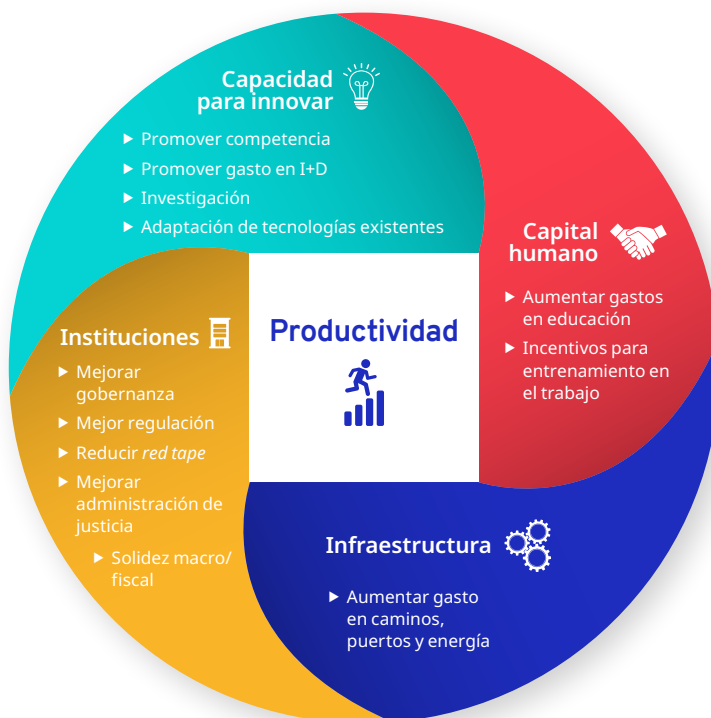
Y son insuficientes porque mejorar los temas de empleo y productividad requiere resolver múltiples fallas de coordinación específicas a los sectores y cadenas de valor: dentro del sector público, dentro del sector privado y entre ambos. Por ejemplo, puede ser necesario que varias entidades públicas intervengan de manera simultánea y coordinada. Pero estas entidades tienden a trabajar como compartimentos estancos. Es poco habitual, por ejemplo, que diversas políticas e instrumentos de ministerios de trabajo, del ambiente, de agricultura, de industria, de obras públicas, etc., se implementen de un modo coordinado y articulado.

En general, la receta estándar ha sido insuficiente para abordar cuestiones referidas a la transición justa y su efecto en la productividad. Por ejemplo, la contaminación y el cambio climático tienen también impacto en la

2 OIT, *Una recuperación verde y justa en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el mundo del trabajo*, 2020.

3 Se estima que, en América Latina y el Caribe, se podrían crear hasta 15 millones de nuevos empleos en un escenario de neutralidad climática. Sin embargo, también hay sectores que se verán afectados de manera negativa por este proceso, principalmente aquellos vinculados con la extracción y uso de energías fósiles (gas, carbón, petróleo), así como otros sectores altamente contaminantes o con usos no sostenibles de los recursos naturales. Véase: BID y OIT, *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, 2020.

► **Gráfico 2. La receta estándar para aumentar la productividad**



Elaboración propia.

productividad de varios sectores económicos, entre ellos, la agricultura y el turismo.

Los problemas de coordinación se han acentuado en las últimas décadas como resultado de los cambios en los métodos productivos, la mayor concentración en las cadenas de suministro globales, y la aparición y proliferación de estándares y certificaciones (u otras iniciativas privadas) que los productores deben obtener para participar de manera efectiva en una economía globalizada.

Los métodos productivos utilizados por las empresas más sofisticadas han transitado de la producción en masa (con grandes empresas integradas verticalmente que hacían todo) a la producción *lean* y la desintegración vertical (que implica que distintas empresas se especialicen en distintas partes de la cadena de suministro). Las empresas suelen especializarse en sus actividades centrales y mantienen estrechas relaciones con sus proveedores y compradores. Dado que los estándares o requerimientos para mantenerse en cadenas de valor son cada vez más estrictos, los proveedores deben mejorar continuamente, tanto en términos de productividad como de calidad. Se fortalece el proceso productivo y se reduce de manera sustancial —o incluso se elimina— el *tradeoff* entre calidad y productividad. Estos cambios se han dado en muchos sectores, incluidos los de la economía rural.

La desintegración vertical, combinada con la globalización, implica además que las cadenas de suministro sean internacionales (*international supply chains*), y dado que las empresas están localizadas relativamente cerca unas de otras —debido a las «economías de aglomeración»—, las cadenas de suministro son cada vez más regionales.

Adicionalmente, los estándares e iniciativas privados —creados por la propia industria o por organizaciones no gubernamentales (ONG)— empiezan a impulsar la promoción de la gestión ambiental y socialmente responsable de las cadenas de suministro y la calidad e inocuidad de los productos y servicios. Algunas de estas iniciativas de otras partes interesadas tienen un carácter voluntario y no son jurídicamente vinculantes⁴. Pueden apoyar y/o complementar —pero no sustituir— la eficacia y eficiencia de los sistemas de gobernanza pública.

Ello las diferencia de la legislación laboral nacional, que es de cumplimiento obligado y a menudo se basa en las normas internacionales del trabajo, un componente básico del marco internacional destinado a garantizar que

4 Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y laborales en todas sus actividades, en virtud de la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* de la OIT (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

el crecimiento de la economía mundial beneficie a todos. La *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* es la expresión del compromiso de todos los Estados miembros de la OIT de respetar y promover, con independencia de que hayan ratificado o no los convenios pertinentes, los principios y derechos clasificados en cuatro categorías: (i) libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (ii) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; (iii) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; y (iv) abolición efectiva del trabajo infantil⁵.

Además de los cambios en los métodos productivos y normas/estándares internacionales que han afectado al mundo del trabajo y acrecentado las necesidades de coordinación, hay también más incertidumbre. Esta se encuentra asociada a megatendencias como las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático, la globalización, así como desigualdades persistentes, que hacen impredecible el futuro⁶.

Actualmente, los planes de largo plazo son, por definición, preliminares. Las innovaciones tecnológicas, por ejemplo, aumentan el riesgo de que grandes inversiones se vuelvan obsoletas, lo que refuerza las tendencias de las grandes empresas hacia una desintegración vertical.

Pero no solo la receta estándar ha sido (y es) insuficiente e inadecuada para resolver los problemas de empleo y productividad. La política industrial tradicional, que consistía en escoger sectores ganadores, subsidiarlos y, tal vez, realizar algunas inversiones en infraestructura pública, también lo es. Normalmente, este tipo de política es *top-down* y no resuelve los problemas de coordinación que están en el corazón de los problemas de productividad y empleo.

5 OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo 105.ª reunión, 2016.

6 OIT, *Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*, 2019.

Se requiere fundamentalmente de políticas de desarrollo productivo (PDP), que formen parte de lo que en otras partes del mundo se conoce como «política industrial moderna». Las PDP aceptan que hay mucha incertidumbre y múltiples necesidades de coordinación (a nivel de sector y de la cadena de valor, tanto en áreas urbanas como rurales) y que, por ello, los problemas del empleo y productividad de nuestros países no se resuelven simplemente con planes que deben ser implementados o con políticas transversales que profundizan en el contexto territorial y el detalle sectorial.

Las PDP son vitales para buscar el surgimiento de todos los sectores o cadenas de valor que muestren potencial. Algunos de los sectores que pueden convertirse en el centro de los esfuerzos conjuntos en favor de un gran impulso de la productividad, el trabajo decente y la sostenibilidad están vinculados estrechamente con la economía rural. La posibilidad de utilizar métodos modernos de producción más sostenible en sectores típicos del mundo rural, como la agricultura, la ganadería, la acuicultura, la silvicultura, el turismo, etc., ofrece un camino prometedor.

Por ello, según Rodrik⁷, las PDP deben ser un PROCESO de colaboración público-privada que incluya lo siguiente:

- Aprendizaje: ¿cuáles son las restricciones que enfrentan las empresas en sus diferentes actividades?
- Experimentación: ¿cuáles son las mejores formas de remover/compensar estas restricciones?
- Coordinación: ¿están los ministerios relevantes del Gobierno presentes y disponibles?
- Monitoreo y evaluación: ¿cuánto se está avanzando?
- Revisión: ¿el aprendizaje se incorpora en nuevas políticas?

7 D. Rodrik, *New technologies, global value chains and developing economies*, Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series 1, 2018.

Este proceso es una manera efectiva de contribuir con el fortalecimiento del diálogo social tripartito entre representantes del Gobierno, los trabajadores y los empleadores para promover un sector o una cadena de valor específica⁸. Y ayuda a afianzar la coherencia y articulación de las políticas públicas, incluida entre las políticas nacionales y las subnacionales.

Como el mismo Rodrik indica⁹, un ejemplo de ellas en la región de las Américas son las Mesas Ejecutivas lanzadas en el Perú en 2015.

8 La promoción efectiva del aumento la productividad y el trabajo decente por sectores económicos (o incluso de una empresa), tanto a nivel nacional como en el nivel subnacional, no necesariamente se limita a la política pública. También puede ser un proceso bipartito entre los representantes de los trabajadores y las organizaciones de empleadores.

9 Rodrik, *New technologies*.



Las Mesas Ejecutivas: una metodología para el desarrollo productivo con trabajo decente

Desde la perspectiva de la OIT, las Mesas Ejecutivas (ME) son una metodología para la promoción del desarrollo productivo con trabajo decente. Esta metodología busca resolver las fallas de coordinación entre distintos actores públicos y privados en sectores o cadenas de valor, explorar sinergias y promover trabajo conjunto. De esa manera, puede contribuir en la operativización del diálogo social y la cooperación para la mejora de la productividad y la creación de más y mejores empleos.

De manera más específica, las ME identifican (y buscan eliminar) los cuellos de botella que están afectando la productividad y la capacidad de generar trabajo decente de un sector o cadena de valor (en el nivel nacional y en los niveles subnacionales), y además se encargan de identificar y aprovechar oportunidades que deriven en la creación de trabajo decente y desarrollo empresarial dentro de los territorios o sectores económicos priorizados. Los cuellos de botella pueden ser, por ejemplo, una normativa inadecuada o inexistente, el hecho de que una entidad pública de innovación agraria no esté enfocada en las necesidades productivas, una falta de implementación de instrumentos para el desarrollo empresarial o debilidades en su implementación, limitaciones de los servicios públicos de empleo, deficiencias de las políticas o instrumentos para promover una efectiva inclusión productiva de la población (en especial de los más vulnerables, como mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas, etc.), o la falta de una obra específica de infraestructura.

En lugar de dedicarse a diálogos de alto nivel, las ME se centran en problemas específicos y en la cocreación e implementación de soluciones sostenibles. Con el paso del tiempo, a medida que se resuelven los cuellos de botella, se va consolidando una visión compartida y se fortalece la capacidad de cooperación interinstitucional e intersectorial para la implementación de políticas públicas.

Para ello, las ME deben incluir a los mandantes tripartitos (representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores) y otros *stakeholders* de los sectores públicos y privados claves de un sector o cadena de valor. Naturalmente, no buscan ser un reemplazo de entidades públicas (nacionales o subnacionales), pero aceptan que la organización del Estado existente no resuelve los problemas de coordinación actuales y que es necesario trabajar y organizarse de una manera distinta. Trabajan con (y para) las entidades públicas, de una manera transparente y abierta al diálogo (véase el gráfico 3).

Asimismo, las ME pueden ser vehículos singulares para promover procesos de recuperación inclusiva, sostenible (en términos ambientales) y con trabajo decente de sectores o cadenas de valor afectados por la COVID-19¹⁰.

a. Niveles funcionales de las ME

Las ME tienen dos niveles funcionales: un cuerpo operativo y un cuerpo de alto nivel. El primero lo conforman quienes tienen mejor y más pronta información sobre los detalles de los problemas productivos y los déficits de trabajo decente del sector o cadena de valor. Este cuerpo tiene, a su vez, tres tipos de participantes: (i) las entidades del sector público; (ii) representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, y otros actores claves del sector privado; y (iii) un equipo dedicado que dirige las operaciones diarias de las ME.

10 Al respecto, en América Latina, la OIT viene apoyando procesos de recuperación de varios sectores económicos utilizando el enfoque y la metodología de las ME.

► Gráfico 3. Niveles funcionales de las ME



Elaboración propia.

El cuerpo de alto nivel opera en el ámbito viceministerial, el ministerial e incluso llega hasta el del jefe de Estado. Es convocado para solucionar problemas específicos que no pueden ser resueltos a nivel operativo, y se incluye en él a los ministros (o viceministros) relevantes, previamente informados. Se utiliza, por ejemplo, cuando las soluciones van más allá de lo puramente técnico o requieren de una capacidad para resolver disputas

o asignar presupuesto: algo que solo los ministros (o el presidente) pueden hacer¹¹.

El equipo dedicado (ED) de la ME es un grupo de expertos en gestión pública que busca que haya progreso continuo de sesión a sesión y sirve de enlace entre el cuerpo operativo y el de alto nivel¹². Un ED eficiente y con gran capacidad técnica y de gestión es un factor determinante del éxito de las ME como herramientas. Reduce de manera considerable el riesgo de largas discusiones (en reuniones periódicas o intermitentes) que no se reflejan en soluciones implementadas (o siquiera implementables). El ED cumple en todo momento un rol neutral, fundamentalmente técnico y de facilitación, y garante de los intereses del país, sin favorecer a ninguna de sus partes a expensas de otras.

Ambos cuerpos deben complementarse. El cuerpo operativo conoce el detalle del día a día pero no tiene la capacidad política para hacer algunos cambios, mientras que el de alto nivel tiene la capacidad política pero por lo general no conoce tanto el detalle contextual del sector o de las cadenas de valor¹³.

En la dinámica de operación de los niveles funcionales de las ME para facilitar negociaciones o consultas, o sencillamente para intercambiar información sobre los problemas y las soluciones para promover la productividad y el trabajo decente en un sector o cadena de valor, se fortalece el tripartismo y el diálogo social en la medida en que se incluye en el proceso a los representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores para solucionar importante temas que aquejan a los sectores o cadenas de valor. En tal sentido, como se mencionó, las ME son instrumentos que promueven un diálogo social efectivo.

11 En ese sentido, no es la típica comisión multisectorial que se reúne de manera ocasional, que incluye a ministros que no están al tanto de los problemas que se discuten y que deja de funcionar luego de un tiempo.

12 En la sección 3 se desarrollan las características ideales del ED.

13 Cabe señalar que una ME no es una mesa de partes donde se reciben demandas o quejas o se tramitan pedidos. Su objetivo es proveer los bienes públicos o solucionar las fallas de mercado, no proveer subsidios o exoneraciones tributarias.

b. El funcionamiento de las ME: tipos de reuniones

Es importante distinguir las sesiones periódicas de las ME de su funcionamiento del día a día.

Las sesiones periódicas son las reuniones regulares en las que participan representantes del cuerpo operativo y se presentan los avances. Idealmente, deben tener alta periodicidad (quincenal en un comienzo).

Las reuniones intersesiones, como su nombre indica, se producen entre sesiones periódicas y son más pequeñas y prácticas en su alcance. En ellas, se avanza en la implementación de las soluciones identificadas durante las sesiones periódicas. Cuando es necesario, pueden incluir a miembros del cuerpo de alto nivel.

Muchos asocian las ME únicamente a sesiones periódicas donde hay un alto número de participantes «alrededor de una mesa». De ahí que pueda creerse, erróneamente, que las ME se parecen a las múltiples mesas (de trabajo, técnicas, temáticas, de desarrollo, etc.) o comisiones que existen en muchos países.

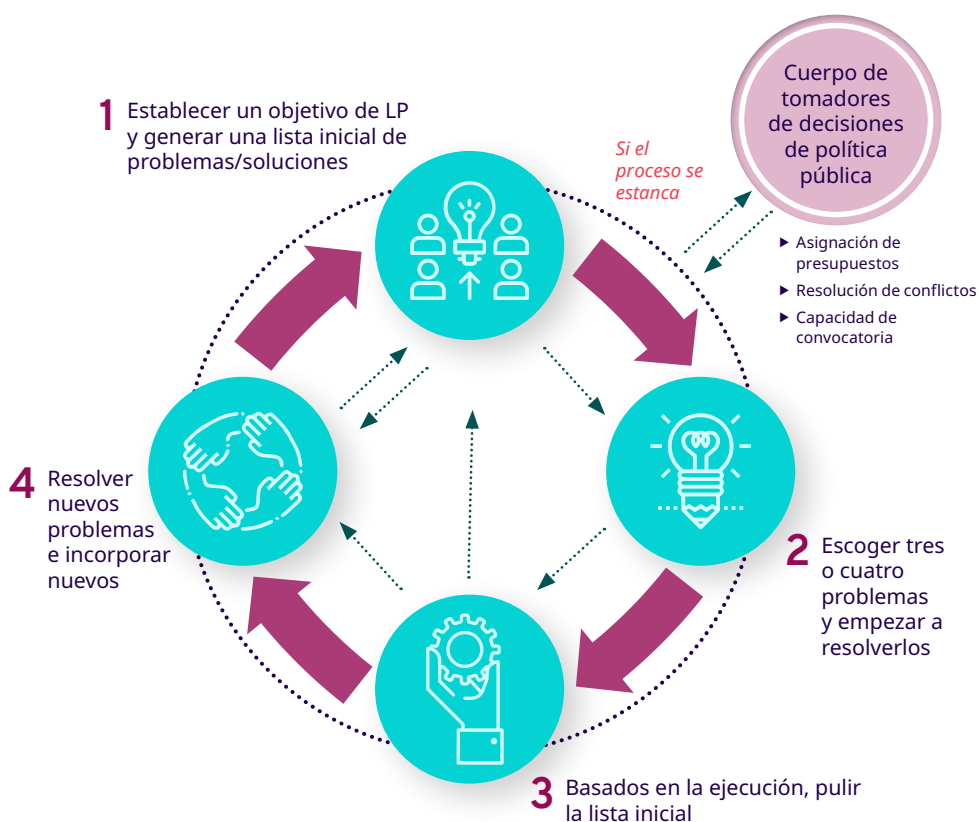
Sin embargo, son distintas. Tal vez la diferencia principal sea que, más que una institución, las ME son una metodología (o tecnología) para resolver problemas de una manera conjunta y recursiva centrada en la mejora de la productividad y la creación de más y mejores empleos.

c. El enfoque recursivo en el funcionamiento de las ME

Una característica central de la metodología es su recursividad. Ello contrasta con el enfoque lineal que se utiliza normalmente en las políticas públicas estándar asociadas al impulso de la competitividad y productividad. En el enfoque lineal, se dedica un tiempo considerable a elaborar un diagnóstico de la situación. Ello da como resultado un listado exhaustivo de problemas y, en algunos casos, prescripciones específicas de políticas públicas que deben ser implementadas luego. Sin embargo, incluso aquellas soluciones «aterrizadas» son, en la práctica, incompletas: es muy difícil (dadas las múltiples necesidades de coordinación e incertidumbre

antes señaladas) tener desde un comienzo toda la información para delinear una hoja de ruta que básicamente debe ser implementada.

► Gráfico 4. Enfoque recursivo y de investigación-acción de las ME



Elaboración propia.

El enfoque recursivo de las ME acepta esta dificultad. Asume que los diagnósticos y planes son inherentemente preliminares, y que la implementación enriquece tanto el diagnóstico como la prescripción. Hay interdependencia entre las fases. Por lo tanto, genera un mecanismo de aprendizaje rápido y corrección de las políticas públicas basado en la información provista por los actores que observan los efectos de la ejecución «en la cancha». De esa manera, se busca que las políticas públicas tengan un impacto real en aumentos de productividad y empleo decente.

El gráfico 4 ilustra este enfoque recursivo y de investigación-acción. En lugar de largos tiempos de consulta para hacer un diagnóstico detallado del problema y sus soluciones, la ME establece un objetivo/visión de mediano plazo y un listado inicial/preliminar de problemas y soluciones. Esto se hace durante lo que se llama la «premisa» —procesos de escucha y análisis con los representantes de los trabajadores y empleadores, y una ronda de reuniones con las principales entidades del sector público antes del lanzamiento de la ME— y en el primer par de sesiones de la ME. Más adelante, en el la sección 3, se brindan más detalles sobre los pasos para lanzar e iniciar la implementación propiamente dicha de las ME.

Luego, se escogen tres o cuatro problemas y se empieza a solucionarlos. Estos problemas iniciales son normalmente una combinación de aquellos que pueden ser implementados rápidamente y, por lo tanto, tener un impacto inmediato, con aquellos que son importantes en términos de su impacto en el empleo y la productividad, aunque este tome un poco más de tiempo. Uno de los objetivos de incluir problemas con impacto inmediato es obtener victorias tempranas (*quick wins*) que ratifiquen tanto la naturaleza «ejecutiva» de las ME como la instauración de una nueva forma de trabajo colaborativo para resolver problemas.

Los esfuerzos de implementación de esos tres o cuatro problemas iniciales proporcionan nueva información que permite afinar el diagnóstico inicial y sus soluciones propuestas. Puede ocurrir, por ejemplo, que, al profundizar durante la ejecución, se encuentre que la solución inicialmente propuesta no era la adecuada y se proponga una alternativa. En este proceso, se van afinando tanto el listado inicial de problemas como sus soluciones. Y, en

la medida en que se avance, se van incorporando nuevos problemas. Este proceso materializa el enfoque recursivo de las ME.

Normalmente, lo anterior se lleva a cabo con los actores del cuerpo operativo de la ME. Pero, con cierta frecuencia, será necesario elevar los problemas al cuerpo de alto nivel¹⁴. Ello ocurrirá, por ejemplo, cuando se llega a un impase en el que los equipos técnicos de un ministerio «productivo» y el ministerio del trabajo o del ambiente no logran una solución consensuada. En ese caso, las autoridades de alto nivel, los ministros, o incluso el presidente, deben proveer una solución. En otros casos, se requiere presupuesto para fortalecer la capacidad de ejecución de una institución o para financiar un programa, y ello debe ser elevado al ministro con capacidad para asignar presupuesto¹⁵.

De esta manera, el proceso de colaboración y cocreación es recursivo e iterativo, los planes son preliminares y la información obtenida durante la implementación va enriqueciendo los diagnósticos y planes iniciales. Esta forma de trabajo configura el enfoque de investigación-acción de las ME.

d. ¿Qué ofrece el Estado en una ME?

Una de las lecciones claves de las políticas industriales tradicionales es que hay que ser muy cuidadosos en no «elegir ganadores» para luego simplemente subvencionarlos y protegerlos para compensar su baja productividad.

Las ME no eligen ganadores para que sean exitosos a como dé lugar. Más bien, se centran en permitir que el sector o cadena de valor (tanto en áreas urbanas como rurales) compita sobre la base de su verdadera productividad e impulse la generación de empleo productivo y decente.

14 Cabe mencionar que el cuerpo de alto nivel puede también tener un rol propositivo en el quehacer del cuerpo operativo, así como ofrecer de manera proactiva lineamientos claves para la promoción y desarrollo de un sector o cadena de valor.

15 Es importante precisar que las ME no funcionan «por demanda». Utilizan la información provista por los *stakeholders* del cuerpo operativo para que las autoridades tomen decisiones.

En otras palabras, buscan ayudar al Estado a alinear la oferta de bienes y servicios públicos que se proporcionan al sector / cadena de valor, y ayudar a corregir las fallas de mercado. Por ejemplo:

- Reducir la burocracia (normas y aplicación).
- Dictar un reglamento que sea adecuado a la realidad productiva del sector o cadena de valor.
- Llenar vacíos normativos.
- Brindar apoyo para cumplir con estándares: de calidad, laborales, ambientales, etc., que faciliten la inclusión de las unidades económicas en cadenas de valor formales.
- Brindar apoyo para cumplir con los requisitos técnicos que aseguren el acceso a nuevos mercados de exportación.
- Realizar intervenciones complementarias del sector público.
- Crear nuevas entidades públicas (o mejorar el funcionamiento de las ya existentes) adecuadas a la realidad productiva del sector. Estas entidades proveen bienes públicos o bienes club para corregir fallas de mercado.
- Contar con la infraestructura pública adecuada.
- Crear incentivos apropiados para promover la innovación.
- Diseñar programas de fomento empresarial y formación técnica laboral sectorial.
- Mejorar y modernizar los servicios públicos de empleo.
- Crear instrumentos e incentivos apropiados para promover la transición justa de un sector o cadena de valor.

Ocasionalmente, se necesitarán además «intervenciones de mercado verticales» (siguiendo la tipología del BID¹⁶), como exenciones fiscales sectoriales. Las razones por las que las dichas exenciones no resultan ideales son bien conocidas: no contribuyen a la creación de capacidades públicas, pueden reducir la presión para que los Gobiernos proporcionen otros bienes públicos complementarios necesarios para el sector, muy a menudo se vuelven permanentes, pueden afectar la caja fiscal, etc. Estos problemas necesitan ser contrapesados con los beneficios económicos inmediatos de la exención de impuestos para los inversionistas y por el hecho de que son menos demandantes en el ancho de banda de las capacidades públicas. La solución ideal debe ser que las exoneraciones no sean medidas aisladas sino siempre complementadas con un proceso colaborativo público-privado para asegurar la provisión de otros bienes públicos sectoriales (normativa, buen funcionamiento de entidades públicas claves, infraestructura, programas e instrumentos de fomento, etc.) que permitan el despegue del sector. Y, además, deben ser temporales. Si esas condiciones se cumplen, el efecto fiscal puede ser incluso positivo. Además, si se considera que la incapacidad de generar «buenos empleos» es una falla masiva del mercado (como lo mencionan Rodrik y Sabel¹⁷), existe una clara justificación económica para subsidiar la generación de empleo con exenciones tributarias.

e. ¿Cómo pueden las ME ayudar con las fallas de coordinación?

Las ME pueden ayudar a resolver las crecientes fallas de coordinación.

Al reunirse regularmente con contrapartes privadas (que incluyen las representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores) en las sesiones regulares, el sector público mejora su entendimiento de los cuellos de botella que afectan la productividad y la capacidad para

16 BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Serie Desarrollo en las Américas (Washington D. C.: BID, 2014).

17 Rodrik, D. y C. Sabel: *Building a good jobs economy* (no publicado, 2019).

crear más y mejores empleos del sector/factor. Esta continua interacción público-privada permite obtener valiosa información y también aprender juntos nueva información (desconocida hasta ese momento para todos los agentes públicos y privados involucrados) sobre lo que el sector o la cadena de valor necesita para alcanzar su potencial. Se logra así un proceso de aprendizaje mutuo y generación de confianza (que escasea en la relación), y mejora la coordinación público-privada.

Las ME también ayudan con la coordinación público-pública. La interacción continua obliga a que el sector público deje de trabajar en compartimentos estancos y, fundamentalmente, rompa la inercia de actuar con mucha lentitud o, en el extremo, no actuar. Lo obliga a tener un nuevo «*chip*» con una actitud proactiva, constructiva, ambiciosa y colaborativa. De esta manera, las ME ayudan a acelerar el trabajo del Estado para obtener logros concretos tendientes a que el sector se acerque a su potencial. Naturalmente, esto no siempre se da. Cuando ello ocurre, las autoridades de alto nivel deben tomar medidas.

Las ME también pueden ser útiles en el caso de fallas de coordinación puramente privadas. A menudo, la ME incentiva (y, hasta cierto punto, exige) que los participantes del sector privado (que involucra a los interlocutores sociales del mercado de trabajo) identifiquen problemas comunes o que se organicen de manera formal o informal para resolverlos en conjunto.

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

Como parte de ese proceso evolutivo, las ME reconocen cada vez más que muchos de los problemas de coordinación para el impulso de un sector o cadena de valor se producen a nivel subnacional o territorial.

f. Las ME y los problemas de coordinación a nivel subnacional

Muchas de las fallas de coordinación son de naturaleza subnacional y deberán resolverse en esa instancia de gobierno y por medio del diálogo social efectivo entre los actores del sector público, las organizaciones de empleadores y trabajadores, y otros actores claves del sector privado. Por ejemplo, un problema para facilitar el crecimiento de la productividad y el empleo será lograr la inclusión productiva, es decir, facilitar la inserción de las MYPE en cadenas/redes de valor modernas y dinámicas. Esto requerirá que las MYPE (a menudo informales) obtengan los estándares de productividad y calidad que dichas cadenas demandan. Que pasen la «valla de la calidad» (véase Sabel y Ghezzi¹⁸) y, con ello, transiten a la formalidad a través de distintas estrategias (véase OIT¹⁹).

Para promover el diálogo social y, por ende, avanzar en la resolución de los problemas de coordinación a nivel subnacional que afectan a la productividad y el trabajo decente en los sectores y cadenas de valor, será necesario crear un espacio de articulación a nivel territorial análogo a las ME nacionales. Podemos llamarlo Mesas Ejecutivas Territoriales (MET). Este espacio debe estar compuesto de actores públicos o privados relevantes para la red de valor subnacional y de un articulador que facilite la identificación de problemas y soluciones. El articulador debe hacer seguimiento a los problemas identificados y procurar que se vayan resolviendo. Debe también desempeñar el papel de un intermediario honesto (*honest broker*) que ayude, entre otras cosas, por ejemplo, a generar confianza entre las grandes empresas modernas, los pequeños proveedores, y las entidades públicas y privadas del nivel subnacional que promueven el sector o cadena de valor.

Con lo anterior en mente, podemos diferenciar tres niveles de intervenciones:

18 C. Sabel y P. Ghezzi, *The quality hurdle: Towards a development model that is no longer industry-centric* (no publicado, 2020).

19 OIT, *Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de América Latina y el Caribe*, Nota técnica regional, 2020.

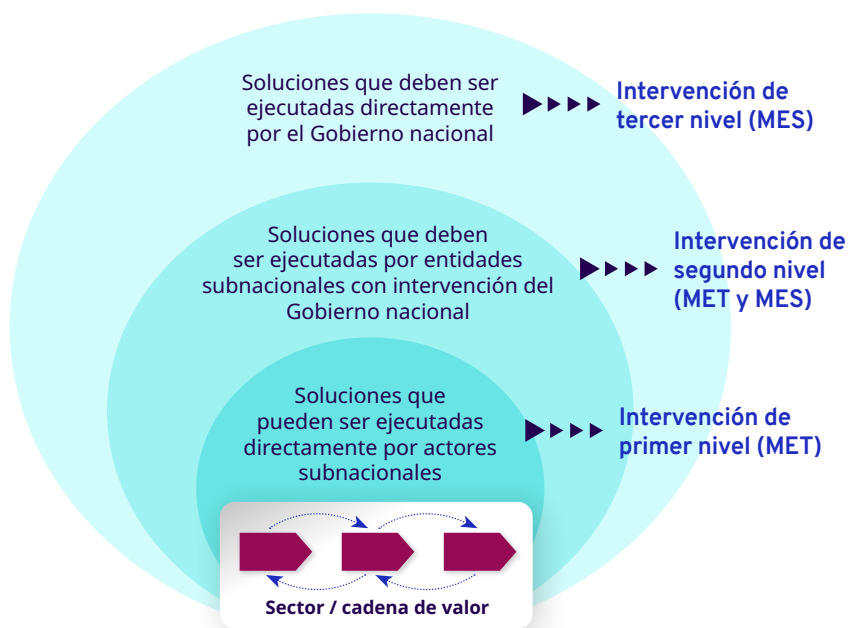
Intervenciones de primer nivel: son las que pueden ser resueltas fácilmente por los actores en el espacio de coordinación subnacional (la MET). Por ejemplo, la empresa tractora puede dar a sus potenciales proveedores (por lo general, pequeñas unidades económicas) capacitación sobre los estándares de calidad necesarios. O una entidad pública puede contratar trabajadores para brindar servicios de extensión o mejoramiento de las condiciones de trabajo; por supuesto, coordinados de cerca con la empresa tractora en la cadena de valor. Se trata de problemas que normalmente son «más fáciles» de solucionar, en la medida en que no requieren intervención de actores fuera de la cadena/red de valor.

Intervenciones de segundo nivel: son aquellas que deben ser ejecutadas por actores públicos subnacionales, pero que requerirán la intervención de una entidad nacional para inducir dicha ejecución. Por ejemplo, puede ser necesario que la institución de investigación agrícola local investigue un cultivo no priorizado o que el Gobierno subnacional priorice una obra de infraestructura o un programa que enfrente el desajuste de competencias laborales, o que haga algún cambio organizacional. Estos problemas (asociados a la limitada cooperación público-pública a nivel subnacional) deben ser elevados a la ME nacional, que puede asignar presupuesto o ayudar a resolver conflictos. Esta manera de trabajo intenta solucionar el mayor problema observado en programas de clústeres en América Latina: un grado de cooperación público-pública muy modesto dado el limitado poder de los «gerentes de clústeres».

Intervenciones de tercer nivel: son aquellas que deben ser ejecutadas directamente por instancias nacionales. Por ejemplo, cambios en normas nacionales que reflejen la realidad productiva, el fortalecimiento de una entidad nacional, la implementación de instrumentos de política de carácter transversal para actividades con oportunidad de crecimiento, y la creación de empleo o recursos para la construcción de alguna infraestructura. Nuevamente, el articulador local elevará los problemas a las ME Nacionales.

Pueden apreciarse estos distintos niveles de intervención en el gráfico 5.

► **Gráfico 5. Niveles de intervención para la productividad y el trabajo decente**



Elaboración propia.

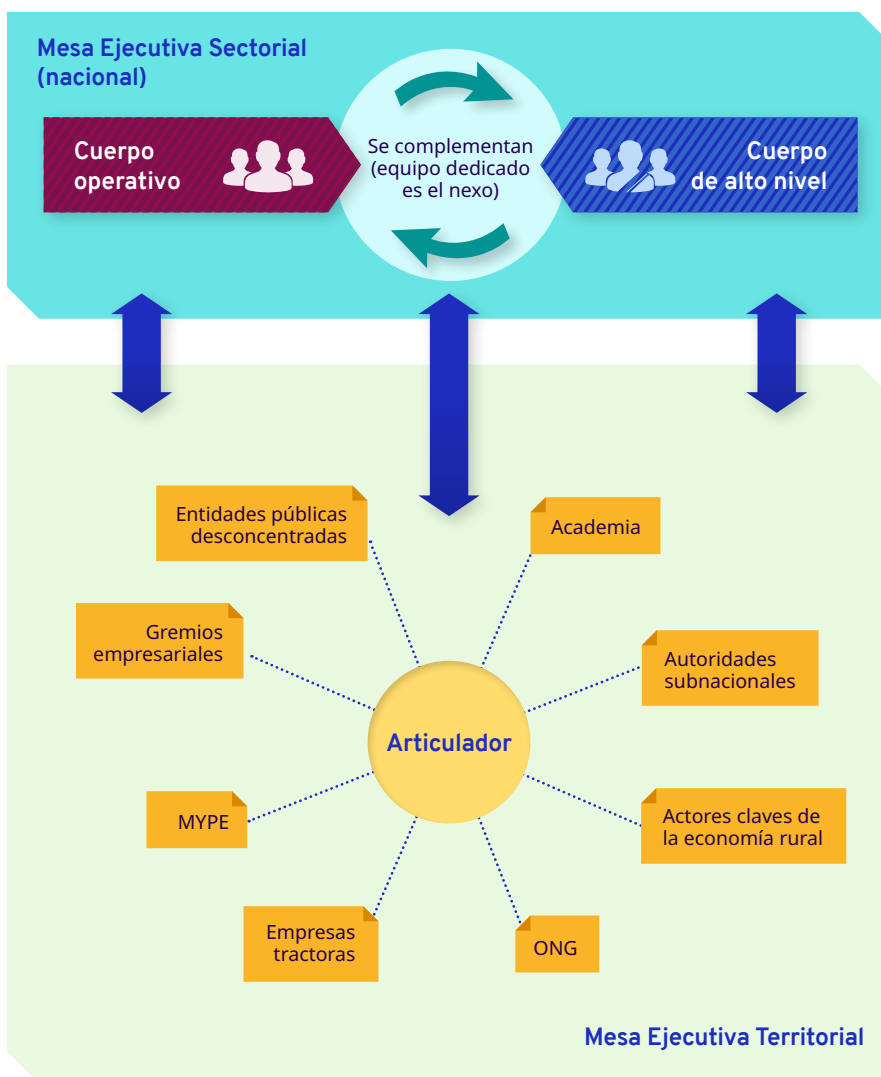
Por supuesto, existe una fuerte complementariedad entre el trabajo de la ME Nacional y el de la MET. La MET requiere el poder de la ME Nacional para inducir la cooperación de las entidades públicas (nacionales o subnacionales), con el fin de evitar los típicos problemas de falta de respuesta del sector público que encuentran los «gerentes de clústeres»²⁰.

Por consiguiente, la ME Nacional requiere el seguimiento diario y la presencia local de la MET (y, en particular, de los articuladores de la MET). Tanto en el nivel nacional como en el subnacional es importante considerar la inclusión y representación de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos; por ejemplo, actores de la economía rural, asociaciones empresariales, organizaciones de trabajadores, organizaciones de productores, representantes de pueblos indígenas, y empresas y cooperativas rurales que participan en los sectores o cadenas de valor priorizados.

Los articuladores subnacionales (de la MET) pueden ayudar también a la ME Nacional a incluir actores subnacionales. Por ejemplo, los gremios nacionales que están mejor representados en las ME Nacionales no siempre reportan toda la información relevante para las empresas o gremios locales y son reticentes a incluir a nuevos actores, por lo menos al comienzo.

20 En su evaluación de los programas de clústeres en la región, Maffioli, Pietrobelli y Stucchi destacan dos problemas que requieren ser resueltos. En primer lugar, estos programas se encuentran desarticulados de otros programas/herramientas del sector público. Son esfuerzos aislados y desvinculados. Por ello, a menudo no logran resolver los problemas de coordinación público-pública que se producen incluso a nivel subnacional. En segundo lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior, existen problemas cuyas decisiones deben tomarse a nivel de una instancia nacional (como cambios en una normativa o una certificación nacional) y que, por lo tanto, los programas de clústeres no logran resolver. Véase: A. Maffioli, C. Pietrobelli y R. Stucchi (Eds.), *The impact evaluation of cluster development programs: Methods and practices* (Washington D. C.: The Inter-American Development Bank, 2016).

► Gráfico 6. Coordinación del nivel territorial con el nacional



Elaboración propia.

Por supuesto, el articulador de nivel local necesita tener una mentalidad para resolver problemas y, en ese sentido, su trabajo puede ser análogo al que realiza el equipo dedicado de las ME. O, dicho de otra manera, los articuladores de los clústeres deberían usar la tecnología de las ME para resolver problemas a nivel subnacional.

Pero la analogía es imperfecta. Por diseño, las ME sectoriales (de ámbito nacional) no están limitadas ni en dónde intervenir ni en cómo hacerlo. Ello es indispensable para su buen funcionamiento, debido a que no se conocen *ex ante* los problemas que se enfrentarán ni las entidades o actores con los que se necesitará coordinar. Los articuladores y las MET, en cambio, están acotados en ámbito de acción, tanto geográfico como sectorial, porque tienen o tendrían competencias más claramente delimitadas.

Esta forma de trabajo debería ser útil para lograr un equilibrio y evitar caer en extremos. Por un lado, intentar estandarizar soluciones para todo el país, un objetivo frecuente del Gobierno nacional. La estandarización tiene ventajas obvias, pero tiene el problema de intentar encontrar «soluciones de talla única» que no reflejan las idiosincrasias productivas locales. Por otro, tener un trabajo a nivel subnacional sin método o sistematización, dependiente de inspiraciones individuales y que no construye sobre la base de lo aprendido de manera colectiva. El equilibrio implica orientaciones o lineamientos (*guidances*) sobre cómo operar, no reglas fijas insensibles a diferentes realidades y contextos. Por lo tanto, la idea de avanzar en la implementación de MET con el «*chip*» de la ME sectorial (nacional) es absolutamente plausible. Y el prerrequisito para su buen funcionamiento sería la existencia de una entidad articuladora que asumiría el rol que cumple el equipo dedicado en la ME Nacional.

El aprendizaje colectivo permitirá diferenciar entre ideas y políticas públicas que se ven bien en el papel, pero que no funcionan en la práctica, y aquellas que tienen un impacto probado. Esa información debe ser un insumo potente para decisiones presupuestales que eliminen (o por lo menos reduzcan) recursos para las primeras y asignen financiamiento a las segundas (y fomenten su uso).

3 Pasos para lanzar las ME e iniciar la acción y ejecución²¹

Naturalmente, un prerequisite para iniciar la operación de las ME es la decisión política de hacerlo. Dicha decisión tiene que venir idealmente de un «convocador» (de muy alto rango en el Gobierno), quien debe tener (de manera directa o indirecta) la capacidad de asignar presupuesto, promulgar regulación, inducir a las entidades públicas a cooperar, y resolver disputas cuando estas surjan. El convocador dirigirá el esfuerzo con el objetivo de tomar decisiones correctas. Según la experiencia, tiene sentido comenzar con una, dos o tres ME. Una vez tomada la decisión de lanzar el programa de ME, se recomienda seguir los pasos que se muestran en el gráfico 7.

21 Los pasos presentados sugieren un modelo ideal para el buen funcionamiento de las ME. Naturalmente, en el proceso de implementación, habrá que adaptarlas a las condiciones y restricciones de funcionamiento en cada país y realidad. Lo anterior es aplicable también para el caso de Mesas Ejecutivas Territoriales.

► Gráfico 7. Pasos para lanzar una ME



Elaboración propia.

a. Conformar el equipo dedicado de las Mesas Ejecutivas

El éxito de las ME dependerá en buena medida de las capacidades y del empoderamiento de su ED. Para conformarlo, el/la ministro/a convocador/a debe identificar inicialmente el núcleo del ED (incluido el líder). El líder del ED debe tener línea directa con el/la ministro/a. Idealmente, el ED de las ME debe estar dedicado en exclusiva a las ME. Si esto no es posible, el funcionamiento de las ME debe ser su prioridad. El núcleo del ED, formado normalmente por dos o tres funcionarios/as, debe tener lo siguiente:

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

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

Los miembros de ED no necesitan ser especialistas en los temas del sector (turismo, agricultura, forestal, acuícola u otro) o factor (logística, innovación, financiamiento, competencias) foco de la ME. Pero sí deben tener conocimientos de gestión pública y apalancar el conocimiento que tienen otras partes interesadas: entidades del sector público, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y otros actores claves del sector privado que participan en la ME. En algunos casos, las entidades públicas que tienen las competencias formales para la implementación contarán con las capacidades para hacerlo. En otros, no las tendrán, y el ED deberá trabajar con ellas para ayudarlas a realizar la implementación.

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

El núcleo del ED debe generar una estrategia para el avance de las ME, con el fin de hacer que las cosas sucedan (es decir, que haya una implementación efectiva). Entre otras cosas, debe conducir las sesiones periódicas de las ME, liderar las reuniones intersesiones, etc.

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

b. Generar una lista preliminar de Mesas Ejecutivas²²

En la mayoría de los casos, tiene sentido comenzar lanzando dos o tres ME. De manera ideal, estas deberían identificar problemas relativamente técnicos, razonablemente manejables y cuya implementación dependa sobre todo del Gobierno nacional. En general, a la par de generar un ambiente de confianza para un diálogo social fructífero y sostenible, se necesitan victorias tempranas que produzcan un impulso positivo. Es importante que las ME se consoliden de inmediato (y sean percibidas) como una herramienta útil.

Para elegir las primeras dos o tres ME, tiene sentido preparar una lista preliminar de ME potenciales. Para maximizar su impacto, lo ideal es que el sector / industria / cadena de valor foco de la ME sea definido tan ampliamente como se pueda, pero que a la vez sea lo suficientemente acotado como para poder trabajar de manera conjunta. El sector de la ME tiene que ser acotado porque los detalles relevantes —la productividad, los déficits de trabajo decente, las barreras regulatorias o las necesidades de infraestructura— deben ser lo suficientemente comunes entre los participantes de la ME. Cuanto más amplio el ámbito de una ME, más probable es que «mueva la aguja».

A veces, se puede hacer la acotación cuando la ME empieza a trabajar. Por ejemplo, en el Perú, se lanzó en 2018 la ME de Turismo, un sector económicamente relevante, pero a su vez bastante amplio. Durante el

²² Puede darse el caso de que, desde un inicio, una entidad decida implementar una ME para un sector o cadena de valor específico. Si así fuera, en este paso correspondería acotar preliminarmente el alcance y/o los temas de la ME.

proceso de implementación original, se decidió acotar la mesa a tres temas: conectividad a través del aeropuerto Jorge Chávez; acceso a Machu Picchu; y formalización del sector, en especial en el tema de las agencias de viajes.

La elección de qué mesas de la lista preliminar lanzar se decidirá en un proceso previo conocido como de premesas²³.

c. Llevar a cabo premesas

Para identificar las primeras dos o tres ME, es necesario hacer premesas con algunos de los candidatos de la lista preliminar.

Las premesas consisten en reuniones preliminares del ED de la ME con partes interesadas públicas y representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, y otros actores potenciales privados del sector / cadena de valor / factor de la ME candidata. En cada premesa, el ED escucha los principales problemas y atiende los cuellos de botella que enfrenta el sector o cadena de valor foco de la ME candidata, con especial énfasis en aquellos que afectan la productividad y la capacidad de generar trabajo decente. Es un espacio de exploración al que el ED debe ir a escuchar, sin prejuicios. En la premesa, el ED debe:

- Identificar los problemas / cuellos de botella de la productividad (y sus causas subyacentes) y los déficits de trabajo decente más importantes y urgentes del sector, así como sus potenciales soluciones.
- Distinguir, en el proceso, a los miembros públicos y privados que podrían participar de las sesiones de las ME. En estas mesas hay miembros permanentes y también aquellos que asisten para tratar problemas específicos. Con el tiempo, se puede invitar a más miembros. La premisa es evitar una rigidez excesiva.

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

- Reconocer, dentro del grupo de partes interesadas del sector público, a aquellos funcionarios que servirán de enlace entre el ED y las entidades competentes. También se debe identificar a los funcionarios públicos claves en cuyas manos están las competencias formales para implementar la solución de los problemas. Los enlaces y las autoridades claves que tienen las competencias formales pueden o no coincidir.

Como consecuencia del trabajo de premesa, el ministerio convocador deberá decidir si se lanza la ME (es decir, si se confirman las premisas de que el sector tiene potencial como ME). Si se decide lanzarla, se deben preparar una estrategia de priorización y un diagnóstico inicial preliminar.

d. Realizar el lanzamiento oficial de las ME

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

e. Iniciar la acción y ejecución de las ME

Luego del lanzamiento oficial, comienzan las sesiones regulares o periódicas de las ME y las (igualmente importantes) reuniones intersesiones. Gran parte del trabajo más importante se realiza en estas últimas, siguiendo el enfoque recursivo y el de investigación-acción descritos en el acápite «c» de la sección 2 del presente documento (véanse también los pasos sugeridos en el gráfico 4).

Cabe destacar que las sesiones periódicas deben ser frecuentes. Idealmente, quincenales. La alta frecuencia es necesaria y actúa como un mecanismo de presión constante para sus participantes, para asegurar que no se pierda el impulso (e interés). En estas sesiones regulares, no deben participar normalmente altas autoridades sino el cuerpo de nivel

operativo de la ME (el ED y las partes interesadas del sector público, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones de trabajadores, y otros actores claves del sector privado).

Es recomendable iniciar la acción y ejecución de las ME con una sistematización preliminar de los problemas y de las posibles soluciones identificadas en las premisas. Esta propuesta constituye la semilla de una «hoja de ruta» inicial para promover la productividad y la generación de trabajo decente en el sector o cadena de valor. A pesar de que se trata de una priorización preliminar, es importante identificar de manera adecuada los problemas y sus causas raíces (llamadas también causas subyacentes), porque se trata de ir más allá de los síntomas para abordar los problemas sistémicos.

En tal sentido, en la «hoja de ruta» inicial (siempre preliminar), se deberá establecer un objetivo de largo plazo y la priorización de 3 o 4 problemas manejables para empezar a resolverlos (véase el gráfico 4). Es importante considerar que la resolución de estos problemas debe permitir a las ME lograr victorias tempranas.

f. Extender el número de ME y lanzar ME Territoriales

En la medida en que se esté avanzado, tiene sentido ampliar los sectores o cadenas de valor más allá de las dos o tres ME iniciales. También, empezar a trabajar en las Mesas Ejecutivas Territoriales (subnacionales) con las adaptaciones pertinentes que tomen en cuenta las realidades y procesos de los territorios.

4

Oportunidades y desafíos futuros

Apoyar los procesos de recuperación inclusiva y sostenible de la pandemia promoviendo el crecimiento sostenido de productividad, impulsando la transición justa en el marco de la protección de la biodiversidad, eliminando los déficits de trabajo decente y creando más y mejores empleos va a requerir trabajar en distintas instancias sectoriales, geográficas y por tipo de producto. Resolver el problema de la informalidad, en particular y con énfasis en la economía rural, va a requerir aceptar la heterogeneidad de las unidades productivas y lograr que, en algunos casos, se consiga una transformación productiva (con el apoyo de políticas públicas) y, en otros, un crecimiento del empleo en el sector formal (para que absorba empleo actualmente en empresas de subsistencia, muchas de ellas informales).

Nada de esto es simple. Requerirá resolver múltiples problemas de coordinación y en diferentes niveles. La metodología de las ME (nacionales/sectoriales y territoriales) es una herramienta que puede permitir abordar estos problemas adaptándolos a las distintas características de las cadenas de valor, sectores, países, etc.

Para un adecuado funcionamiento de las ME en pro de la productividad y el trabajo decente, es importante contar con la participación de los actores tripartitos del mercado de trabajo, además de tener un grupo comprometido de participantes tanto del sector público como del privado; empezar poco a poco y acumular «*knowhow*» en hacer que las ME funcionen y promuevan un diálogo social efectivo; tener un equipo dedicado, conocedor de la gestión pública, que logre que las cosas sucedan; comenzar solucionando tres o cuatro problemas desde el principio, para crear «*momentum*» positivo; y tener un plan preliminar y empezar a implementar con rapidez, lo que permitirá aprender qué funciona, iterar y mejorar (enfoque recursivo).



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina Regional de la OIT para América
Latina y el Caribe

Calle Las Flores 275
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300