

Evaluación y Fortalecimiento de la Estrategia

“Pactos por el
Crecimiento y la
Generación de Empleo”



Evaluación y Fortalecimiento de la Estrategia

“Pactos por el Crecimiento y la
Generación de Empleo”

Andrea González
Juan Carlos Hallak

Enero 2023



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.

Evaluación y Fortalecimiento de la Estrategia “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo”¹

Andrea González²

Juan Carlos Hallak³⁴

Resumen

Este trabajo documenta y analiza los “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo” (PCGE), una experiencia de colaboración público-privada para la competitividad sectorial realizada en Colombia durante el período 2019-2022. Los PCGE se implementaron en 22 sectores del agro, la industria y los servicios, y tuvieron como objetivo la identificación y remoción de barreras al crecimiento de corto plazo. El trabajo también presenta un análisis comparado con otras iniciativas similares ejecutadas en países de Latinoamérica y en algunos países desarrollados. Los PCGE tuvieron una implementación comparativamente exitosa que atribuimos a un diseño de la estrategia acorde al contexto institucional del país, a un efectivo liderazgo político de la vicepresidente y a la coherencia interna del diseño junto con su clara comunicación a los participantes. De todas formas, existen oportunidades de mejora en su implementación, así como desafíos de continuidad y profundización hacia un tipo de colaboración con objetivos estratégicos de mejora estructural.

Códigos JEL: D71, D78, L52, O25

Palabras clave: desarrollo productivo, colaboración público-privada, competitividad, Colombia

¹ Agradecemos la valiosa asistencia técnica de Kendell Piñeros en este estudio y su efectiva y oportuna gestión de las entrevistas. También agradecemos los comentarios de Christian Volpe, Alejandra Villota y Jennifer Taborda.

² Instituto Interdisciplinario de Economía Política (UBA-CONICET).

³ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

⁴ CONICET. Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política.

Resumen ejecutivo

Las políticas de desarrollo productivo (PDP) son clave para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países de América Latina. En el marco de su estrategia de desarrollo productivo, Colombia implementó los “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo” (PCGE) entre abril de 2019 y julio de 2022. Estos pactos fueron diseñados como estrategia para la generación de nuevas fuentes de crecimiento sectorial teniendo como premisa el trabajo colaborativo público-privado para identificar y remover cuellos de botella de corto plazo que limitan la producción (en contraste con estrategias previas orientadas a metas de largo plazo para la transformación del aparato productivo colombiano). Este trabajo documenta y analiza, con base en entrevistas a actores clave y revisión de documentación y bibliografía relevante, cómo esta estrategia fue concebida e implementada, identificando las principales decisiones de diseño, los participantes públicos y privados, la dinámica de la vinculación público-privada y los resultados generados. A la vez, el trabajo presenta un análisis comparado con otras PDP ejecutadas en países de Latinoamérica y en países desarrollados a fin de que la experiencia de los PCGE contribuya a un mejor diseño e implementación de políticas de colaboración público-privadas similares en la región.

La estrategia de PCGE fue un desarrollo conjunto de la Vicepresidencia de Colombia, la Presidencia a través de sus Consejerías, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colombia Productiva, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades que forman el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Estas entidades públicas, junto con 86 asociaciones empresarias (gremios) de los sectores agrícola, industrial y de servicios, diseñaron e implementaron 22 pactos sectoriales, los cuales estuvieron principalmente orientados a fortalecer la capacidad de generación de empleos, exportaciones, inversión y valor de sectores productivos de la economía colombiana considerados estratégicos. En el sector de manufactura se suscribieron 9 pactos, con las cadenas de alimentos y bebidas, construcción, farmacéuticos, hidrocarburos, industria de movimiento, infraestructura, minería, moda y químicos. En el sector de servicios se suscribieron 5 pactos, con las cadenas de economía naranja, energía, software y tecnología informática, tercerización de procesos de negocios y turismo. En el sector de agricultura se suscribieron 8 pactos, con las cadenas de cacao, caña de azúcar, carne, forestal, frutícola, lácteos, palma de aceite y, pesca y acuicultura. Los 22 pactos generaron en total 907 compromisos.

Los PCGE definieron temas posibles de agenda y el horizonte temporal para la ejecución de las acciones alineados al objetivo de superar cuellos de botella de corto plazo. En este sentido, se delimitó la agenda en torno a temas normativos y de simplificación burocrática, formalización del empleo y de empresas, formación de trabajadores, atracción de inversiones, promoción de exportaciones, o reorientación de programas y herramientas existentes tendientes, por ejemplo, a desarrollar nuevos productos o adoptar buenas prácticas comerciales o productivas. En los pactos de los sectores del agro se incluyeron temas de biodiversidad, financiamiento y gestión de riesgos agropecuarios, fortalecimiento institucional, ordenamiento social y productivo y, sanidad e inocuidad. A la vez, se buscaron compromisos factibles de ser concretados en el período de tiempo que restaba a la administración de Iván Duque. Esta combinación de alcance temático y temporal facilitó la generación de confianza entre los

participantes de los pactos al incluir en la agenda solo compromisos que pudieran tener relativamente rápido cumplimiento.

La estrategia de PCGE logró una implementación exitosa en apego al diseño previsto y con un alto grado de cumplimiento (97%) de los compromisos asumidos. También alcanzó una efectiva organización y coordinación ante la diversidad de actores públicos y privados involucrados, así como la generación de un diálogo fructífero que derivó en compromisos claros y en la concreción de las acciones identificadas para superar los distintos cuellos de botella. Considerando los aspectos que caracterizan el diseño de los PCGE, la experiencia internacional y los antecedentes institucionales e históricos de implementación de otras PDP en Colombia, atribuimos gran parte de la buena performance de los PCGE a un diseño que supo adaptarse al contexto institucional imperante en el país para potenciar su efectividad, a un efectivo liderazgo político de las máximas autoridades del país y a un diseño coherente, justificado y bien comunicado a los actores involucrados.

La adecuación del diseño al contexto institucional se observó, por un lado, en el aprovechamiento de las capacidades técnicas del DNP, que con los años logró una importante capacidad de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Por otro lado, se observó también en una estructura de gobernanza que se apalancó en la singular institucionalidad de Colombia orientada a promover la coordinación público-privada para la competitividad (especialmente la Consejería para la Competitividad y la Gestión Público-Privada y el SNCI). Así, se estableció una gobernanza compleja pero efectiva que posibilitó la coordinación de las decisiones de política entre las diferentes entidades públicas. A la vez, el diseño de los pactos se enmarcó en el consenso explícito en Colombia entre los sectores público y privado sobre la necesidad de una política nacional de desarrollo productivo.

El liderazgo de la entonces vicepresidente como impulsora de los pactos y garante de su cumplimiento a través de su involucramiento a la cabeza de la estructura de gobernanza también contribuyó al buen funcionamiento de la estrategia de pactos. Dicho involucramiento jugó un rol central brindando una fuerte señal de compromiso y relevancia de la agenda a las entidades del sector público y al sector privado, lo cual favoreció la participación y compromiso de estas entidades.

La coherencia interna del diseño de los PCGE también fue clave para su buen funcionamiento. Una vez definida su orientación a la remoción de cuellos de botella que traban el crecimiento sectorial, cada una de las restantes decisiones de diseño adoptadas fue consecuente con esta definición. En este sentido, se destacan, por ejemplo, las decisiones de convocar por el sector privado solo a gremios y empresas por ser quienes conocen específicamente los cuellos de botella y pueden proponer cómo superarlos (la participación de otros actores es más relevante para una orientación al largo plazo), no asignar presupuesto propio a los PCGE (la remoción de cuellos de botella demandaría principalmente esfuerzos de gestión) así como limitar los temas de agenda y el horizonte temporal incluyendo compromisos que pudieran tener relativamente rápido cumplimiento. A la vez, contribuyó también al buen funcionamiento de los pactos que todos los participantes públicos privados tenían claro el alcance de los mismos en términos de objetivos, temas susceptibles de ser abordados y plazos en los que debían desarrollarse las acciones, lo cual posibilitó desde los comienzos de la iniciativa alinear las expectativas de los involucrados y organizar el accionar de cada uno durante la implementación de la misma.

Las lecciones aprendidas y recomendaciones para contribuir a un mejor diseño e implementación de políticas de colaboración público-privadas son:

1. Definir claramente el objetivo de la política: La decisión sobre el objetivo reside en dos alternativas aparentemente contrapuestas. Por un lado, un posible objetivo se limita a superar cuellos de botella de corto plazo, tal como fue el caso de los PCGE. Por otro lado, un objetivo de mayor profundidad o alcance se propone abordar cuestiones estructurales o estratégicas de largo plazo. Es importante realizar esta elección en forma explícita, comunicarla claramente a todos los actores intervinientes y estructurar el diseño del programa en consonancia con dicha decisión. De cualquier forma, más que mutuamente excluyentes, estas alternativas deben pensarse como secuenciales o incluso complementarias.
2. Diseñar la política de acuerdo con el objetivo seleccionado: Definido el objetivo de la política, el diseño de la misma debe ser coherente con dicho objetivo. Un diseño coherente implica decisiones sobre a quién convocar, qué presupuesto asignar, qué temas incluir y cuáles excluir y qué horizonte plantear para la ejecución de las acciones.
3. Comunicar claramente el objetivo, el diseño y los avances de implementación de la política a todos los participantes: En toda colaboración público-privada es central comunicar a los participantes estas definiciones en forma clara y transparente para sentar “reglas de juego” conocidas por todos y alinear expectativas en torno a ellas. Además, durante el proceso de implementación de la política es importante mantener informados a todos los involucrados sobre el grado de avance logrado en los distintos compromisos.
4. Establecer una estructura de gobernanza apalancada en la institucionalidad existente: La experiencia de los PCGE mostró la relevancia de establecer una estructura de gobernanza que combine adecuadamente la intervención de autoridades políticas y del equipo técnico. En los PCGE, la estructura de gobernanza incluyó autoridades políticas al más alto nivel, que intervinieron oportunamente para destrabar obstáculos en la implementación, y un equipo técnico conformado por un equipo a cargo de la gestión general –asesores y líderes técnicos– y otro responsable de la definición de acciones y evaluación de avances de implementación –el DNP–. Contar con un equipo experimentado con capacidades para identificar y delimitar acciones y para realizar un seguimiento riguroso en la implementación permite orientar a las instituciones al cumplimiento de las acciones estableciendo claramente cuál es el compromiso asumido y brindando información transparente que facilita el mutuo control.
5. Contar con el liderazgo político de una máxima autoridad: Aunque se cuente con una estructura de gobernanza robusta, es indispensable el liderazgo político por parte de una autoridad de máximo rango para lograr que la iniciativa logre el impacto esperado. En los PCGE, la conducción política de la vicepresidente desde sus inicios, y luego de la consejera presidencial para la competitividad y la gestión público-privada, impulsó el compromiso del sector público y del sector privado y destrabó situaciones de conflicto que atentaban contra el cumplimiento de algunos compromisos.

Aun ante cambios de administración y la posibilidad de reorientación en algunos lineamientos centrales de la política productiva, consideramos que la construcción institucional lograda por los PCGE es lo suficientemente efectiva y flexible para poder ser aprovechada en la persecución de agendas de competitividad sectoriales cualesquiera sean las prioridades planteadas por dichos lineamientos. En un contexto como el de Colombia, en donde existe consenso sobre la necesidad y la relevancia de la política de desarrollo productivo nacional y su articulación con las regiones, estas experiencias de diálogo y acción junto con el sector privado para trabajar la competitividad sectorial deberían proveer los cimientos para una verdadera transformación e internacionalización de la estructura productiva de este país.

I. Introducción

Las políticas de desarrollo productivo (PDP) son clave para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países de América Latina. En las últimas cuatro décadas, se han implementado en la región una gran variedad de PDP. Sin embargo, el éxito logrado aún es materia de debate entre académicos, funcionarios del sector público y representantes del sector privado. Estudios sobre procesos de formulación e implementación de PDP concluyen que las características específicas de estas políticas, así como el tiempo y lugar en que son adoptadas, son elementos centrales para alcanzar los objetivos de desarrollo productivo (Stein y otros, 2006; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Cornick y otros, 2018). Más aún, estudios realizados sobre experiencias en América Latina afirman que la efectividad de las PDP depende del marco de cooperación público-privada en el que se llevan a cabo (Crespi y otros, 2014; Fernández-Arias y otros, 2016).

Con base en una fuerte convicción sobre la importancia de las PDP, y en el marco de su estrategia de desarrollo productivo, Colombia implementó los “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo” (PCGE) entre abril de 2019 y julio de 2022. Estos pactos fueron diseñados como estrategia para la generación de nuevas fuentes de crecimiento sectorial teniendo como premisa el trabajo colaborativo público-privado para identificar y remover cuellos de botella de corto plazo que limitan la producción, diferenciándose así de estrategias previas orientadas a la definición de metas de largo plazo para la transformación del aparato productivo colombiano. Este trabajo analiza cómo esta estrategia fue concebida e implementada identificando las principales decisiones de diseño, los actores participantes públicos y privados, la dinámica de la vinculación entre el sector público y el privado y los resultados generados.

La estrategia de PCGE fue una política llevada a cabo conjuntamente por la Vicepresidencia de Colombia, la Presidencia a través de sus Consejerías, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colombia Productiva, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades que forman el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Estas entidades públicas, junto con 86 asociaciones empresarias de los sectores agrícola, industrial y de servicios, diseñaron e implementaron 22 pactos sectoriales, los cuales estuvieron principalmente orientados a fortalecer la capacidad de generación de empleos, exportaciones, inversión y valor de sectores productivos de la economía colombiana considerados estratégicos.

Este trabajo documenta y analiza la experiencia de los PCGE implementados en Colombia, a la vez que presenta un análisis comparado con otras PDP ejecutadas en países de Latinoamérica y en países desarrollados. La finalidad del análisis es contribuir a que la experiencia de los PCGE contribuya a un mejor diseño e implementación de políticas de colaboración público-privadas similares en la región. La estructura del presente documento es la siguiente. La sección II desarrolla la metodología con la que fue realizado el análisis de la estrategia de pactos. La sección III documenta la experiencia de los PCGE. La sección IV compara la experiencia de los PCGE con otros programas similares de colaboración público-privada para promover la competitividad sectorial. La sección V analiza los determinantes del funcionamiento de los pactos. La sección VI presenta las lecciones aprendidas y las

recomendaciones para futuros diseños e implementaciones de PDP con colaboración público-privada.

II. Metodología

La evaluación de la estrategia Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo se realizó siguiendo una metodología cualitativa. Las principales fuentes de información fueron los actores clave que participaron en la formulación del diseño y la implementación de la estrategia de pactos –responsables políticos de la intervención, coordinadores técnicos de los PCGE, asesores de Vicepresidencia y de las Consejerías de presidencia, funcionarios del DNP, funcionarios de Colombia Productiva y ProColombia, y representantes de las asociaciones empresariales–. Entre marzo y julio de 2022 se realizaron 38 entrevistas semiestructuradas (24 virtuales y 14 presenciales). La selección de las personas entrevistadas buscó que la mayoría de las entidades del sector público y del sector privado partícipe en los pactos estuviera representada. No obstante, no entrevistamos a representantes de empresas no líderes en sus respectivos gremios ni tampoco a representantes de gremios que no participaron de los pactos. Además, participamos del evento de cierre de Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo realizado el 6 de julio de 2022 en Bogotá, organizado por la Vicepresidencia de Colombia. En dicho evento recogimos testimonios adicionales de representantes del sector público y del sector privado. El Anexo I presenta el detalle de las personas entrevistadas y de los testimonios recogidos en el mencionado evento. Otras fuentes de información incluyeron documentos relevantes relativos a la estrategia, como normativa sobre PDP (leyes, decretos, actos legislativos), convocatorias a gremios e informes gubernamentales (de gestión, de seguimiento, de logros).

Realizamos la evaluación de la estrategia de los PCGE analizando cuatro componentes: los antecedentes, el diseño, la implementación y los resultados obtenidos. En el Anexo II, la tabla 1 presenta las preguntas guía para el análisis de cada componente y los parámetros de evaluación. A continuación, se describen los aspectos considerados en cada uno de estos componentes.

En la consideración de los antecedentes, contemplamos el análisis del contexto en el que se definió y diagnosticó el problema a resolver por la política pública teniendo en cuenta su relación con otras intervenciones públicas previas y contemporáneas y el análisis de la arquitectura institucional existente en Colombia. El contexto comprende el proceso político a partir de cual se diagnosticó el problema a resolver. Por su parte, la arquitectura institucional comprende la identificación de instituciones públicas y privadas orientadas a abordar la falta de competitividad, así como de las interacciones público-privada para formular e implementar PDP.

En el análisis del diseño, incluimos la evaluación del proceso de formulación de la estrategia y de su contenido. La formulación de la estrategia considera los actores involucrados en el proceso de elaboración y la legitimidad y capacidad de los actores partícipes. El contenido del diseño comprende el análisis de las decisiones sobre el alcance –profundidad de los objetivos, los participantes, el presupuesto, la agenda (tipo de acciones a incluir), el horizonte temporal y los sectores productivos– y la estructura de gobernanza.

En cuanto a la implementación, consideramos el análisis de la efectividad con la que se llevó adelante la estrategia de PCGE. Es decir, evaluamos la correspondencia entre el diseño y la implementación.

Finalmente, evaluamos el grado de concreción de los resultados esperados de los PCGE considerando los avances reportados por el DNP y las perspectivas tanto del sector público como del sector privado.

El análisis de las experiencias regionales e internacionales de desarrollo productivo presentado en la sección IV fue realizado principalmente a partir de fuentes secundarias, con excepción de las mesas sectoriales de Argentina en las que, además, se contó con la experiencia de los autores del estudio en la gestión de dichas mesas.⁵

A partir del análisis comparado de la estrategia de pactos con experiencias internacionales similares de cooperación público-privada identificamos los factores que contribuyeron al buen funcionamiento de los PCGE analizados en la sección V y formulamos las lecciones aprendidas y recomendaciones presentadas en la sección VI para contribuir a un mejor diseño e implementación de políticas de colaboración público-privadas.

III. Estrategia “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo”

Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo fue una estrategia de desarrollo productivo basada en la colaboración público-privada implementada en Colombia durante la administración del presidente Iván Duque. La estrategia se inició en marzo de 2019 y finalizó en julio de 2022. A diferencia de estrategias previas, lideradas por el MINCIT y orientadas a la definición de metas de largo plazo para la transformación del aparato productivo colombiano, la estrategia de pactos fue conducida por la Vicepresidencia y buscó la definición de metas y acciones de corto plazo para remover trabas o cuellos de botella que limitan el crecimiento de los sectores productivos.⁶ Como resultado, se firmaron 22 PCGE entre 2019 y 2020, orientados a fortalecer la capacidad de generación de empleos, exportaciones, inversión y valor de los sectores considerados más estratégicos de la economía colombiana. En el sector de manufactura, se suscribieron 9 pactos, con las cadenas de alimentos y bebidas, construcción, farmacéuticos, hidrocarburos, industria de movimiento, infraestructura, minería, moda y químicos. En el sector de servicios, se suscribieron 5 pactos, con las cadenas de economía naranja, energía, software y tecnología informática, tercerización de procesos de negocios (BPO, por sus siglas en inglés) y turismo. En el sector de agricultura, se suscribieron 8 pactos, con las cadenas de cacao, caña de azúcar, carne, forestal, frutícola, lácteos, palma de aceite y, pesca y acuicultura. En esta sección se presentan los antecedentes que configuraron un entorno fértil para la estrategia de pactos basada en la colaboración público-privada, las principales decisiones sobre el diseño de la intervención, la dinámica de la implementación de los PCGE y los resultados obtenidos.

⁵ Los autores formaron parte de la experiencia desde sus roles de Subsecretario de Inserción Internacional y Directora de Planificación para la Inserción Internacional, de la entonces Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo.

⁶ En este documento se considera corto plazo un período de hasta dos años y medio, coincidentemente con el horizonte de ejecución previsto de los PCGE.

III.1. Antecedentes

a. *Contexto*

En los últimos 30 años, Colombia ha implementado diferentes PDP basadas en colaboraciones público-privadas para incrementar la competitividad y la productividad de su economía, con diferentes resultados.⁷ No obstante, el desarrollo de capacidades públicas y privadas ha ido configurando un entorno propicio para repensar qué tipo de PDP y de ámbitos institucionales requiere Colombia para su crecimiento en el corto y largo plazo. En el caso del sector público se destacan dos cambios relevantes.

Por un lado, el MINCIT⁸ comenzó con la implementación de programas sectoriales como el Programa de Transformación Productiva (PTP)⁹, y transversales como Fábricas de Productividad. Por el otro, el gobierno nacional creó nuevos ámbitos institucionales para coordinar con el sector privado las políticas orientadas a la competitividad –por ejemplo, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación–.

A la vez, cambios desde el sector privado también han contribuido a la formulación de un nuevo conjunto de políticas productivas. En particular, el creciente involucramiento de las asociaciones empresariales –o gremios– en la formulación e implementación de PDP, así como su demanda de mayor institucionalización de las colaboraciones público-privadas, han alentado a pensar nuevas estrategias de colaboración y compromiso de estos dos sectores.

La Política Nacional de Desarrollo Productivo presentada en el CONPES 3866 de 2016 busca continuar experimentando e innovando con políticas, programas e instrumentos transversales y sectoriales para incrementar la competitividad y la productividad de Colombia. Dicho documento reconoció ciertas limitaciones para una efectiva implementación de PDP, como la falta de foco en la solución de fallas de mercado o de gobierno, la falta de consideración de las vocaciones productivas subnacionales en la definición de los programas nacionales, la falta de articulación de esfuerzos públicos y privados y la ausencia de criterios únicos para la definición de problemas de productividad y apuestas productivas. Así también, el documento recogió recomendaciones del sector privado, en cabeza del Consejo Privado de Competitividad y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia sobre la necesidad de poner a la empresa en el centro de la política y, en consecuencia, de incluir acciones de transferencia de tecnología, innovación y emprendimiento, acceso al financiamiento, encadenamientos productivos, formación de capital humano especializado y promoción de exportaciones, así como también priorizar apuestas productivas y realizar ajustes institucionales. A partir del reconocimiento de las limitaciones encontradas y de las recomendaciones del sector privado, la Política Nacional de Desarrollo Productivo establece lineamientos conceptuales y de acción para resolver fallas de mercado, fallas de gobierno y fallas de articulación entre los gobiernos nacional y regional,

⁷ Ver Eslava, Meléndez y Perry (2014) sobre el Programa de Transformación Productiva y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, Reina y Castro (2013) sobre los Comités público-privados regionales y las revisiones de Martínez y Ocampo (2011) y Reina, Oviedo y Tamayo (2015) sobre las PDP implementadas en Colombia entre 1994 y 2010 y entre 1990 y 2014, respectivamente.

⁸ El MINCIT lideró los programas mencionados mediante sus patrimonios autónomos Colombia Productiva y Bancóldex.

⁹ Inicialmente esta estrategia se conoció con el nombre Sectores de clase mundial (Meléndez y Perry, 2009).

entre el sector público y el privado, y entre entidades públicas nacionales. La estrategia de Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo se enmarcó en dicha política.

La gestión del presidente de Colombia Iván Duque, entre 2018 y 2022, acompañó dicha política de desarrollo productivo. Ello se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, incluido en la ley 1955 de 2019. En este PND se establecieron tres pactos rectores –legalidad, emprendimiento y equidad–, estrategias transversales para el desarrollo, por ejemplo, de ciencia y tecnología, logística y transporte, sostenibilidad ambiental, estrategias sectoriales como, por ejemplo, para los sectores de minería, energía y economía naranja y una visión territorial tendiente a potenciar todas las regiones del país. En particular, el pacto rector por el emprendimiento es el que definió que la estrategia de crecimiento y reactivación económica se potencie sobre la base de un entorno favorable para la consolidación de un tejido empresarial “formal, sólido y competitivo”. El entorno tendría por base el apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, la simplificación de la regulación y una mayor competencia. Además, el pacto estableció acciones para fortalecer la infraestructura de la calidad para que las empresas puedan sofisticar su producción.

b. Arquitectura Institucional

Una característica distintiva de Colombia es su arquitectura institucional orientada a promover la competitividad (ver figura 1). Dos instituciones públicas destacadas de mayor antigüedad son el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación, desempeñándose como organismo asesor del Gobierno en lo relativo al desarrollo económico y social de Colombia. El CONPES es el responsable de revisar el PND y de aprobar las propuestas de PDP que le presenta el DNP.¹⁰

El PND es el instrumento que establece los lineamientos estratégicos de cada administración. Las propuestas realizadas por el DNP aprobadas por el CONPES se plasman en documentos homónimos. Dichos documentos CONPES no son en sí mismo regulaciones, sino que preparan el escenario para la adopción de programas, leyes y otras regulaciones (Eslava, Meléndez y Perry, 2014). Los CONPES son documentos que, generalmente, involucran tanto en su proyección como aprobación a varias entidades del sector público o del sector privado. Ante ello, el DNP es quien coordina a los diferentes actores que aprueban los CONPES.

A través de los lineamientos definidos por el CONPES, desde mediados de la década de 1990 Colombia ha implementado diferentes PDP para promover una mayor competitividad, productividad, innovación, emprendimiento, desarrollo regional y exportación (Meléndez y Perry, 2009; Eslava, Meléndez y Perry, 2014; CAF, 2015). En los sucesivos CONPES se establecieron objetivos de: (a) fortalecimiento de las exportaciones colombianas en el largo plazo sobre la base de ventajas competitivas (CONPES 2739 de 1994), (b) definición de

¹⁰ El plan nacional de desarrollo es el instrumento formal y legal donde se establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República y el plan de inversiones de las entidades públicas nacionales. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP.

estrategia de innovación (CONPES 2748 de 1994) y política nacional de innovación (CONPES 3582 de 2009), (c) fomento de inversión del sector privado en ciencia, tecnología e innovación (CONPES 3834 de 2015; CONPES 4069 de 2022), y (d) mejora institucional para la competitividad, el desarrollo productivo, la promoción de exportaciones y la internacionalización (CONPES 3297 de 1998; CONPES 3439 de 2006, CONPES 3527 de 2008, CONPES 3866 de 2016 y CONPES 4085 de 2022).

Figura 1. Arquitectura organizacional



Fuente: Elaboración propia

La Política Nacional de Desarrollo Productivo del CONPES 3866 explicita estrategias y establece instrumentos sectoriales y transversales buscando resolver fallas de mercado, fallas de gobierno y fallas de articulación entre los gobiernos nacional y regional, entre el sector público y el privado, y entre entidades públicas nacionales que obstaculicen el crecimiento de la productividad y la sofisticación del aparato productivo colombiano. Esta PDP continúa con la búsqueda de la transformación de la estructura económica colombiana y establece la necesidad de priorizar apuestas productivas definiendo criterios generales para tal priorización a fin de garantizar transparencia. La implementación de la PDP comenzó en 2016 y se prevé continuarla hasta el 2025. Tiene por responsables al MINCIT y al MADR. La estrategia de pactos se enmarcó en los lineamientos establecidos en este CONPES.

El DNP, por su parte, es una entidad técnica de planeación que asesora al presidente de Colombia.¹¹ El DNP es el responsable de diseñar y orientar las políticas públicas colombianas de corto, mediano y largo plazo, así como también de evaluarlas. Entre otras funciones, el DNP desempeña la Secretaría Ejecutiva del CONPES, lo que implica la formulación de los planes nacionales de desarrollo, la revisión –junto con el Ministerio de Hacienda– del presupuesto que estos planes demandan y la definición de las políticas que requieren la coordinación entre

¹¹ En la estructura de la Administración pública, es un departamento administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República.

ministerios. Además, es responsable de la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno. El DNP es *primus inter pares* entre los ministerios nacionales porque es quien realiza el seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público con cargo al presupuesto de inversión, y evalúa sus resultados.¹² Desde mediados de la década de 1990, el DNP ha ido fortaleciendo sus capacidades de evaluación adoptando metodologías sistemáticas –por ejemplo, incluyendo métodos estadísticos más rigurosos como evaluaciones de impacto con ensayos aleatorios controlados– que permiten definir y evaluar el cumplimiento de metas de las principales políticas de gobierno mientras están en ejecución. A la vez, la evaluación de políticas permite retroalimentar su reformulación. Aunque en América Latina las capacidades de monitoreo y evaluación de las entidades públicas están poco desarrolladas (Crespi y otros, 2014), el DNP es una entidad que cuenta con buena reputación y buen poder de convocatoria (OECD, 2019). Dicho *expertise* en la formulación de políticas y mecanismos de evaluación fue uno de los principales activos para el diseño, la implementación y el monitoreo de la estrategia de PCGE.

Otras instituciones, aunque de menor antigüedad, que trabajan por la competitividad de Colombia y que contribuyeron a la estrategia de PCGE, son el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y Colombia Productiva. El SNCI es “el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que se encarga de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país bajo una visión de mediano y largo plazo, con el fin de promover el desarrollo económico, la productividad y mejorar el bienestar de la población.”. El SNCI se organiza mediante diferentes comisiones –nacionales y regionales– y comités –ejecutivo, técnico y de regionalización–. El Presidente de la República es quien lidera la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación.

A su vez, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada lidera, coordina y gestiona el SNCI (Decreto 1784 de 2019). En el marco de funcionamiento del SNCI, la Consejería para la Competitividad y la Gestión Público-Privada mantiene un canal de diálogo permanente con el sector privado conociendo así las demandas que éste plantea hacia las diferentes entidades públicas. A la vez, mantiene el diálogo con entidades públicas para coordinar las respuestas a tales demandas. Esta capacidad política para coordinar actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas fue otro activo con el que contó Colombia al momento de formular y ejecutar la estrategia de PCGE. Otras consejerías presidenciales participan del SNCI en sus diferentes instancias de organización. La Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento, participa tanto del comité ejecutivo del SNCI como de dos de los once comités técnicos. La Consejería Presidencial de Transformación Digital, en cambio, solo participa de un comité técnico.

Por su parte, Colombia Productiva promueve el aumento de la productividad de las empresas y los encadenamientos productivos de Colombia implementando estrategias público-privadas y fortaleciendo las capacidades empresarias y la sofisticación, calidad y valor agregado de los productos y servicios. Es uno de los patrimonios autónomos del MINCIT. Entre 2008 y 2019,

¹² El Ministerio de Hacienda es quien se encarga del presupuesto de funcionamiento.

esta entidad se conoció como Programa de Transformación Productiva.¹³¹⁴ Una línea de trabajo sectorial que realiza Colombia Productiva junto con el sector privado es la elaboración de planes de negocios sectoriales.¹⁵ En estos planes de negocios se prepara un diagnóstico identificando cómo es la situación productiva y comercial del sector en el mundo y en Colombia, se construye una visión de largo plazo para el sector en Colombia y se plantean iniciativas estratégicas que requieren la colaboración público-privada para su implementación. Adicionalmente, Colombia Productiva también diseña e implementa programas transversales, como, por ejemplo, Fábricas de Productividad, que presta asistencia técnica a empresas para ayudarlas a implementar metodologías y herramientas para que puedan, entre otras mejoras, incrementar sus ventas, estandarizar procesos y reducir costos de producción. Actualmente, aunque Colombia Productiva dejó de priorizar la construcción de capacidades para diagnosticar los problemas de los sectores productivos ya que su actividad principal viró hacia programas transversales, sigue siendo reconocida como la única entidad gubernamental con capacidad técnica sectorial a partir de la combinación de estudios de inteligencia competitiva y un diálogo fértil con el sector privado. Su capacidad técnica para el análisis de datos sectoriales y su cercanía a las asociaciones empresariales contribuyeron a la estrategia de PCGE. Como describimos más adelante, Colombia Productiva diseñó la metodología utilizada para guiar la selección de sectores prioritarios y también fue el responsable operativo en la mayoría de los pactos de sectores industriales, así como en algunos pactos de servicios.

Otra característica distintiva de la arquitectura institucional de Colombia es la activa participación del sector privado en la discusión, diseño e implementación de políticas públicas. Esto es particularmente destacado en la formulación de PDP orientadas a promover la competitividad (Eslava y Meléndez, 2009; Eslava y otros, 2014). Numerosas asociaciones empresariales participan de diferentes instancias de diálogo público-privados sobre temas de competitividad y desarrollo del sector productivo. No obstante, destacamos el rol del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Ambas entidades participan en el SNCI en representación del sector privado acercando propuestas de alcance nacional y regional en favor de la competitividad de la economía colombiana.

El CPC es una organización sin fines de lucro formada por empresarios, asociaciones empresariales y especialistas en diferentes disciplinas, que nació en 2006 con el objetivo de proponer políticas públicas transversales y sectoriales a nivel nacional, regional y privado a partir de colaboraciones público-privadas para mejorar la competitividad y productividad en

¹³ El artículo 163 de la Ley 1955 de 2019 modificó el nombre del PTP a Colombia Productiva.

¹⁴ Esta PDP ha sido pionera en realizar un ejercicio de prospección estratégica sectorial, fomentando la reflexión público-privada sobre los desafíos de largo plazo para los sectores priorizados (Meléndez y Perry, 2009; Eslava y otros, 2014).

¹⁵ Los sectores con los que trabaja Colombia Productiva son: alimentos procesados, cacao y sus derivados, cafés especiales y derivados del café, carne bovina, cosméticos y aseo, farmacéutico, frutas y sus derivados, industrias del movimiento (aeronáutico, astilleros y autopartes), industrias para la construcción, lácteos, plástico y pintura, piscicultura, química básica, sistema moda, software y tecnología informática, tercerización de procesos de negocios, de procesos de conocimiento, tercerización de tecnologías de información –BPO, KPO e ITO, respectivamente por sus siglas en inglés–, turismo de bienestar y turismo de naturaleza.

Colombia. Desde entonces el CPC participa en el Comité Ejecutivo del SNCI y en sus diferentes comités técnico- público-privados. Su participación en el Comité Ejecutivo del SNCI ha sido clave, por ejemplo, en la formulación de la primera política nacional de competitividad y productividad establecida en el CONPES 3527 (2008) y en las sucesivas evaluaciones realizadas sobre cómo han sido ejecutadas las PDP (Eslava y otros, 2014).

Otras asociaciones empresarias con activo involucramiento en la definición de PDP en Colombia son las cámaras de comercio, que participan en la formulación de políticas mediante la confederación que las nuclea, Confecámaras. Esta entidad también forma parte del Comité Ejecutivo del SNCI y de las comisiones regionales de competitividad. Otra entidad que participa activamente en el diálogo público-privado para la formulación de PDP es la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). La ANDI es una asociación empresaria que representa tanto a empresarios de la industria manufacturera como de servicios y de la agroindustria.

Tanto el CPC como Confecámaras y la ANDI presentan regularmente diagnósticos y sugerencias de PDP que se utilizan como insumos para la elaboración de los CONPES y de diferentes programas para promover la competitividad. En particular, estas entidades han presentado documentos con propuestas sobre PDP de competitividad que han sido insumos relevantes para la elaboración del CONPES 3866 y de la estrategia de PCGE.¹⁶ En los documentos presentados, el sector privado demanda explícitamente superar la instancia de diagnóstico sobre el camino a recorrer y pasar a la acción; por ejemplo, en uno de ellos se dice “definitivamente debemos pasar del diagnóstico y del listado de generalidades, a la ejecución de una estrategia de industrialización, con acciones concretas, con cronogramas, con metas específicas y con la respectiva rendición de cuentas” (ANDI, 2015). En la construcción e implementación de los pactos, la ANDI fue la entidad que más participó, a través de sus múltiples cámaras sectoriales.

III.2. Diseño de los PCGE

Diseñar una PDP puede convertirse en una tarea compleja. El sector público debe primero identificar cuáles son las fallas de mercado y de gobierno, así como las necesidades de definición estratégica y de coordinación –público-público, público-privado o privado-privado–, que afectan el crecimiento del aparato productivo. En dicho ejercicio, la participación del sector privado juega un rol central por su capacidad de aportar información relevante que el sector público no posee. Luego, en función de dicha identificación, debe tomar decisiones sobre qué programas o instrumentos implementar para superarlas, qué alcance tener con dichos programas y con qué entidades del sector público y del sector privado implementarlos. En América Latina, los diferentes países, con sus diversos contextos políticos, económicos y sociales, han experimentado en los últimos años con múltiples estrategias e instrumentos de colaboración público-privado buscando incrementar la competitividad y productividad de sus sectores productivos. Por ejemplo, Brasil, Chile y Uruguay han implementado programas de desarrollo de cluster o conglomerados productivos (Crespi y otros, 2014; Rius, 2014; Bianchi y

¹⁶ Los principales documentos presentados fueron “Política de Desarrollo Productivo” del CPC en 2014 y “Estrategia para la nueva industrialización” y “Estrategia para la nueva industrialización II” del ANDI en 2015 y 2017, respectivamente.

otros, 2016). Perú y Argentina, en cambio, han desarrollado mesas de diálogo sectoriales (Ghezzi, 2017; Obaya y Stein, 2021). Los resultados obtenidos son diversos. No obstante, existe consenso entre los investigadores en señalar que una buena PDP es aquella que está diseñada adecuadamente para resolver las fallas identificadas adaptándose a las capacidades institucionales de las entidades que deben diseñarlas, implementarlas y monitorearlas (Crespi y otros, 2014; Fernández-Arias y otros, 2016). Esta sección presenta cómo fue la etapa de formulación del diseño y cuáles fueron las principales decisiones sobre el diseño de la estrategia de PCGE.

La estrategia de PCGE surgió como iniciativa de la entonces vicepresidente de la República, Marta Lucía Ramírez de Rincón, para ordenar y, sobre todo, agilizar el diálogo con el sector privado desde el más alto nivel político. Desde la vicepresidencia fueron convocados el MINCIT, Colombia Productiva, el DNP y las Consejerías Presidenciales de Gestión y Cumplimiento y para la Competitividad y la Gestión Público-Privada para transmitirles la decisión de avanzar con la construcción de pactos público-privados, explicitando no solo qué se esperaba de los PCGE y qué prioridad debían darle en sus respectivas agendas de trabajo sino también el formato que tendrían. El objetivo principal de los PCGE fue obtener información directa del sector privado acerca de las necesidades y problemáticas que consideraban que el sector público podía ayudar a superar. Desde el MINCIT, el entonces ministro, José Manuel Restrepo, el viceministro de desarrollo empresarial, Saúl Pineda y el asesor del ministro, Gabriel Duque, apoyaron la idea de los pactos. El MINCIT y Colombia Productiva alentaron la estrategia de pactos porque reconocían que el formato de trabajo sectorial que se venía implementado con el Programa de Transformación Productiva (PTP) necesitaba un complemento ejecutivo. Los planes de negocios elaborados en el marco del PTP permitían diseñar estrategias sectoriales de largo plazo, pero carecían de un aterrizaje en acciones concretas de corto plazo, lo que erosionaba el interés del sector privado en continuarlo. Además, ambas entidades reconocían los límites que su autoridad tenía ante otros ministerios cuando algunas iniciativas de largo aliento incluidas en los planes de negocios demandaban la coordinación interministerial.

Aunque la asignación de funciones en la organización del Estado colombiano no establece que una iniciativa de este tipo debiera surgir de la vicepresidencia, la experiencia previa de la entonces vicepresidente como ministra de Comercio, Industria y Turismo en el período 1998-2002 fue clave en su convencimiento del impacto favorable que podía tener un programa de colaboración sectorial público-privado. Durante su gestión como ministra había implementado 32 comités público-privados regionales (Comités asesores regionales de comercio exterior), que implicaron vinculación directa con asociaciones empresarias (gremios), empresarios y cámaras de comercio, orientados a mejorar la competitividad del país (Reina y Castro, 2013) con foco en horizontes de mediano y largo plazo. A pesar de que dicha experiencia no generó los resultados esperados en términos de compromiso del sector privado, velocidad de ejecución de las iniciativas y seguimiento y control sobre los presupuestos y las iniciativas (Reina y Castro, 2013), se consideró que ello podría ser atribuible a ciertas decisiones de diseño de estos ámbitos de colaboración público-privada manteniéndose la confianza en el potencial de la colaboración. Por ello, decidió priorizar en los pactos la ejecución de acciones para resolver cuellos de botella que limitan el crecimiento de los sectores productivos en el corto plazo en vez de trabajar con estrategias orientadas a cambios estructurales a más largo

plazo. Además, entendió que el foco en la remoción de trabas al crecimiento en el corto plazo favorecía un mayor compromiso e involucramiento del sector privado.

La entonces vicepresidente formó un equipo de asesores con dedicación exclusiva a los PCGE. Este equipo le reportaba directamente a ella y fue, en la etapa de formulación del diseño, el responsable de coordinar con las otras entidades públicas las decisiones sobre las características específicas que tendrían los PCGE. Dicho equipo, junto con la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP y el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MINCIT decidieron sobre los diversos aspectos relevantes del diseño. Por ejemplo, entre otras decisiones adoptadas, definieron cuál sería el alcance y estructura de gobierno de los PCGE y cómo ordenarían el diálogo entre los participantes. A diferencia de lo que había ocurrido en la formulación de PDP previas en las que se contaba con asesoramiento externo de consultoras internacionales, en este caso la consultora internacional McKinsey solo asesoró a estas entidades en el diseño del esquema de gobernanza.

A continuación describimos las principales decisiones sobre el contenido del diseño, que son las que definen el alcance de la PDP y su estructura de gobernanza. El alcance comprende las definiciones sobre la profundidad de los objetivos, los participantes, el presupuesto, los temas de la agenda, el horizonte temporal y los sectores productivos a ser convocados. La estructura de gobernanza incluye las decisiones que determinarán qué entidades gubernamentales tendrán a cargo la gestión y la coordinación tanto técnica como política.

a. Alcance

Entre las decisiones más relevantes al diseñar una estrategia basada en el diálogo público-privado, una de las más importantes concierne a la definición de la profundidad de los objetivos. En la estrategia de PCGE, se optó por la focalización de los esfuerzos en la identificación y remoción de cuellos de botella de corto plazo que obstaculizan el crecimiento de los sectores productivos. Esta decisión se contrapone, en particular, con la alternativa de trabajar sobre cuestiones estructurales y estratégicas de largo plazo. Aunque tanto las entidades públicas como las privadas debían presentar propuestas de acción buscando duplicar el crecimiento de los sectores, el objetivo de duplicar el crecimiento era solo aspiracional.

Otra de las principales decisiones residió en la selección de los participantes a convocar. En el caso de los PCGE se decidió que los actores a cargo de la gestión y la gobernanza fueran las instituciones del sector público involucradas en la formulación del diseño, así como otras entidades públicas convocadas específicamente para ello (ver más adelante, estructura de gobernanza). A su vez, los participantes a ser convocados a los pactos serían, por parte del sector privado, principalmente las asociaciones empresarias, mientras que por parte del sector público lo serían las entidades que tuvieran competencia relevante sobre los sectores o contarán con herramientas o capacidades para generar nuevas herramientas para dinamizarlos. Las asociaciones empresarias podían ser agremiaciones de cúpula, asociaciones de productores o cámaras de comercio. Las agremiaciones de cúpula y las cámaras de comercio representarían al sector productivo en su nivel nacional y regional. La convocatoria al sector privado estaría dirigida a las asociaciones empresarias asumiendo que éstas conocen las necesidades de las empresas que representan. No obstante, las asociaciones empresarias

podían concurrir a las reuniones con algunas de sus empresas asociadas. La convocatoria buscó tener una amplia cobertura de asociaciones privadas para que las necesidades identificadas como prioritarias fueran comunes a diferentes tipos de actores de las cadenas productivas. Las entidades del sector público comprendían tanto ministerios como patrimonios autónomos, entidades financieras, entidades de vigilancia y control o entidades del sistema nacional de calidad. En el Anexo III se listan las entidades del sector público y privado partícipes en los PCGE. Para que los compromisos asumidos en los pactos fuesen de alto impacto para los sectores productivos se requirió que todas las entidades públicas que trabajasen con dichos sectores formaran parte del diálogo para facilitar la coordinación entre ellas cuando fuese necesario. Sin embargo, otros actores en ocasiones partícipes en la formulación de políticas como los sindicatos y la academia (Eslava y Meléndez, 2009) no fueron incluidos en la estrategia de pactos. Ello encuentra sentido en el hecho de que el principal propósito de la PDP fue atender las necesidades planteadas por el sector privado para superar cuellos de botella, que no incluían en general cuestiones laborales, de mayor complejidad, ni aquellas de índole estratégica, cuyo abordaje puede beneficiarse particularmente de la contribución del conocimiento académico.

La estrategia de pactos no contó con asignación presupuestaria. Aunque el alcance de los temas a abordar por los PCGE, como los de índole normativo, en general no demandaban erogaciones monetarias, se tomó también como definición que en ningún caso los compromisos asumidos por el sector público podrían requerir presupuesto adicional al que ya tenían las entidades públicas responsables de dichos compromisos. Solo podían asumirse compromisos con presupuesto adicional, excepcionalmente, si las entidades públicas lograban obtener los fondos a partir de una cooperación internacional.

Las propuestas de soluciones para superar los cuellos de botella identificados en cada sector debían focalizarse en la provisión de bienes y servicios públicos evitando intervenciones de mercado –subsídios, exenciones impositivas– para evitar la captura de rentas. Crespi y otros (2014) señalan que es importante que el diálogo entre el sector público y el privado pueda centrarse en la identificación de los bienes públicos necesarios, en la solución de problemas de coordinación o en la eliminación de los obstáculos que el sector requiere para ser más productivo y no en intervenciones de mercado que pueden mejorar la rentabilidad pero no necesariamente la productividad. En los PCGE, las instituciones públicas y privadas elaboraban propuestas de acción que luego se denominaban “compromisos” una vez firmado el pacto, pero en ningún caso las propuestas estaban vinculadas a la obtención de metas específicas de crecimiento. Finalmente, los compromisos que podían asumir las entidades públicas tendientes a superar las problemáticas identificadas fueron los que identificaban trámites a eliminar, fortalecían o reorientaban herramientas vigentes, diseñaban nuevas herramientas o gestionaban nuevas líneas de crédito. En este sentido, no se planteaban compromisos a nivel estratégico, sino que eran todos de nivel ejecutivo para eliminar cuellos de botella de corto plazo que obstaculizaban el crecimiento de los sectores productivos.

Los PCGE se sustentaron en los ejes definidos en el PND 2018-2022 para transformar el aparato productivo colombiano. En los pactos de los sectores de manufactura y servicios, los ejes fueron: entorno competitivo, emprendimiento y formalización, innovación, inversión y productividad. Estos ejes, considerados en su totalidad, comprendían los aspectos relevantes en los que los sectores productivos podían tener cuellos de botellas que pusieran límite a su

crecimiento. Además, en todos los ejes podían incluirse temas prioritarios identificados en la agenda de competitividad de los sectores productivos de las regiones.

El eje entorno competitivo fue el más relevante en términos de número de compromisos incluidos, dando cuenta de más de la mitad del total de acciones comprometidas. En este eje se incluyeron principalmente compromisos de simplificación productiva, relacionados principalmente a cuestiones de adecuación normativa y desburocratización. Además, se incluyeron compromisos de fortalecimiento de la infraestructura de calidad e implementación de nuevos sistemas para evitar el contrabando. Por ejemplo, en el sector de industrias del movimiento, ante la desactualización de la reglamentación técnica, el compromiso fue revisar y actualizar dicha reglamentación. En este mismo pacto, en atención a la poca armonización de las normas técnicas del sector con la normativa de países de referencia internacionales los compromisos asumidos fueron diagnosticar el estado de las normas técnicas colombianas y estandarizarlas a las normas LAR (Reglamentos aeronáuticos latinoamericanos). Así también, en respuesta a la identificación de necesidades metrológicas en la industria naval, el compromiso fue diagnosticar las necesidades de ensayo y calibración. En el pacto de moda, a diferencia del pacto de industrias del movimiento donde se incluyeron compromisos vinculados a distintos cuellos de botella, se identificó como única prioridad en el eje entorno competitivo la persistencia del contrabando, el comercio ilegal y la competencia desleal. Por ello, se incluyeron, entre otros, compromisos tendientes a agilizar los tránsitos aduaneros de ingreso desde puerto usando dispositivos electrónicos de seguridad, incorporar en la metodología de perfilamiento aspectos relacionados con contrabando técnico e implementar un nuevo sistema de selectividad para la inspección de mercancías.

El eje emprendimiento y formalización incluyó compromisos que abarcaban numerosos aspectos tales como los relativos a elaboración de catálogos de cualificaciones del sector, formación de trabajadores o certificación de competencias específicas, así como los relacionados con formalización de empresas e implementación de programas de aceleración y financiamiento para emprendimientos de alto impacto. También este eje incluyó compromisos de difusión de reglamentos técnicos. En el pacto de moda, por ejemplo, se identificó una brecha de formación de capital humano en las empresas para mandos medios y se asumieron varios compromisos para superarla. Dichos compromisos fueron, entre otros, homologar los diseños curriculares asociados al sistema moda frente a las normas internacionales, revisar la posibilidad de certificar competencias laborales, construir el catálogo de cualificaciones del sector y validar las nuevas necesidades de formación. En el pacto de alimentos procesados, en cambio, el único cuello de botella identificado en este eje fue la alta informalidad en las etapas de producción y comercialización de alimentos procesados o listos para consumir. El compromiso asumido para dar respuesta a dicha problemática fue la conformación de una mesa técnica para definir los trámites y procedimientos sanitarios necesarios, buscando a la vez alinear a la industria colombiana con los estándares internacionales.

El eje innovación nucleaba los compromisos que buscaban la incorporación de tecnología y diseño en los procesos productivos alentando y financiando el desarrollo de nuevos productos y la sofisticación de los productos existentes. También, incluía compromisos tendientes a generar una mayor vinculación entre industria y academia. En este eje, por ejemplo, en el pacto moda, se identificaron como cuellos de botella la falta de apropiación del diseño para desarrollar productos acordes con la demanda del consumidor, así como también el

desconocimiento del valor agregado asociado al proceso de diseño. En consecuencia, algunos de los compromisos fueron crear mesas de trabajo, por un lado, con la Superintendencia de Industria y Comercio para revisar la velocidad de los trámites, protección de diseños, falsedad marcaria, acciones de cancelación por vulgarización y no uso marcario e infracción de derechos de propiedad industrial; por otro lado, con los agentes del sector para desarrollar una agenda que permitiera la integración de nuevas tecnologías en sus procesos productivos. Además, se asumieron, entre otros, compromisos para implementar un programa de fortalecimiento de clusters, que mediante proyectos de innovación promoviera la adopción del diseño en las empresas colombianas para sofisticar o diversificar sus servicios y acceder a nuevos mercados. A la vez, se buscó promover la protección de propiedad intelectual (patentes, diseños industriales, marcas y lemas comerciales) a través de capacitaciones y divulgar convocatorias en investigación e innovación que pudieran servir a empresas del sector. Por su parte, en el pacto de alimentos procesados, se identificó la baja articulación entre la academia y la industria para desarrollar nuevos productos acordes con las necesidades del mercado. En respuesta a ello, se asumieron compromisos para elaborar un inventario de necesidades de investigación e innovación en la industria para entregar a la academia y centros de investigación y desarrollo, así como también para definir y priorizar la lista de nuevos ingredientes que requirieran el desarrollo de paquetes tecnológicos por parte de la industria para su producción y uso en el país.

El eje inversión comprendía los compromisos vinculados a atracción de inversión extranjera directa y a promoción de exportaciones. En el pacto moda, por ejemplo, se detectó como cuello de botella la escasez de insumos y tecnología especializada para la producción. Para superar dicho cuello de botella se asumieron compromisos tales como ofrecer recursos de financiación para la adquisición de nuevas tecnologías y la reconversión productiva de empresas del sector. No obstante, también se asumieron compromisos para desarrollar encuentros comerciales con compradores internacionales. En el sector algodonero, se definió elaborar una estrategia y propuesta de valor para promover la inversión extranjera. En el pacto de software y servicios informáticos, se identificó como principal obstáculo la falta de financiamiento a largo plazo para proyectos de tecnología. Ante ello, por ejemplo, se asumieron compromisos de generación de una línea de crédito especial y de esquemas de apoyo para capital de riesgo y emprendedor.

Por último, el eje productividad comprendía los compromisos de difusión de información de proveedores o compradores, desarrollo de programas para difusión de buenas prácticas de comercialización y/o producción y la promoción de programas vigentes como por ejemplo el de “Fábricas de Productividad”. A modo ilustrativo de estos compromisos, en el pacto de industrias de movimiento, ante el consenso sobre los bajos niveles de integración de proveedores nacionales, se asumieron compromisos de desarrollo de un programa de proveedores para las industrias aeroespacial y astillera. Además, ante la identificación de bajos niveles de competitividad con competidores regionales, se asumieron compromisos de optimización de procesos productivos en las empresas partícipes del programa “Fábricas de Productividad” y de evaluación de una línea de redescuento para modernizar bienes de capital.

Los pactos de los sectores agroindustriales, adicionalmente a dichos ejes, tuvieron en consideración los lineamientos de la sección del PND “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”. Así, se incluyeron acciones

que se agruparon en ejes de biodiversidad y riqueza natural, financiamiento y gestión de riesgos agropecuarios, fortalecimiento institucional, instituciones ambientales modernas, ordenamiento social y productivo y, finalmente, sanidad e inocuidad. Adicionalmente, cada Pacto contempló un eje vertical denominado nuevas fuentes de crecimiento, para acelerar la dinámica productiva de ciertas actividades económicas y facilitar el acceso de empresas nacionales a mercados internacionales relevantes. Estos ejes respondían a la totalidad de los aspectos comprendidos en los objetivos del PND para el desarrollo del campo colombiano. Sin embargo, en los pactos firmados predominaron las acciones correspondientes a los ejes “nuevas fuentes de crecimiento” tendientes a la provisión de bienes públicos sectoriales y el fortalecimiento de la comercialización y al eje de “sanidad e inocuidad”, orientado a fortalecer el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, controlar la implementación de normas vigentes –sanitarias, fitosanitarias, inocuidad y trazabilidad– y reglamentar cadenas que carecen de marco normativo. Los pactos de los sectores con estrategias específicas previstas por el Gobierno Nacional, tales como Economía Naranja, Turismo, Energía, Hidrocarburos, Infraestructura y Minería, consideraron en cada caso los ejes propios de tales estrategias.

Los plazos de ejecución que podían tener los compromisos asumidos en los pactos podían demandar un máximo de 2 años y medio de ejecución, de modo de poder gestionar lo correspondiente al sector público durante el tiempo que quedaba de la administración Duque. Todos los compromisos contaban con fechas e indicadores de cumplimiento.¹⁷ El propósito de ello era doble. Por un lado, “compartir la carga” de las acciones entre el sector público y el privado, buscando así un verdadero involucramiento del sector privado en la PDP (Crespi y otros, 2014). Por otro lado, establecer una dinámica de trabajo orientada a resultados.

La estrategia de PCGE requirió la definición de sectores prioritarios en los cuales sería implementada. La definición de los sectores invitados a participar de los pactos surgió de una combinación de criterios económicos y políticos. Los sectores de manufactura y servicios incluidos en los PCGE fueron los resultantes de una metodología propuesta por Colombia Productiva para identificar, a instancias de los PCGE, a aquellos con mayor potencial de contribuir a la economía colombiana. De acuerdo con los lineamientos establecidos en el CONPES 3866, esta metodología debía considerar principalmente el potencial y las ventajas comparativas de las “apuestas productivas”. Esta propuesta consideró como principales categorías el potencial internacional de acuerdo con la demanda mundial, el valor agregado en términos de sofisticación de la estructura productiva y la canasta exportadora de Colombia, la viabilidad del sector para su inserción internacional y el entorno productivo en términos de potencial productivo sectorial.¹⁸ Los resultados que arrojó esta metodología identificaron como prioritarios, en el caso de los bienes, a los sectores correspondientes a química, industrias del movimiento, maquinaria y equipo, informática, electrónica y óptica, y moda, mientras que, en el caso de los servicios, identificaron como prioritarios a los sectores de

¹⁷ Los indicadores de cumplimiento consistían en porcentajes de avances estimados para cada acción en cada trimestre. El DNP estimaba dichos porcentajes identificando el conjunto de actividades que debían realizarse para la ejecución del compromiso asumido, asignándole una mayor ponderación a aquellas actividades que consideraba más relevantes.

¹⁸ Más allá de hacer pública la definición de estas categorías, no existe un documento público que explicita en su totalidad la metodología empleada para permitir replicarla. A la vez, a partir de la consideración política también se convocó al sector farmacéutico.

software y tecnologías informáticas, tercerización de procesos de negocios, servicios inmobiliarios, servicios financieros y economía naranja.

Los sectores de la agroindustria fueron seleccionados considerando algunas de las cadenas priorizadas en la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022 “Un campo para la equidad”, desarrollada por el MADR en línea con el PND, que elaboró una estrategia de ordenamiento de la producción agropecuaria, pesquera y acuícola para impulsar la transformación productiva en estos sectores generando las condiciones para promover una mayor competitividad. Esta política definió cadenas que serían priorizadas a partir de un conjunto de criterios cuantitativos y cualitativos. Los criterios cuantitativos consideraron variables como producción y exportaciones. Los criterios cualitativos consideraron que las cadenas tuvieran autosuficiencia en su producción nacional y tuvieran asociados movimientos de dignidad agropecuaria; que fueran “estrellas exportadoras”, productos con potencial de crecimiento en los mercados externos, o que tuvieran producciones con potencial sustitutivo de importaciones. Así, se incorporaron a los pactos las cadenas de caña, leche, hortalizas y frutas, carne, pesca y piscicultura y agroforestal.¹⁹ No obstante, adicionalmente, se incluyeron dos sectores, palma y cacao, por interés manifiesto de sus asociaciones empresariales de querer formar parte de la estrategia y la decisión del gobierno de atender este pedido.

Finalmente, los sectores de minería, energía, hidrocarburos e infraestructura formaron parte de los pactos por su relevancia estratégica para Colombia. Todos ellos ya habían sido priorizados en el PND 2018-2022 en los correspondientes pactos transversales. La tabla 2 exhibe los sectores y subsectores seleccionados para los PCGE.

¹⁹ Otras cadenas priorizadas en la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural fueron las de algodón, arroz, cebolla y maíz.

Tabla 2 – Sectores y subsectores seleccionados

	Sector
Agroindustria	Agroforestal
	Alimentos procesados
	Cacao
	Caña de azúcar
	Carnes
	Frutas y hortalizas
	Lácteos y derivados
	Palma
	Pesca y Acuicultura
Manufacturas	Energía
	Farmacéuticos
	Hidrocarburos
	Industrias de la construcción
	Industrias del movimiento
	Infraestructura
	Minería
	Químicos, cosméticos y plásticos
	Sistema moda
Servicios	BPO
	Economía naranja
	Software y TI
	Turismo

Fuente: elaboración propia

b. Estructura de gobernanza

Un problema que busca resolver este tipo de colaboración público-privada, y que a la vez es parte del desafío intrínseco de su implementación, es garantizar su buen funcionamiento a través de una efectiva coordinación entre las distintas entidades del sector público. Para ello, es necesario contar con un buen esquema de gobernanza. En los PCGE, se construyó una estructura de gobernanza ad-hoc con cinco niveles de gobierno y una diversidad de actores públicos involucrados, cada uno de ellos con diferentes combinaciones de responsabilidad técnica y política. A continuación, describimos dicha estructura, representada en la Figura 2.

Identificadas y delimitadas en cada pacto todas las propuestas de solución para atender los cuellos de botella priorizados por el sector privado, a cada solución (compromiso) se le asignó un responsable por el sector público, la entidad con competencia directa sobre el tema a resolver, o por el sector privado. Ellos eran el primer nivel de gobierno del esquema.

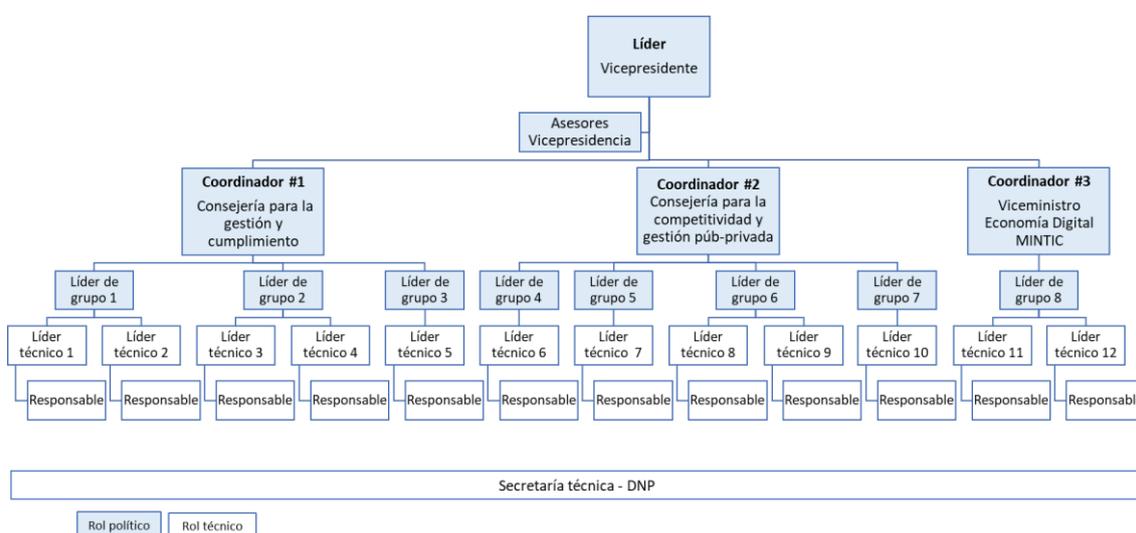
Como segundo nivel de gobierno, a cada pacto se asignó un “líder técnico” que ofició de referente ante el sector público y el sector privado. Generalmente, este rol fue ejercido por los gerentes sectoriales de Colombia Productiva en los pactos correspondientes a sectores industriales y de servicios, o asesores del MADR en aquellos correspondientes a los sectores agropecuarios. Estos líderes técnicos contaban con conocimientos específicos del sector y

vínculos previos de trabajo público-privado con los gremios. Eran ellos quienes convocaban a las mesas, hacían seguimiento diario a los responsables de acciones y brindaban soporte técnico en la implementación de acciones.

En un tercer nivel de gobierno, los líderes técnicos reportaban a una instancia superior denominada “líderes de grupo”. Este rol era ejercido, según el pacto, por los viceministros de MADR, MINCIT, Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC). Ellos debían obtener y consolidar los insumos de reporte de cada responsable de acción, destrabar obstáculos y levantar alarmas tempranas ante retrasos en el cumplimiento de alguna acción. Ejercían un seguimiento de índole más política que técnica.

El cuarto nivel previsto en la estructura de gobernanza de los pactos fue el de los “coordinadores”. Ellos tenían un rol político; debían validar los reportes de los líderes de grupo, impulsar el cumplimiento de las acciones acordadas en el pacto y alertar ante inconvenientes en la implementación. En general, los coordinadores actuaban ante acciones que requerían la acción conjunta de dos o más instituciones públicas dependientes de diferentes ministerios. Este rol fue ejercido por la Consejería para la Gestión y Cumplimiento, la Consejería para la Competitividad y Gestión Público-Privada y el viceministro de Economía Digital del MINTIC. En paralelo, otro rol crucial fue el del equipo asesor de la Vicepresidencia. Este equipo conformado por tres asesores fue el responsable político de traccionar la implementación de los compromisos persuadiendo a las entidades públicas o mediando entre ellas antes de escalar el tema a la máxima autoridad.

Figura 2. Estructura de gobernanza



Fuente: elaboración propia

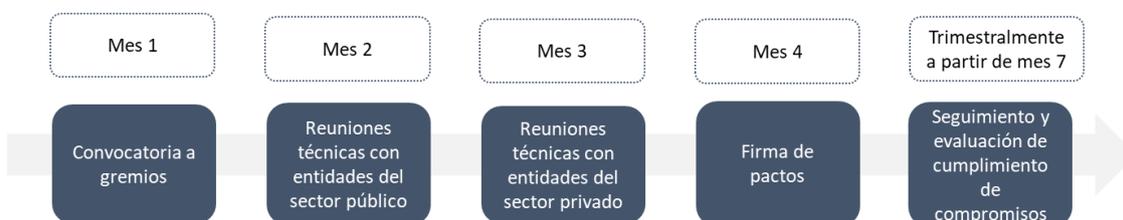
En los casos en que las entidades del sector público o privado estuviesen atrasadas en el cumplimiento de sus compromisos asumidos por obstáculos que solo conversaciones con el más alto nivel pudiesen derribar, la entonces vicepresidente, en el máximo nivel de gobierno del esquema de gobernanza, era quien conducía el diálogo ejerciendo presión política para avanzar en la ejecución del compromiso.

Dado el objetivo de estos pactos de identificar cuellos de botella de corto plazo y consensuar acciones tendientes a superarlos, una función clave es la de Secretaría Técnica. Quien ejerce esta función es el responsable de delimitar las propuestas de solución a los cuellos de botella identificados de modo que sean acciones concretas y realizables y de garantizar que el alcance de las acciones respete las reglas de los pactos. También es el responsable de establecer los plazos en los que deben ejecutarse las acciones y de evaluar su cumplimiento y el de los plazos establecidos. En los países de América Latina, las estructuras de la administración pública carecen, en general, de instituciones con estas habilidades de gestión orientadas a resultados y a evaluar sistemáticamente la implementación de las PDP. En los PCGE, el DNP ejerció la función de Secretaría Técnica. Su *expertise* en diseñar y administrar herramientas de gestión para seguimiento de proyectos fue fundamental para organizar los compromisos, delimitando claramente su contenido, estableciendo responsables y plazos, y monitoreando rigurosamente su cumplimiento. La metodología para el seguimiento de los pactos se basó en cómo el DNP evalúa el cumplimiento de las acciones de los CONPES. Esto implica, por ejemplo, definir hitos en el trayecto que cada acción recorre hasta completar su cumplimiento de modo de poder evaluar avances parciales. El DNP evaluó trimestralmente a lo largo de toda la implementación de los pactos el avance de cada compromiso.

Una particularidad en el diseño de los PCGE fue la inclusión de la firma del acuerdo entre la Vicepresidencia de la República y los gremios en representación del sector privado. La firma del acuerdo implicaba el compromiso de las partes a cumplir un listado cerrado de acciones consensuadas. Esto requería de la realización previa de varias reuniones de trabajo en la que participaban diferentes actores. Estas reuniones, en general, seguían la secuencia habitual de este tipo de mesas de diálogo para ordenar el debate y la asignación de responsabilidades. La figura 3 exhibe el esquema de implementación previsto para los pactos. El equipo asesor de Vicepresidencia, junto con los asesores de las Consejerías y los ministros del MINCIT y MADR, convocaban a una primera reunión solo con entidades del sector público con dos propósitos. Primero, para explicar en qué consistían los PCGE –entre otros aspectos, su alcance, esquema de gobernanza, dinámica de trabajo esperada– y comprometer a las entidades. Segundo, para identificar los cuellos de botella que podrían ser planteados por el sector privado y las posibles soluciones que cada una de ellas podría tomar a cargo para superarlos. Luego, el equipo de Vicepresidencia convocaba al desarrollo de una mesa técnica público-privada en la cual el sector privado planteaba sus cuellos de botella y entre todos los participantes identificaban las posibles soluciones y consensuaban el orden de prioridades con que el que debían trabajarse. A partir de esta mesa público-privada comenzaban a realizarse numerosas reuniones técnicas entre las entidades públicas, y entre éstas con el sector privado, para ir delimitando el alcance de cada solución y asignando tiempos y responsables de ejecución. Posteriormente, se realizaba una mesa política público-privada en la que la entonces vicepresidente de la República junto con ministros, consejeros, funcionarios de alto rango del Estado y representantes del sector privado validaban los compromisos. Producto de ello, se elaboraba un documento en el que se plasmaban dichos compromisos y, finalmente, se suscribían los PCGE entre la Vicepresidencia y el sector privado. La firma de los PCGE fue un aspecto interesante porque brindó una señal clara tanto al sector público como al sector privado del compromiso que asumían las máximas autoridades con esta política. Aunque no era mandatorio el cumplimiento de los compromisos asumidos para los privados, fue un incentivo fuerte para involucrarse. Ante los cambios coyunturales sobrevinientes debido a la emergencia

de la pandemia en el 2020, las autoridades políticas a cargo de los PCGE decidieron convocar nuevamente a los participantes de los pactos a mediados del 2021 para revisar los compromisos. Esta circunstancia abrió la posibilidad de incorporar nuevos compromisos y revisar los plazos de cumplimiento de los compromisos originales en virtud de las nuevas prioridades del país para hacer frente a la pandemia.

Figura 3. Esquema de implementación de cada pacto



Fuente: elaboración propia

Un aspecto saliente del diseño de los PCGE es que no fueron institucionalizados mediante normativa. Aunque los pactos contaban con claras definiciones para su formulación y un esquema de gobernanza para su implementación, todo ello fue dado a conocer a los participantes en reuniones preparatorias a los pactos, lo cual podía generar dudas sobre su estabilidad. El compromiso manifiesto de las distintas autoridades políticas con los PCGE suplió de algún modo esta falta de normativa.

III.3. Implementación de los PCGE

La convocatoria a los gremios de los sectores priorizados para avanzar con una primera ronda de construcción y firma de pactos fue realizada en mayo de 2019. En esa instancia, desde Vicepresidencia se les envió a los gremios una presentación de la estrategia de pactos, un cuestionario para conocer sus problemáticas sectoriales (incluido en el Anexo IV) y la invitación a la primera reunión formal con las entidades públicas. No obstante, previo a la realización de las reuniones del sector público con los gremios en el marco de la construcción del pacto, fueron realizadas reuniones preparatorias con el sector privado. Estas reuniones tuvieron el objetivo de presentar más detalladamente a los gremios la metodología y el alcance de los pactos. Dichas reuniones, en las que participaban los distintos gremios de la cadena productiva, fueron organizadas por sector por la Vicepresidencia con el apoyo de la entidad pública con mayor relacionamiento con el sector. Los equipos de Vicepresidencia, de las Consejerías presidenciales, las autoridades de Colombia Productiva, el MINCIT, el MAGR y el DNP condujeron estas reuniones. La figura 4 presenta la cronología de implementación de los pactos.

Las primeras reuniones técnicas entre las entidades públicas nacionales para identificar cuellos de botella y posibles soluciones para superarlos fueron efectuadas en junio de 2019 para los sectores cacao, cárnico y turismo. Rápidamente, en julio de 2019, mientras se avanzaban con las siguientes fases en dichos sectores realizando las reuniones con los gremios respectivos, comenzaron las reuniones con los sectores que completarían el primer conjunto de firma de pactos. Luego de tres meses intensos de identificación de cuellos de botella y propuestas de

soluciones, a principios de agosto de 2019 finalmente la Vicepresidencia firmó con los correspondientes gremios 12 pactos. Estos pactos alcanzaron a los sectores de cacao, carnes, turismo, agroforestal, alimentos procesados, BPO, economía naranja, industrias de la construcción, industrias del movimiento, moda, químicos, cosméticos y plásticos, y software y tecnología informática. Durante el período transcurrido entre julio de 2019 y enero de 2020 se completaron las fases de reuniones correspondientes a los sectores que integraron el segundo conjunto de firma de pactos. A fin de enero de 2020 se firmaron 10 pactos más, con los sectores caña de azúcar, energía, farmacéutico, frutas y hortalizas, hidrocarburos, infraestructura, lácteos y derivados, minería, palma y pesca y acuicultura. Los 22 pactos generaron en total 907 compromisos. La secuencia sectorial con la que se firmaron los pactos fue determinada en parte por la priorización del sector público entre los sectores seleccionados y en parte por la velocidad de respuesta del sector privado.

Figura 4 – Cronología de implementación de pactos



Fuente: elaboración propia

La convocatoria a los gremios para participar de los pactos fue realizada por la Vicepresidencia. El hecho de que la convocatoria a los gremios fuera realizada desde la Vicepresidencia, por la alta jerarquía de la convocatoria generó una rápida y alta tasa de respuesta por parte del sector privado. Todos los gremios invitados participaron de la iniciativa involucrando 86 entidades representativas de las distintas cadenas productivas. Por el sector público, participaron 50 entidades en sus diferentes roles como secretaría técnica, coordinadores, líderes técnicos y responsables de compromisos. Los gremios regionales participaron de los pactos principalmente a través las agremiaciones de cúpula y cámaras de comercio. Sin embargo, la participación de gremios regionales fue relativamente escasa.

Tanto los actores del sector público como del sector privado conocieron desde los inicios de la etapa de construcción de los pactos el alcance que los PCGE podían tener y el involucramiento que se esperaba de cada entidad. En la mayoría de los pactos, los compromisos respetaron el alcance. No obstante, en algunos casos, como, por ejemplo, en los pactos de industrias del movimiento y de software y tecnologías informáticas se incluyeron algunos compromisos vinculados a temas tributarios. En tales casos, el DNP tuvo un rol fundamental para que el compromiso se limite a un estudio sobre la viabilidad y conveniencia de una u otra reforma solicitada por el sector privado. Por ejemplo, en el pacto de industrias del movimiento, el sector automotriz solicitó que se implemente un certificado de reembolso tributario (CERT) sobre el valor agregado exportado. No obstante, el compromiso asumido por el MINCIT fue estudiar la viabilidad de la medida, tanto fiscal como legalmente, y no solo para ese sector sino para todos los sectores que podrían aplicarlo.

La dinámica de construcción de pactos siguió las fases previstas. Esto es, en cada pacto se realizaron mesas técnicas entre entidades públicas con programas o herramientas disponibles

para el sector, mesas de trabajo entre entidades públicas y privadas para identificar acciones y para consensuar posibles soluciones y finalmente una mesa de alto nivel para la firma del pacto. La identificación de soluciones a las problemáticas señaladas por los gremios fue trabajada en primera instancia entre los gremios y la entidad que oficiaba como líder técnico del pacto. Luego, el sector privado y el líder técnico discutían la propuesta de soluciones (acciones) junto con las entidades que debían ser responsables de cada acción y el DNP. En la medida en que se iban delimitando las acciones asociadas a una solución, en general, los gremios iban profundizando en la identificación de acciones complementarias o subsiguientes. Aunque el diseño de los PCGE buscó el cumplimiento de las acciones inicialmente acordadas, algunas acciones fueron incorporándose a los pactos a medida que se iba dando cumplimiento a las acciones originalmente acordadas y aparecían nuevas prioridades ante el cambio de coyuntura por la pandemia del coronavirus en marzo de 2020.

Para dar transparencia al proceso de construcción y firma de los pactos, fueron publicados en la página web institucional de la Vicepresidencia documentos correspondientes a cada pacto firmado. Estos documentos presentaban en detalle los participantes públicos y privados involucrados, los problemas identificados en torno a cada eje y los compromisos asumidos por cada entidad. Durante la implementación, en cambio, los avances trimestrales no se difundieron públicamente en la página web, sino que se comunicaron a petición de los gremios o en reuniones organizadas por los líderes técnicos.

El avance de la ejecución de acciones comprometidas en el marco de los pactos fue monitoreado como estaba previsto por toda la estructura de gobernanza. El DNP ejerció su función de secretaría técnica siendo el responsable de delimitar las acciones incluidas en los pactos, velar por el cumplimiento del alcance en cuanto a inclusión de temas en la agenda y plazos de cumplimiento, monitorear el cumplimiento de las acciones y elaborar informes trimestrales para la Vicepresidencia. Durante los primeros meses de implementación de la estrategia de pactos, la entonces vicepresidente y los consejeros presidenciales hicieron un seguimiento semanal del avance de los principales compromisos. Esto implicó conversaciones permanentes entre los distintos niveles de la estructura de gobernanza, que brindaron señales claras y tempranas de la relevancia de los pactos. A medida que avanzó la implementación de los PCGE, con una frecuencia variable que podía ser trimestral o semestral, se realizaron reuniones de monitoreo en las que participaron los responsables de las acciones tanto del sector público como del privado. En dichas reuniones se mostraban los avances, y si existían retrasos los responsables de las acciones explicaban los motivos de tales demoras. El cumplimiento de la mayoría de las acciones se resolvió con la intervención del líder técnico o el líder de grupo. Solo algunas acciones en las que debían coordinarse entidades dependientes de diferentes ministerios requirieron de la intervención de los coordinadores (Consejerías o Viceministros) o del equipo de asesores de la Vicepresidencia. A la vez, en muy pocos casos se requirió de la intervención directa de la entonces vicepresidente para traccionar a los responsables de las acciones demoradas.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 reconfiguró las prioridades de las autoridades para atender el cuidado y la salud de los colombianos. En el período marzo-mayo de 2020, todas las entidades gubernamentales debieron adaptarse a la nueva situación mundial y repensar las prioridades de política pública en el nuevo contexto. En materia de desarrollo productivo debían encontrarse dispositivos que facilitarían la reactivación económica. En consecuencia, en

julio de 2020 la Vicepresidencia convocó a los gremios con los que se habían firmado los 22 pactos para evaluar con ellos qué compromisos debían tener mayor prioridad y qué nuevos compromisos debían asumirse por el sector público. Se pidió a los gremios que implementasen una encuesta con sus afiliados para conocer las principales inquietudes de las empresas ante la nueva coyuntura. Con dicha información la Vicepresidencia y los coordinadores de los pactos organizaron reuniones virtuales con los gremios para revisar los compromisos originalmente asumidos y como resultado de ello, se incluyeron 57 nuevos compromisos y se modificaron 24 de los compromisos originalmente pactados.

III.4. Resultados de los PCGE

La estrategia de PCGE mostró destacados resultados en términos de su capacidad para superar los cuellos de botella identificados. Este buen desempeño estuvo basado no solo en su efectividad para resolver fallas de mercado y de gobierno sino también para promover coordinación entre los sectores público y privado y al interior del sector público. Según la propia apreciación de los actores involucrados, los actores públicos entrevistados en general consideran que los PCGE traccionaron la colaboración entre distintas agencias gubernamentales brindando soluciones concretas al sector privado. En el marco de los pactos se lograron implementar acciones que demandaron la coordinación entre dependencias de diferentes ministerios, por ejemplo, entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el pacto de minería; entre el MAGR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el pacto de pesca y acuicultura. Por su parte, los actores del sector privado entrevistados expresaron que la estrategia de PCGE fue efectiva en permitirles presentar los cuellos de botella que obstaculizan su crecimiento en el corto plazo a las máximas autoridades políticas, avanzar rápidamente en la remoción de dichos obstáculos y abrir espacios de diálogo para iniciar conversaciones sobre temas históricamente pendientes. Algunos gremios, además, consideran que participar de los PCGE les dio mayor visibilidad a las problemáticas del sector –por ejemplo, sectores de minería, aeroespacial y astilleros dentro de la industria de movimiento, y software y tecnología informática–. Esta expresión generalizada de satisfacción con la estrategia de pactos fue manifiesta en sectores productivos muy diversos. Por ejemplo, tanto en sectores concentrados como el farmacéutico, el automotriz o el minero como en sectores atomizados como el de la construcción, los entrevistados coincidieron en evaluar a la estrategia de pactos como una metodología efectiva de trabajo público-privado para avanzar en una agenda de competitividad. En el Anexo V se presentan los principales resultados de cada pacto.

Al momento del cierre de la estrategia de PCGE el 30 de junio de 2022, el DNP había registrado un avance del 97% sobre el total de compromisos asumidos en los pactos. Este alto grado de cumplimiento se registró, en distintos grados, en los 22 sectores participantes. El cumplimiento de los compromisos involucró la expedición de 300 instrumentos –entre decretos, resoluciones, documentos de política y líneas de crédito–, la conformación de mesas de trabajo para abordar temas específicos –por ejemplo, en los pactos agroindustriales mesas técnicas para diseñar instrumentos de estabilización de precios de algunas materias primas–, la generación de programas especiales para sectores –por ejemplo, SofisTICa en software–, y el escalamiento de herramientas vigentes transversales –por ejemplo, Fábricas de

Productividad²⁰. Los PCGE lograron la eliminación de obstáculos administrativos –por ejemplo, excesivos trámites– o regulatorios –por ejemplo, falta de reglamentaciones– que afectaban el crecimiento de los sectores y la generación de conocimiento específico reorientando instrumentos de desarrollo productivo y financiero vigentes para resolver problemas de calidad, capital humano, productividad y comercialización.

Sin embargo, es importante señalar que, dadas las restricciones presupuestarias y el horizonte temporal previsto para la realización de las acciones incluidas en los PCGE, la mayoría de los compromisos asumidos tuvieron como fin obtener mejoras en aspectos normativos y burocráticos. Por el contrario, desafíos relacionados con lograr una mayor inserción internacional o que exigieran articulación con agendas regionales de competitividad tuvieron una participación limitada.

IV. Análisis comparado con otras experiencias internacionales de desarrollo productivo

Esta sección presenta brevemente experiencias regionales e internacionales de estrategias de desarrollo productivo mediante colaboraciones público-privadas y luego un análisis comparado de los pactos colombianos con dichas experiencias. Las experiencias regionales e internacionales consideradas para la comparación son las mesas ejecutivas implementadas en Perú (Ghezzi, 2017; 2019), las mesas sectoriales implementadas en Argentina (Obaya y Stein, 2021), el programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas implementados en Uruguay (Rius, 2014; Rius e Isabella, 2014; OIT, 2018), el programa de *Clusters* en Chile (Benavente y otros, 2016), los *Top Sectors* en Holanda (Janssen, 2020) y los *Sector Deals* en Reino Unido (Berry, 2021). En la selección de experiencias priorizamos, por su relevancia, todas las experiencias latinoamericanas que contaran con documentación académica. También seleccionamos algunas experiencias específicas europeas que, además de documentación académica, cuentan con un alto reconocimiento internacional.

IV.1 Experiencias regionales e internacionales

Mesas Ejecutivas en Perú

Antecedentes

Perú, como otros países de América Latina, ha buscado incrementar la productividad de sus sectores mediante diversas políticas de desarrollo productivo, con diferente éxito. Las “Mesas Ejecutivas” (ME) son una de las más recientes políticas de desarrollo productivo implementadas en Perú con reconocido éxito por quienes fueron parte o beneficiarios de ellas (Ghezzi, 2017; Stein y Bril-Mascarenhas, 2019). Las ME son ámbitos de diálogo temporales

²⁰ Un 41% de los instrumentos correspondieron a compromisos con los sectores agroindustriales, un 21% a compromisos con los sectores de servicios, otro 21% a los sectores construcción, energía, hidrocarburos, infraestructura y minería y un 19% a compromisos con los sectores de manufactura.

entre el sector público y el sector privado para mejorar la productividad de un sector (por ejemplo, forestal, textil, acuícola) o un factor (innovación, logística, mercado de capitales, entre otros), en un contexto más amplio de búsqueda de transformación de la estructura productiva y diversificación de las exportaciones peruanas. Dichas ME fueron creadas por el entonces ministro de producción de Perú, Piero Ghezzi, en 2014, para implementar el Plan Nacional de Diversificación Productiva promulgado ese mismo año durante la presidencia de Ollanta Humala. Este Plan Nacional, aunque no incluía una identificación de sectores prioritarios, concebía que había sectores capaces de generar mejoras de empleo y/o productividad tanto en la industria como en la explotación de recursos naturales. Las ME se han mantenido como herramienta de gestión pública luego de seis transiciones de gobierno siendo la demanda del sector privado clave en su continuidad (Stein y Bril-Mascarenhas, 2019).

Diseño

Las ME fueron diseñadas por un equipo de trabajo reducido del Ministerio de Producción como una herramienta de gestión pública para incrementar la productividad de los sectores y, a la vez, superar fallas de coordinación dentro del sector privado, dentro del sector público y/o entre el público y el privado, existentes a la hora de implementar políticas de desarrollo productivo. La premisa al idear estas ME fue que como política pública debía permitir formular soluciones a los problemas específicos que presentasen los sectores basándose en la evidencia y ser lo suficientemente flexible para atender los cambios del entorno resolviendo los problemas de modo colaborativo (Ghezzi, 2019). En este sentido, las ME fueron definidas como espacios de “acción y ejecución” siendo su principal objetivo identificar cuellos de botella del tipo transversal y sectorial, y, principalmente, diseñar e implementar soluciones para superarlos. La ejecución “rápida” de soluciones fue parte del ADN de esta iniciativa. Desde su concepción como herramienta de gestión pública, el Ministerio de Producción dispuso que las ME avanzarían simultáneamente en planificación e implementación. Primero, debido a que fueron creadas cuando quedaban solo dos años de gobierno de Humala y no había tiempo para dedicar varios meses al diagnóstico detallado de los sectores o factores, debía priorizarse la obtención de rápidos resultados. Segundo, el ministro de producción a cargo de las ME estaba convencido de que es en la implementación cuando realmente se comprenden los problemas y lo que implica resolverlos. Así, se experimentó un proceso iterativo y recursivo diferenciando a estas ME de otras iniciativas de la región mediante colaboraciones público-privadas en las que se siguió un proceso lineal de diagnóstico y luego de implementación (Stein y Bril-Mascarenhas, 2019). Esta característica del proceso permitió que a medida que las acciones de las ME fueran avanzando en su ejecución, pudiesen incluirse nuevas acciones a partir del aprendizaje que se logra sobre la problemática y la confianza que se va construyendo entre los actores de la mesa.

Una característica saliente de las ME fue su forma de seleccionar a los sectores o factores con los que trabajaron. El Ministerio de Producción no realizó un análisis previo exhaustivo de potenciales sectores beneficiarios siguiendo una rigurosa metodología buscando “elegir ganadores” sino que decidió trabajar con unos pocos sectores que tuvieran potencial competitivo, un sector privado comprometido y potencial para mostrar logros relevantes. De modo que a medida que se consolidaba la tecnología de ME y se resolvían problemas de los primeros sectores trabajados, se abría espacio para lanzar una nueva ME. La primera ME fue la conformada para el sector forestal.

Otra característica distintiva de las ME fue su estructura de gobernanza. Desde sus inicios se estableció que las ME funcionarían distinguiendo dos niveles de participantes: el nivel operativo, que llevó adelante la gestión de las ME, y el nivel político. Los participantes del nivel operativo fueron representantes del sector privado del sector/factor de la ME –directores o dueños de las empresas más importantes del sector y asociaciones empresariales–, representantes del sector público de todas las entidades relacionadas con el sector y un “equipo dedicado” designado por la entidad del sector público que coordina la ME. Con excepción de los miembros del equipo dedicado, estos participantes tenían conocimiento técnico específico del sector o factor. Los participantes del nivel operativo eran quienes tenían mejor información sobre las problemáticas a resolver incluidas en la agenda de la ME. Los participantes políticos, en cambio, fueron los ministros, el primer ministro y el Presidente de la República y solo se acudía a ellos para solucionar un problema que no era posible de resolver en el nivel operativo. Ambos niveles fueron complementarios entre sí.

La coordinación de estos ámbitos público-privados es compleja porque muchas veces es difícil la adecuada interacción entre los niveles operativo y político, a la vez que las instituciones públicas carecen de las capacidades técnicas que requiere la gestión de este tipo de espacios. En Perú, el ministro de producción fue quien designó al equipo dedicado y le atribuyó como su principal función ser el responsable del enlace entre ambos niveles. El equipo dedicado fue quien convocó y moderó las reuniones, documentó los acuerdos y supervisó los progresos, entre otras funciones.²¹ Los miembros del equipo dedicado no eran especialistas sectoriales sino personas con gran capacidad para hacer y lograr que otros hagan (Ghezzi, 2017; Stein y Bril-Mascarenhas, 2019). El equipo dedicado fue quien aseguró la continuidad de la interacción público-privada.

La dinámica de las ME se organizó mediante una serie de reuniones “periódicas” y “entre sesiones”. Las primeras fueron en las que se discutieron los problemas, se buscaron las soluciones para superarlos y se monitoreó el avance de la implementación de soluciones; se realizaron, en promedio, quincenalmente y fueron moderadas por el equipo dedicado. Las segundas fueron en las que se trabajaron más detalladamente el problema y las posibles soluciones. Mientras en las reuniones periódicas participaron los actores del nivel operativo tanto del sector público como del privado, la participación en las reuniones “entre sesiones” dependía del problema y los actores relevantes para la potencial solución.

La agenda de temas de las ME fue la provisión de bienes públicos proporcionados a los sectores o factores y la colaboración en la corrección de fallas de mercado. El foco estuvo puesto en resolver cuestiones regulatorias, como llenar vacíos normativos y reducir la burocracia. No obstante, también hubo espacio para generar soluciones tendientes a asistir en el cumplimiento de requisitos técnicos para acceder a mercados externos y diseñar programas de formación técnica sectoriales. Como han señalado Stein y Bril-Mascarenhas (2019), un aspecto importante fue el temario que el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó no incluir en las ME. Esto es, en las mesas no podían abordarse peticiones de exenciones fiscales o créditos subsidiados.

²¹ Con la emergencia del Decreto Supremo N° 008-2019-EF, el equipo dedicado pasó a denominarse “equipo especializado”. En el decreto mencionado se establecen las funciones del equipo especializado y el rol del Coordinador General del equipo.

Implementación

Entre diciembre de 2014 y mayo de 2016, el Ministerio de Producción creó 8 ME; 6 mesas fueron sectoriales y 2 transversales. Las mesas sectoriales fueron las de los sectores forestal, acuícola, industrias creativas, textil, gastronomía y agroexportaciones. Las mesas transversales fueron las de logística y emprendimientos de alto impacto.

En todas las ME, el esquema de gobernanza fue respetado. El equipo dedicado fue un actor relevante durante la implementación de las ME. El rol del equipo dedicado fue clave para mantener el diálogo y la colaboración público-privada garantizando una frecuencia importante de reuniones y un progreso entre las reuniones de ambos tipos. El equipo dedicado supo gestionar las ME recurriendo al accionar del ministro de producción solo excepcionalmente ante alguna situación de falta de acuerdo entre los representantes de distintos ministerios. Adicionalmente, en la etapa inicial de las ME cuando estaban bajo la órbita del Ministerio de Producción, el apoyo político del Ministerio de Economía y Finanzas ayudó a comprometer a otros ministerios y agencias públicas con los resultados que debían generarse.

También la dinámica de interacción entre el sector público y el sector privado siguió el esquema de reuniones previsto. Se mantuvieron reuniones semanales que funcionaron no solo para realizar seguimiento continuo al avance de cada proyecto sino también para iniciar rápidamente nuevos proyectos cuando éstos se identifican como relevantes y fueron omitidos en los inicios de la mesa.

El alcance de los proyectos involucrados en las ME mayoritariamente fueron de tipo normativo, es decir, de simplificación de normas o de generación de normativa adecuada –por ejemplo, creación de reglamento forestal para plantaciones forestales–. No obstante, también se desarrollaron, entre otros, proyectos vinculados a apertura de mercados –por ejemplo, los mercados de China y Brasil para uno de los principales productos acuícolas (langostinos)– y coordinación público-pública y pública-privada –por ejemplo, el acceso al puerto del Callao logrando reducir el tiempo de espera de los camiones para el ingreso al puerto de 6 a 2 horas–.

Resultados

Aunque no hay evaluaciones de impacto sobre esta experiencia, las evaluaciones cualitativas realizadas concluyen que las ME fueron exitosas en Perú (Ghezzi, 2017; Stein y Brill-Mascarenhas, 2019). Esta PDP logró ordenar al sector público en la provisión de bienes o servicios públicos a los diferentes sectores productivos del país sin ejecutar grandes presupuestos (Ministerio de la Producción, 2016). Por ejemplo, en el marco de las ME el sector público superó cuestiones de duplicidad de requisitos por las instituciones públicas e identificó necesidades de acciones conjuntas y complementarias entre ministerios. Además, esta PDP logró generar el interés del sector privado de participar en estos espacios de diálogo para solucionar problemas específicos vinculados a problemas de coordinación. Las ME fueron ámbitos en los que el sector privado identificó problemas comunes logrando su organización para resolverlos. El sector privado valoró positivamente la experiencia de las ME pidiendo explícitamente su continuidad ante los sucesivos cambios de autoridades en el país. Como resultado de ello, la creación de las ME fue institucionalizada. A partir de 2019, con el Decreto Supremo N° 008-2019-EF, las ME se crean por resolución ministerial del Ministerio de

Economía y Finanzas. A diciembre de 2021, había vigentes 8 ME sectoriales y 2 mesas transversales.²²

Mesas Sectoriales en Argentina

Antecedentes

En Argentina también se han implementado en los últimos años diferentes espacios de diálogo público-privado para el diseño de instrumentos de desarrollo productivo. En particular, durante la presidencia de Mauricio Macri (2016-2019) se implementaron las denominadas “Mesas Sectoriales” (MS) (Obaya y Stein, 2021). Las MS fueron ámbitos de diálogo entre el sector público, el sector privado y el sector sindical para mejorar la competitividad de un sector. Estas mesas fueron impulsadas, con distintos resultados, tanto al inicio como hacia la mitad del período a cargo de la administración de Macri. A continuación, presentaremos las características que tuvieron las mesas implementadas a mitad del período, impulsadas por el entonces ministro de producción y trabajo, Francisco Cabrera, en 2018, y continuadas por su sucesor en el ministerio, Dante Sica.²³ A diferencia de lo que ocurrió en Perú, con el cambio de administración en diciembre de 2019 las MS fueron discontinuadas, aunque unos pocos proyectos iniciados en ellas continuaron –por ejemplo, desarrollo de marca sectorial para tecnologías médicas y realización de talleres tecnológicos en mercados externos para maquinaria para la industria alimenticia y tecnologías médicas–.

Diseño

El objetivo principal de las MS fue identificar obstáculos coyunturales y estructurales que limitasen la competitividad de los sectores. No obstante, también brindaron un espacio para debatir una visión estratégica para el sector (Obaya y Stein, 2021). Asimismo, las MS fueron diseñadas como una herramienta de gestión del sector público no solo para superar fallas de coordinación para implementar políticas de desarrollo productivo sino también para alinear a las entidades del sector público detrás de una estrategia productiva para el sector. En Argentina, siguiendo la premisa de trabajo de las mesas peruanas, también el Ministerio de Producción y Trabajo priorizó la ejecución de acciones que no demandasen grandes asignaciones presupuestarias por sobre la búsqueda de grandes reformas para los sectores. En este sentido, buscó avanzar en la resolución de problemas específicos como modo de ir generando confianza entre los partícipes de la mesa y aprendizaje en torno a la identificación y resolución de problemas. El mencionado ministerio priorizó el trabajo de MS con ocho sectores. No obstante, a medida que las MS comenzaron a implementarse, diversos sectores solicitaron al Ministerio mesas de trabajo –por ejemplo, línea blanca o autopartes–.

La selección de sectores para los que se conformaría una MS fue *ad hoc*. A diferencia de otras experiencias internacionales en las que el sector público implementa concursos invitando a todos los sectores productivos a presentar propuestas para elegir finalmente los sectores que

²² Las mesas sectoriales son las de los sectores forestal, acuícola, pesca, minero-energética, proveedores mineros, turismo, gastronomía y textil. Las mesas transversales son las de innovación y micro y pequeñas empresas.

²³ Ver Obaya y Stein (2021) para características de las mesas sectoriales implementadas en los inicios de la gestión de Macri.

participan de la PDP, en Argentina el ministerio de producción seleccionó los sectores considerando el potencial de desarrollo del sector, la importancia económica y la oportunidad de política.²⁴ Inicialmente se seleccionaron ocho sectores, que fueron alimentos diferenciados, automotriz, economía del conocimiento, energías renovables, maquinaria agrícola, metalmecánica, química y petroquímica y Vaca Muerta, aunque en algunos de ellos nunca llegó a convocarse a una mesa (por ejemplo, en alimentos diferenciados). La primera MS fue la del sector automotriz. A diciembre de 2019, el Ministerio de Producción había creado 24 MS (Obaya y Stein, 2021).²⁵

Con respecto a los participantes invitados a las MS, por el sector privado, se invitaba a participar a asociaciones empresarias, directores o dueños de las empresas más importantes del sector y a los sindicatos correspondientes. Por el sector público, se convocaba a las entidades que tuviesen programas o instrumentos que pudieran ayudar a mejorar la competitividad del sector –por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), principal centro de investigación y transferencia tecnológica industrial a nivel nacional, la agencia nacional de promoción de exportaciones y la Secretaría para la pequeña y mediana empresa– y a aquellas que tuviesen competencia para resolver problemas específicos prioritarios regulatorios para el sector –por ejemplo, la agencia nacional tributaria, la aduana, el servicio de sanidad –.

De modo similar a lo implementado en las ME de Perú, la estructura de gobernanza para las MS de Argentina previó la conformación de un equipo exclusivamente dedicado a la gestión de las mesas. Este equipo reportaba directamente al Ministro de Producción y Trabajo y era el responsable de monitorear el avance de cada mesa. Las MS eran lideradas por el Presidente de la Nación o el Ministro de Producción y Trabajo y se organizaban en torno a tres ejes principales: el eje laboral, el eje de simplificación y el eje de calidad e internacionalización. Cada eje se trabajó en lo que se llamaron submesas de trabajo. Cada submesa tenía un responsable político con rango de secretario, subsecretario o director nacional que, a la vez, asignaba un responsable operativo para que funcionase como vínculo con el equipo de gestión de mesas. Los equipos de gestión de los responsables de cada eje eran los primeros responsables de traccionar el avance en las distintas líneas de acción que surgían de las mesas y submesas y de reportar frecuentemente al equipo de mesas.

También, siguiendo el esquema de las ME peruanas, las MS organizaron diferentes tipos de reuniones. En las reuniones “plenarias” los participantes discutían los problemas de cada eje en términos generales, acordaban líneas de trabajo para solucionarlos y monitoreaban los avances. En estas reuniones, por parte del sector público, participaban los funcionarios de alto rango. En las reuniones de “submesas” los actores discutían los temas específicos en torno al eje correspondiente. En ellas, en general, la máxima autoridad presente prevista era el Ministro de Producción y Trabajo, quien estaría acompañado por los responsables políticos

²⁴ El potencial de desarrollo estaba definido sobre el crecimiento esperado de la demanda local y mundial y considerando la existencia actual o latente de ventajas comparativas. La importancia económica del sector estaba definida por la participación en el PBI y en el empleo, así como por sus encadenamientos productivos (Obaya y Stein, 2021).

²⁵ El Ministerio de Producción y Trabajo también organizó mesas transversales como las exportadora, comercio y logística y mesas regionales como las del Golfo San Jorge y Tierra del Fuego.

correspondientes, secretarios, subsecretarios y directores de áreas gubernamentales. Por el sector privado, participaban los representantes del sector privado –principalmente asociaciones empresarias y empresas líderes– y del sector sindical. En las submesas de calidad e internacionalización, por ejemplo, los participantes buscaban consensuar lineamientos estratégicos para el sector acordando cuáles eran los mercados externos prioritarios a trabajar para cada grupo de productos y consensuando acciones tendientes a mejorar las capacidades de las empresas para su inserción internacional en los mercados priorizados. Esto incluía, entre otras acciones, la identificación de bienes públicos de infraestructura de calidad para poder certificar una norma internacional, la priorización de ferias o eventos de promoción comercial, el diseño de programas específicos para desarrollar proveedores o fortalecer capacidades específicas de gestión de calidad en las empresas del sector. Tanto las reuniones plenarias como las submesas era moderadas por la coordinadora del equipo de mesas.

En las MS y las correspondientes submesas, la construcción de la agenda de temas estuvo en torno a la identificación de bienes públicos prioritarios. Al igual que lo previsto en las ME peruanas, en las MS no debían formularse proyectos relativos a exoneraciones fiscales o protección comercial. No obstante, estuvieron permitidos proyectos que involucraran diseños de programas o políticas públicas que pudieran consistir en una intervención de mercado vertical. Como señalan Obaya y Stein (2021), las intervenciones de mercado se consideraban necesarias en muchas oportunidades para atraer al sector privado a las ME.

Implementación

Entre febrero de 2018 y septiembre de 2019, el Ministerio de Producción y Trabajo convocó a 24 MS.²⁶ Los sectores que contaron con MS fueron el audiovisual, automotriz, autopartes (solo cajas de cambio), calzado, economía del conocimiento, editorial, farma, gastronomía, litio, managers de artistas, maquinaria agrícola, maquinaria para la industria alimenticia, metalmecánica, minería, muebles, química y petroquímica, tecnologías médicas y textil y confecciones. Además, se crearon tres mesas transversales –exportadora, logística y comercio– y tres mesas regionales –Golfo San Jorge, Tierra del Fuego y Vaca Muerta–.

Durante el desarrollo de las MS funcionó el esquema de gobernanza previsto. El buen funcionamiento del equipo de mesas coordinando la organización de las MS con los diferentes responsables de los ejes favoreció el rápido inicio de diálogos público-privados y la formulación de proyectos para superar cuellos de botella de corto plazo que limitaban el desarrollo de los sectores productivos. Los responsables de las diferentes submesas acudían al equipo de mesas cuando necesitaban traccionar la coordinación con alguna de las entidades del sector público, especialmente cuando estas entidades dependían de otros ministerios. Aunque las MS contaban con el apoyo del presidente, éste fue parcial y esporádico. En las ocasiones que el presidente estuvo presente en las MS ayudó a alinear a los actores.

La dinámica de interacción entre el sector público y el sector privado funcionó alrededor de mesas de diálogo, pero en algunos casos alejándose de lo previsto en el diseño de las MS. Si bien se contemplaba originalmente la combinación de reuniones plenarias y de submesas en todos los sectores, en algunos casos solo se realizaron submesas específicas a uno de los ejes

²⁶ En el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se organizaron 28 mesas sectoriales.

previstos. En este sentido, la decisión sobre avanzar con una u otra submesa ante ausencia de una mesa marco para un sector era producto de las evaluaciones conjuntas del equipo de mesas con los responsables de cada submesa sobre la oportunidad de trabajo con uno u otro sector. En los casos en que hubo mesas, las reuniones “plenarias” se realizaron en promedio cada 3 meses.

El alcance de los proyectos involucrados en las MS fue diverso. Mientras en algunas MS, por ejemplo, en las de Vaca Muerta y en las transversales de Comercio y Logística, el foco estuvo en el eje de simplificación, en otras, como en las de maquinaria agrícola y tecnologías médicas, tomaron preponderancia los temas de calidad e internacionalización. El eje laboral se concentró en temas vinculados con los convenios colectivos de trabajo dejando de lado otros temas potenciales de colaboración público-privado como la formación laboral (Obaya y Stein, 2021).

Resultados

Al igual que lo que ocurrió con las ME de Perú, tampoco se hicieron evaluaciones de impacto de la política de MS en Argentina. No obstante, de acuerdo con el análisis realizado por Obaya y Stein (2021) las MS tuvieron buenos resultados. Aunque como instrumento de diálogo público-privado fueron interrumpidas ante el cambio de administración a fin de diciembre de 2019, durante el tiempo de funcionamiento lograron generar agendas de trabajo consensuadas entre el sector público y el privado y superar fallas de coordinación al interior del sector público, principalmente en temas de simplificación –por ejemplo, modificación y simplificación del certificado de Homologación de Autopartes de Seguridad (mesa autopartes), simplificación del trámite de habilitación comercial municipal (mesa comercio)– y en temas de calidad e inserción internacional (cuya agenda fue liderada por los autores de este trabajo) –por ejemplo, acciones de posicionamiento y promoción comercial entre cancillería y la agencia nacional de promoción de exportaciones en los sectores de tecnologías médicas y maquinaria para la industria alimenticia–. También se superaron fallas de coordinación entre los privados –por ejemplo, acordando mercados prioritarios para realizar acciones de promoción comercial o implementando programas para incrementar la productividad con metodología Kaisen–. Ante el cambio de administración, en algunos casos, el sector privado logró que se finalicen algunos proyectos iniciados en el marco de las MS como, por ejemplo, el desarrollo de marca sectorial para tecnologías médicas.

Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas en Uruguay

Antecedentes

Uruguay es otro de los países de América Latina que ha implementado PDP activamente en las últimas tres décadas. En 2005 desarrolló una estrategia de política industrial con la finalidad de mejorar la competitividad de su aparato productivo orientándose hacia políticas de fomento sectorial (Bianchi y otros, 2016; OIT, 2018). En este contexto, implementó una política de promoción de clusters (o conglomerados) mediante dos programas complementarios: el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) y el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa. Aquí nos concentraremos en el PACC. Este programa, implementado entre 2006 y 2014, buscó resolver fallas de coordinación y promover la producción de bienes y el acceso a

mercados internacionales en los conglomerados o clusters, sustentada en que la competitividad de las empresas depende de otras empresas e instituciones (Rius, 2014). Durante su funcionamiento fueron priorizados diferentes conglomerados con la participación del sector público, el sector privado y centros de investigación (Rius e Isabella, 2014). La novedad que trajo este programa a Uruguay fue que el método de intervención dependía en buena parte del sector privado, que incidía en cada conglomerado en la decisión del alcance y de las características de la intervención (Crespi y otros, 2014).

Diseño

El diseño del programa buscó alcanzar tres objetivos específicos construyendo mecanismos de cooperación en los espacios existentes entre los actores claves de los conglomerados (Rius, 2014). El primero de los objetivos fue elaborar un Plan Estratégico o Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC) e Iniciativas de Refuerzo para la Competitividad (ICR) para los conglomerados del programa. El segundo fue cofinanciar las ICR prioritarias para cada conglomerado. Para acceder al cofinanciamiento las iniciativas debían facilitar el acceso y participación de todas las empresas y tener un alto beneficio para un grupo determinado de empresas que funcionasen como consorcios de exportación. El tercero fue fortalecer la articulación institucional de los conglomerados buscando mejorar la ejecución y optimización del programa y de futuros programas de apoyo al sector productivo.

La selección de los conglomerados que participarían del programa se realizó a partir de concursos públicos en los que se convocaban a grupos empresarios organizados (cámaras u otro tipo de agrupaciones de empresas) que luego fueron evaluados según diferentes criterios. Estos criterios incluían, por un lado, un índice que ponderaba, en cada conglomerado, entre otros, la tasa de desempleo, un índice de desarrollo humano, las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones. Por otro lado, consideraban el resultado de un análisis cualitativo que hacían los ministerios donde valoraban el tipo de intervención necesaria, la calidad de la gobernanza y la relevancia de cluster para el país. En el transcurso de 10 años, el PACC trabajó con 20 conglomerados: alimentos, agroindustria olivícola, apicultura, arándanos, audiovisual, automotriz-autopartista, calzado y marroquinería, ciencias de la vida, diseño, editorial, forestal-madera, música, naval, oleaginosas, piedras preciosas, software, turismo, vestimenta y vitivinicultura.

Para cada conglomerado beneficiario del PACC fue desarrollado un Plan Estratégico o PRC, mediante un proceso participativo entre gobierno, sector privado y academia. Este proceso fue liderado por consultores independientes que sensibilizaron a los actores de los beneficios de la cooperación, concertaron acciones para incentivar la colaboración entre empresas, desarrollaron una metodología para la implementación de los PCR, asistieron en el diseño de la gobernanza de los conglomerados y crearon grupos de apoyo que involucraban diversos actores (Rius, 2014; Rius e Isabella, 2014). También se desarrollaron mecanismos para promover la coordinación público-privado y se financiaron las IRC. El financiamiento de las IRC se realizó con recursos públicos y privados. Las IRC podían consistir en la prestación de servicios de asistencia técnica a las empresas del conglomerado, la promoción de buenas prácticas productivas, la creación de marcas colectivas, la facilitación de procesos de certificación, la provisión de información de inteligencia y acceso a mercados, así como

también la realización de actividades conducentes a la organización o institucionalización del conglomerado (Rius, 2014).

El programa tenía una gobernanza cuya conducción recaía en la Dirección de Proyectos de Desarrollo, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto²⁷. Esta dirección contaba con una coordinación que otorgaba apoyo contable, legal y logístico y tenía las funciones de evaluar y monitorear el programa, implementar la estrategia de comunicación, administración y secretaría, al igual que brindarles apoyo a los asesores del programa que eran consultores externos con gran conocimiento de los sectores. Estos asesores eran los encargados del relacionamiento con los diferentes actores del conglomerado para llevar adelante las IRC. Cada asesor coordinaba y supervisaba de 3 a 4 conglomerados.

Implementación

Entre 2006 y 2014 el PACC asistió a 20 conglomerados atendiendo en todos los casos la consecución de los objetivos en términos de elaboración de PCR, ejecución de ICR e implementación de mecanismos para mejorar la organización e institucionalidad de los múltiples actores involucrados en el cluster.

En la elaboración de los PCR se identificaron cuellos de botella de corto y largo plazo u oportunidades de mejora de los conglomerados que permitieron luego desarrollar las ICR con metas que variaron entre los conglomerados. En términos generales, las ICR buscaron mejorar el posicionamiento de Uruguay en el comercio mundial, mejorar las capacidades productivas, desarrollar capital humano para el sector, consolidar la gobernanza e instancias de diálogo en los conglomerados y generar las condiciones habilitantes que impulsaran la competitividad. La ejecución de las IRC siguió las premisas establecidas de asignación de recursos. Los privados estaban obligados a destinar un 20% del presupuesto de financiación de las iniciativas (Rius e Isabella, 2014).

Mientras dichas iniciativas avanzaban, también se fortalecía la institucionalidad que facilitaba la colaboración público-privada. Para ello se realizaron mesas con representantes del sector privado y público y se adoptó un sistema de información integral de programas gubernamentales y de seguimiento del PACC que incluía la divulgación de los avances alcanzados. Esta difusión mostraba para cada conglomerado las mejoras en competitividad, los cuellos de botella resueltos y las lecciones aprendidas. Esta dinámica permitió, en algunos casos, organizar la representación del sector privado de los conglomerados en una o varias organizaciones para canalizar la comunicación con el sector público. Ello facilitó la coordinación de los actores privados en la producción de bienes o en su respuesta a fallas de mercado. Las instituciones de investigación realizaron estudios junto a las entidades públicas o privadas para facilitar la adopción y adaptación de tecnologías, la innovación y factibilidad y viabilidad de las iniciativas (Rius, 2014).

¹⁹ La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es una unidad ejecutora de rango ministerial de la Presidencia de la República de Uruguay que sus principales funciones son: “*La definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella; elaboración y evaluación en base a indicadores de desempeño, de los proyectos del Presupuesto Nacional y la Rendición de Cuentas; la formación de Comisiones Sectoriales en las que deben estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas*”; entre otros (OPP, 2022).

Resultados

El PACC ha generado buenos resultados en Uruguay. En términos generales, esta PDP logró facilitar la coordinación entre múltiples actores del sector privado no solo fortaleciendo su institucionalidad sino alineándolos detrás de un plan estratégico común con acciones priorizadas para la obtención de bienes públicos sectoriales. El compromiso del sector privado en el diseño tanto del plan estratégico como en las acciones para el fortalecimiento de su institucionalidad como la estructura de apoyo para la gestión de los mecanismos de colaboración provista por el sector público fueron clave (OIT, 2018). Dos elementos del diseño fueron importantes para lograr el compromiso del sector privado con el programa. El primer elemento fue la selección de conglomerados por concurso. Ello implicó desde los inicios del programa el involucramiento activo de los actores del conglomerado. El segundo elemento fue la exigencia de co-financiamiento de las iniciativas por el sector privado. No obstante, la experiencia de cada conglomerado muestra matices en la valoración de los resultados. Por ejemplo, mientras que los participantes de los conglomerados de diseño y de audiovisual consideran que el PACC fue exitoso, los del conglomerado de alimentos de valor agregado consideran que el PACC fue traumático (OIT, 2018).

Programa de Clusters en Chile

Antecedentes

El programa de *Clusters* de Chile fue una iniciativa del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) implementada entre fines de 2007 y 2009. El principal objetivo del programa fue promover el crecimiento y la competitividad de sectores de alto potencial mediante la solución de cuellos de botella de coordinación y fallas específicas del mercado a partir de un diálogo ordenado con el sector privado (Benavente y otros, 2016). Para ello, el programa buscó la articulación del sector público con el sector privado para resolver fallas de coordinación entre las entidades gubernamentales, mejorar la asignación de recursos de investigación y desarrollo, suministrar bienes públicos específicos de los sectores, formar capital humano, realizar inversiones en infraestructura física y tecnológica y desarrollar una estrategia de regulación y desregulación a favor de la eficiencia, la productividad y la competitividad. El programa fue discontinuado con el cambio de administración en 2009.

Diseño

La selección de los *clusters* se basó en una metodología diseñada por la consultora internacional BCG que consideró el potencial de crecimiento de los sectores productivos existentes en Chile y el esfuerzo necesario para lograr la competitividad en estos. El concepto de *cluster* no seguía una definición de aglomeración geográfica de empresas e instituciones vinculadas a una industria o cadena específica, sino que eran sectores económicos definidos arbitrariamente (Benavente y otros, 2016). Los *clusters* seleccionados fueron el acuícola, alimentos y agroindustria, servicios globales, minería y turismo de intereses especiales (Benavente y otros, 2016). La selección de los participantes tanto por el sector privado como por el sector público estuvo a cargo exclusivamente del sector público.

El programa no tuvo una definición específica de los temas que podían incluirse en la agenda de trabajo con cada *cluster*. Aunque el programa formaba parte de la estrategia de innovación

del CNIC no hubo una restricción explícita de tratar solo temas vinculados al desarrollo de innovaciones. Por otro lado, los proyectos incluidos en las agendas de los *clusters* podían ser de corto, mediano o largo plazo. El diseño del programa estableció que durante el 2007 cada *cluster* identificaría la agenda a trabajar, en el primer trimestre de 2008 dichas agendas serían validadas en mesas de trabajo y durante 2008 y 2009 se implementarían los proyectos dando curso a la agenda acordada.

La coordinación del programa y la asignación de recursos a cada *cluster* estuvo a cargo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Fue creado un departamento específico que proveyó de apoyo metodológico, financiero y operativo a cada *cluster*. A la vez, cada *cluster* tenía un responsable político asignado. El ministro de comercio e industria, el ministro de agricultura, el ministro de minería y la autoridad de la CORFO fueron quienes ejercieron la conducción política en los diferentes *clusters*.

Implementación

Entre 2007 y 2009, el programa de *clusters* apoyó a los 5 sectores seleccionados con muchas dificultades derivadas de múltiples factores. Uno de estos factores fue la falta de consenso entre las entidades gubernamentales para trabajar una agenda prioritaria con cada *cluster*. En algunos casos, en las agencias públicas primó la tracción de su agenda previa desalentando la participación del sector privado.

Otro de los factores fue la falta de liderazgo en quienes debían realizar la gestión técnica del programa. El principal escollo estuvo en la falta de seguimiento riguroso y sistemático a los avances de los puntos de la agenda. Vinculado a esto, los recursos se gastaron en su gran mayoría en hacer estudios que resultaban redundantes y en contratar personal que para los privados no cumplían con los requerimientos e importancia del cargo (Benavente y otros, 2016).

Resultados

El programa de *Cluster* tuvo magros resultados. La falta de articulación de las entidades gubernamentales a la hora de definir una agenda en común, la falta de liderazgo técnico en quienes tenían a cargo la gestión del programa, una estructura de gobernanza ineficaz, la inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del programa, sumado a la participación de actores del sector privado con poco conocimiento de las necesidades prioritarias del *cluster* y poca experiencia de trabajo colaborativo público-privado atentaron contra la consecución de buenos resultados.

Top Sectors en Holanda

Antecedentes

Holanda es uno de los países desarrollados que ha implementado PDP con énfasis sectorial en los últimos años. A diferencia de lo ocurrido en América Latina, la política industrial implementada en Holanda estuvo basada en la investigación y el desarrollo con un modelo de cooperación tripartita en los sectores de mayor importancia para su economía (Janssen, 2020). El Ministerio de Asuntos Económicos junto con el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia definieron la PDP denominada “*Top Sectors*” en 2011 con la que buscaron fortalecer los

sistemas de innovación y competitividad de los sectores priorizados. Cada uno de estos “*top sectors*” debía atender un conjunto de desafíos sociales de atención prioritaria – envejecimiento de la población, cambio climático, escasez de agua y energía y la necesidad de mantenerse competitivo en el ámbito internacional– buscando con ello mejorar su competitividad y obtener liderazgo a nivel internacional. En 2019, esta PDP se transformó en una estrategia de “política de innovación y *top sectors* orientada por misiones”. Mientras los diferentes ministerios definieron 25 misiones, los *top sectors* especificaron cómo contribuirán al desarrollo de las innovaciones que aborden dichas misiones (Janssen, 2020).

Diseño

Los “*top sectors*” fueron seleccionados luego de una convocatoria abierta del Ministerio de Asuntos Económicos invitando a equipos formados por representantes de la industria y centros de investigación a formar parte de la PDP. Los sectores priorizados fueron agroalimentos, agua, ciencias de la vida, energía, horticultura y materiales de propagación, industria creativa, logística, productos químicos y sistemas y materiales de alta tecnología. Ellos representaban alrededor del 50% de las exportaciones del país, el 30% del PIB y el empleo, el 80% del I+D empresarial y eran, en promedio, un 35% más productivos que los demás sectores de la economía holandesa. Para fomentarlos se implementaron políticas sectoriales y políticas transversales en las diferentes cadenas productivas. Las agendas que se desarrollaron para los sectores fueron interdependientes (Publicaties, 2016). Una de las premisas fue promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) que actúan en los *top sectors* buscando mayor vinculación de las pymes con la academia y con empresas más grandes del país y en el extranjero.

Las agendas y los proyectos para cada sector se desarrollaron mancomunadamente entre el gobierno, el tejido empresarial y la academia, porque se partió de la premisa que era necesaria la colaboración entre estos tres actores por las capacidades que propiamente cada uno aportaría en la ejecución de la estrategia. Los *Top Sectors* contaron con una asignación presupuestaria para cofinanciar los proyectos de innovación público-privados. Los instrumentos que se utilizaron para cumplir los objetivos dentro de las agendas son inversiones, incentivos, garantías y reducción de trámites burocráticos, al igual que la implementación de programas educativos (Publicaties, 2016).

Cada sector contó con un “*top team*” que conducía su estrategia. Este equipo estuvo compuesto por representantes de alto nivel de la industria, la academia y el gobierno. Ellos elaboraron las Agendas de Conocimiento e Innovación que se sometieron a consideración del gobierno. Además, cada sector contó con uno o más “Consejos Superiores para el Conocimiento y la Innovación”, que fueron grupo de expertos que apoyaron la creación de las agendas. Conjuntamente, el *top team* y los consejos fueron los responsables de crear e implementar las agendas en las que las partes interesadas articulan sus visiones sobre las direcciones en las que quieren que el sector se desarrolle (Janssen, 2020). No obstante, las decisiones importantes se tomaron en su mayoría en el *top team*, mientras los consejos fueron quienes coordinaron la redacción de las agendas y organizaron actividades para facilitar la implementación de los compromisos (Janssen, 2020).

Implementación

Desde el inicio de esta política, el rol del gobierno fue facilitar la interacción entre los participantes, impulsar la innovación y facilitar la ejecución de los proyectos en las agendas reduciendo la burocracia, la regulación y mejorando los aspectos laborales en el sector productivo, entre otros. El gobierno también fue coinversor en los proyectos, por lo que se esforzó por obtener los máximos rendimientos de los medios disponibles: incentivos fiscales, sistemas de garantía de préstamos e inversiones. Una gran proporción de los préstamos y subvenciones del gobierno a los sectores se destinan a pequeñas y medianas empresas e institutos de investigación (Publicaties, 2016).

La relación entre las empresas y la academia fue central. Mediante el desarrollo de nuevos productos, como automóviles energéticamente eficientes o equipos médicos, las empresas generan nuevos puestos de trabajo y, en el mediano plazo, crecimiento económico. El desarrollo de nuevos productos requiere personal calificado y experiencia, que se encuentra muchas veces en la academia. En el marco de esta política, el rol de la academia fue apoyar a las empresas en el desarrollo de nuevos productos para que éstas puedan mejorar su portafolio. Las empresas, a la vez, ayudaron a los investigadores, por ejemplo, difundiendo los nuevos conocimientos que resultan de la investigación científica (Publicaties, 2016). En el caso de las pymes, esta vinculación con la academia representó un mejor acceso a los programas de investigación e instalaciones de investigación de última generación. Este vínculo entre las empresas y los investigadores suele funcionar adecuadamente en los países desarrollados. Las empresas de los países desarrollados son más tecnológicas y su éxito depende en gran medida de generar continuos desarrollos tecnológicos, lo que impulsa naturalmente a un buen vínculo entre las empresas y la academia.

Resultados

Según un informe publicado en 2016, los objetivos de fortalecer los sistemas de innovación e incrementar la cooperación entre gobierno, academia y empresa en los *top sectors* se cumplieron (Publicaties, 2016). Incluso dicho informe señala que esta PDP ha sido efectiva no solo para alinear las demandas de las empresas a las agendas de trabajo de los centros de investigación sino también para generar acción colectiva para abordar problemas de innovación y para involucrar más a las empresas en actividades de exportación.

Sector Deals en Reino Unido

Antecedentes

El Reino Unido, entre 2017 y 2018, ideó una política industrial orientada al aumento de la productividad, el empleo, la innovación y el desarrollo de habilidades del aparato productivo del país. Esta política fue estructurada alrededor de cuatro grandes retos buscando lograr una industria “de vanguardia”. En este sentido, dicha política definió como metas ser el territorio que se encuentre a la vanguardia de la revolución de los datos e inteligencia artificial, maximizar las ventajas de la industria para darle un cambio hacia las energías renovables, ser el líder mundial en la forma en como las personas, los bienes y servicios se movilizan, y, aprovechar el poder de la innovación para satisfacer las necesidades de una población que envejece (Department of Business, Energy and Industrial Strategy, 2017). Para alcanzar dichos

retos, el gobierno estipuló cinco pilares productivos que transformarían la economía: las ideas, para ser la economía más innovadora del mundo; las personas, mejores trabajos e ingresos benefician a todos; la infraestructura; el ambiente de negocios, el mejor lugar para la creación y crecimiento de los negocios; y, la regionalización de la actividad productiva. Uno de los instrumentos para el desarrollo de dicha política industrial son los acuerdos sectoriales (*sector deals*) aún vigentes. Estos acuerdos son consensos entre la industria y el gobierno sobre acciones que la industria propone llevar adelante con inversiones público-privadas.

El gobierno del Reino Unido definió que el desarrollo de esta política conlleve grandes inversiones por parte del sector público y del sector privado. Por el sector público, se estableció aumentar el gasto en investigación y desarrollo al 2.4% del PBI al 2027, aumentar el interés del crédito en investigación y desarrollo a 12%, invertir 725 millones de libras en un fondo para la política industrial, establecer un sistema de educación técnica de clase mundial, invertir 406 millones de libras en formación habilidades STEM (acrónimo en inglés de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), aumentar el Fondo Nacional de Inversión para la Productividad a 32 billones de libras, mejorar la infraestructura para los vehículos eléctricos e impulsar la infraestructura digital con una inversión de 1 billón de libras esterlinas (Department of Business, Energy and Industrial Strategy, 2017). Por el sector privado, cada acuerdo establecería la inversión a realizar.

Diseño

El gobierno del Reino Unido, en 2018, realizó una convocatoria abierta a los sectores productivos del país a participar de los acuerdos sectoriales. Aunque por las características de los retos a superar el gobierno había preseleccionado algunos sectores como automotriz, ciencias de la vida, industrias creativas e inteligencia artificial para ser parte de esta iniciativa, brindó la posibilidad que todos los sectores presenten un plan estratégico argumentando cómo ellos podrían contribuir a la superación de los retos. Las propuestas de plan estratégico sectoriales son presentadas por el “campeón del acuerdo” y son evaluadas por el Consejo Superior de la Estrategia Industrial. El “campeón del acuerdo” es el representante de todo el sector que ejerce el liderazgo en el diálogo con el gobierno y es quien acuerda los compromisos por parte del sector privado. La decisión de que las propuestas sean presentadas por el sector privado busca evitar los fracasos derivados de políticas que carecen de la perspectiva de los industriales (Berry, 2021). Las propuestas son evaluadas según criterios que consideran, entre otros aspectos del sector, contribución al PIB del país, empleo, exportaciones, inversión, inserción en cadenas globales de valor, competencia internacional y fortalezas y debilidades. Aceptada la propuesta por el gobierno se avanza con la realización del acuerdo gobierno-industria.

El alcance de los acuerdos es amplio. En cada uno de los acuerdos se estipulan acciones, vinculadas a cada uno de los grandes retos, que deben cumplir el gobierno y los empresarios. Estas acciones pueden consistir, por ejemplo, en compromisos de inversión a largo plazo y simplificación de trámites por parte del gobierno, y en proyectos intensivos en tecnología por parte del sector privado. Las acciones están organizadas alrededor de una estrategia industrial y un programa de inversión asociados desarrollados para cada acuerdo por consenso entre un académico y el sector privado. Las acciones deben incluir el mayor número de necesidades de

los actores del sector, las cuales se deben trabajar con las autoridades locales, las distintas agencias de desarrollo y empresarios.

Cada pacto tiene como estructura de gobierno un consejo estratégico que facilita la articulación entre las partes involucradas en la ejecución de las acciones estipuladas. Este consejo estratégico informa los avances del acuerdo al Consejo Superior de la estrategia industrial del Reino Unido. El Consejo Superior tiene por funciones recomendar estrategias de implementación de la apuesta industrial, así como formas para medir su éxito e impacto y publicar reportes sobre el avance de la política. En este Consejo Superior participan miembros voluntarios, empresarios, funcionarios públicos y académicos expertos en los diferentes ámbitos abarcados en la estrategia industrial.

Implementación

Hasta el momento, se han firmado diez acuerdos con los sectores aeroespacial, automotor, ciencias de la vida, construcción, energía eólica, industrias creativas, inteligencia artificial, nuclear, ferroviario y turismo. En cada uno de ellos el alcance de los acuerdos, la dinámica de interacción público-privada y el esquema de gobierno ha seguido el diseño previsto.

En cuanto a la agenda de los acuerdos, en todos ellos hay acciones estructuradas alrededor de los pilares productivos identificados por la estrategia industrial con grandes inversiones comprometidas por el sector público y el privado. Por ejemplo, en el acuerdo de industrias creativas hay compromisos de inversión conjuntos para la creación de un Fondo de Desarrollo Cultural, el desarrollo de investigación en innovación fomentando alianzas entre las universidades y las empresas, y un mejor acceso a programas de financiamiento.

Todos los sectores industriales que participan de los acuerdos presentaron su propuesta a través de líderes de su sector y contaron con el asesoramiento de expertos externos. Por ejemplo, el líder del acuerdo de industrias creativas es el vicepresidente de Facebook para Europa, Medio Oriente y África y el asesor externo es sir Peter Bazalgette, un reconocido consultor de medios y productor de televisión.

Resultados

Los acuerdos sectoriales han mostrado hasta el momento buenos resultados en términos de aumento en investigación y desarrollo tanto del sector público como del privado y de la generación de proyectos de innovación cofinanciados entre la industria y el sector público.

IV.2 Análisis comparado

Las experiencias presentadas precedentemente muestran distintas alternativas a los pactos para implementar PDP tendientes a incrementar la competitividad de los países. Elegimos para la comparación dichas experiencias por su foco sectorial y por estar basadas en colaboraciones público-privadas en las que el sector privado tiene un rol central participando en la identificación y priorización de acciones específicas y, en algunos casos, también de su ejecución. A continuación, describimos las principales similitudes y diferencias entre las experiencias con la finalidad de contribuir al diseño de futuras formulaciones de PDP con base en colaboraciones público-privadas. La tabla 3 presenta una síntesis de estas similitudes y

diferencias. El análisis de la conveniencia relativa de las opciones de diseño se presenta en la próxima sección.

Una primera diferencia que encontramos entre las experiencias relevadas reside en los actores del sector privado que son convocados a participar en cada caso y las capacidades institucionales de articulación público-privada en las entidades del sector público. Mientras en Colombia y Uruguay se convocó a asociaciones empresarias o grupos de empresas organizados, en Argentina se sumó al diálogo también a empresas y sindicatos y en Chile se incorporó a la academia. En Perú y Reino Unido, los gobiernos priorizaron la participación de las empresas, aunque también convocaron a asociaciones empresarias. Con respecto a las capacidades públicas de articulación público-privada, Colombia se destaca por su arquitectura organizacional, en particular, cuenta con espacios institucionalizados de diálogo y organización mediante las Consejerías de Presidencia y el SNCI. En Perú, Argentina, Uruguay y Chile, en cambio, al momento de iniciar las experiencias descritas no existían ámbitos institucionalizados de diálogo público-privado.

Otra diferencia que encontramos entre las experiencias es que, aunque en todas ellas el sector privado tiene un rol central en la identificación de prioridades a trabajar en los proyectos y la ejecución, su rol en el monitoreo del avance de la ejecución es variable. Por ejemplo, mientras en Colombia, Perú y Uruguay el sector privado tiene un rol activo en el monitoreo sobre el avance de la ejecución de las acciones, en Argentina y Chile el seguimiento recae exclusivamente en el sector público.

Aun cuando todas las experiencias tienen una orientación sectorial, un aspecto destacado del diseño en el que encontramos diferencias sustanciales es el alcance en términos de la profundidad de sus objetivos. Aquí distinguimos entre políticas orientadas a resolver cuestiones estructurales y políticas orientadas a resolver cuellos de botella de corto plazo. En los casos de Holanda y Reino Unido, las experiencias plantean como objetivo la búsqueda de transformaciones de los sectores productivos en el largo plazo; por ello incluyen acciones de índole estratégica. En los pactos implementados en Colombia, en cambio, el principal objetivo es la identificación y superación de cuellos de botella de corto plazo que limitan el crecimiento de los sectores productivos. En consecuencia, las acciones trabajadas en el marco de dichas políticas son de índole más ejecutiva. Situamos los programas de Argentina, Perú y Uruguay en un punto intermedio por cuanto buscaron resolver cuellos de botella, pero contaron además con instancias de definición de componentes estratégicos, aunque en el caso de Argentina ello se limitó al eje de inserción internacional. A diferencia de lo que ocurre con los países en desarrollo, los países desarrollados cuentan con instituciones que tienen buenas capacidades técnicas, operativas y políticas (Cornick y otros, 2018). Ello posiblemente les genera menores cuellos de botella de corto plazo a resolver, y en consecuencia, les permite focalizarse en objetivos más estratégicos. Adicionalmente, en América Latina la usual existencia de fuertes restricciones fiscales condiciona la disponibilidad de asignaciones presupuestarias de montos sustanciales para llevar a cabo las inversiones que demanda la persecución de objetivos de transformación más estructural. Solo el programa de apoyo a conglomerados de Uruguay tenía un presupuesto propio que permitía financiar algunos bienes públicos sectoriales. En Argentina, Colombia y Perú, primaron las acciones de índole normativa y burocrática, es decir, simplificación o reducción de trámites, o llenar vacíos normativos. En el Reino Unido, en cambio, se incluyeron, por ejemplo, grandes inversiones en infraestructura y educación.

Otro aspecto del diseño en el que las experiencias presentan diferencias es el horizonte temporal que plantean para las acciones involucradas y su impacto en la incorporación (o no) de temas en la agenda. En Perú, las mesas ejecutivas, aunque no tenían un plazo estrictamente definido, se concebían como un espacio de diálogo temporal con el sector privado para ir resolviendo cuellos de botella de corto plazo. A medida que las acciones se ejecutaban y se obtenía mayor conocimiento de la problemática abordada se podían incorporar nuevas acciones a la agenda de las mesas. En Argentina, las mesas sectoriales incluían proyectos de corto y mediano plazo pese a que no estaba establecido cuál era el horizonte de las acciones. En el extremo opuesto, dado que las iniciativas de Holanda y Reino Unido buscan transformar los sectores productivos, los planes estratégicos incluyen acciones de mediano y largo plazo. Por su parte, Colombia presenta una característica distintiva que es que los pactos no solo establecían que los compromisos debían cumplirse en un plazo máximo de dos años y medio, sino que se realizaban con un listado “cerrado” de compromisos. En el espíritu del diseño de los pactos no se contemplaba la posibilidad de incorporar nuevas acciones durante la implementación de los compromisos acordados. No obstante, ello fue modificado ante la emergencia de la pandemia de COVID-19.

Las experiencias analizadas muestran diferentes alternativas para la selección de los sectores productivos que participan de la PDP. Una alternativa es la selección de los sectores por parte del sector público a partir de un conjunto de criterios definidos ad hoc para la política. Esta opción es la que adoptaron Perú, Argentina, Chile y Colombia. Otra alternativa es que la selección de los sectores sea realizada por el sector público sobre la base de una metodología sistemática que se aplica para la priorización en todas las PDP. La tercera alternativa es la selección mediante concursos en los que el sector privado debe tomar la iniciativa de presentar su propuesta para ser evaluado como beneficiario del programa. Esta última alternativa es la que eligieron Uruguay, Holanda y Reino Unido. La selección por concurso promueve un mayor compromiso del sector privado con la iniciativa. No obstante, este tipo de procedimiento conlleva un potencial sesgo hacia los sectores más relevantes de la economía, que tienen mayores recursos y organización para llevar adelante dicha iniciativa.

La organización de la estructura de gobernanza de las políticas analizadas presenta diferentes variantes en las que se combinan niveles operativos y políticos. Un punto importante para considerar es cómo se organiza el nivel operativo en las experiencias relevadas dado que para la implementación se necesitan capacidades específicas de gestión que promuevan la orientación a resultados y la colaboración entre los participantes. En los casos de Perú y Argentina, el sector público optó por formar un equipo especial para implementar las mesas dentro del ministerio a cargo de la política. Este equipo fue el responsable de organizar la realización de las mesas de diálogo y sus correspondientes reuniones de trabajo entre las sesiones “plenarias” así como también de realizar el seguimiento de avance de las diferentes líneas de acción acordadas entre los participantes y alertar a la autoridad política –ministro– en casos de falta de coordinación entre ministerios. Fueron equipos con buenas capacidades de organización, gestión y convocatoria a colaborar. En el caso de Uruguay, aunque se asignó un responsable en la dependencia pública a cargo de los PACC, la implementación del programa estuvo a cargo de dos grupos de expertos sectoriales externos. Un grupo de profesionales elaboró juntamente con el sector privado los planes estratégicos y otro grupo fue el responsable de gestionar los ámbitos público-privados para promover la

implementación de las acciones incluidas en los planes. Algo similar ocurrió en Chile donde se conformó un equipo técnico de gestión dentro de CORFO que se combinó con la contratación de un consultor externo para gestionar el desarrollo de cada *cluster*. Por su parte, en Holanda funcionó un equipo integrado por representantes del sector público y del sector privado para la toma de decisiones sobre la ejecución de las acciones. En el caso de Colombia, destacamos que su estructura de gobernanza en lo que respecta a la gestión aprovechó las capacidades técnicas y operativas de diferentes instituciones públicas. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, Colombia cuenta con el DNP y su *expertise* en adoptar una metodología rigurosa de gestión orientada a resultados para las diferentes políticas. Este *expertise* fue clave en la estrategia de los pactos porque permitió definir con precisión el alcance de los compromisos, asignar responsables, establecer hitos y plazos de ejecución para cada acción y en realizar un seguimiento riguroso del cumplimiento de ello. Ello contribuyó a darle credibilidad a todo el proceso de ejecución de esta política.

La estructura de gobernanza se completa con los actores del nivel político. El apoyo político, manifiesto en el involucramiento de autoridades de diferente rango y de diferentes carteras ministeriales en las decisiones, posibilita la superación de fallas de gobierno o de coordinación incidiendo en los resultados de las PDP. En las experiencias analizadas, el apoyo político fue disímil. En Colombia funcionó un esquema de gobernanza complejo ideado *ad hoc* para los pactos, en el que interactuaban funcionarios de distintas dependencias de los ministerios, viceministerios, consejerías presidenciales y asesores de vicepresidencia que actuaban de acuerdo con los obstáculos que se presentaban en la implementación de los compromisos. Particularmente, esta estructura contaba con un fuerte apoyo político de las máximas autoridades observado en las intervenciones realizadas por la entonces vicepresidente en las ocasiones en las que fue necesaria su actuación. En Argentina y Reino Unido también observamos un apoyo político relevante, pero con menor involucramiento relativo al de Colombia.

Tabla 3 – Síntesis

	Pactos (Colombia)	Mesas ejecutivas (Perú)	Mesas sectoriales (Argentina)	PACC (Uruguay)	Clusters (Chile)	Top sectors (Holanda)	Sector deals (Reino Unido)
Alcance	Ejecutivo – Identificación y superación de cuellos de botella de corto plazo	Ejecutivo y Estratégico	Principalmente ejecutivo, aunque con aspectos estratégicos en eje de inserción internacional y calidad	Ejecutivo y Estratégico	Ejecutivo	Estratégico – Transformación de los sectores en el largo plazo	Estratégico – Transformación de los sectores en el largo plazo
Actores del sector privado	Asociaciones empresariales, empresas	Empresas, asociaciones empresariales	Asociaciones empresariales, empresas, sindicatos	Asociaciones empresariales, empresas	Asociaciones empresariales, empresas, academia	Empresas, academia	Asociaciones empresariales, empresas, academia
Participación del sector privado	Identificación de prioridades, implementación y seguimiento	Identificación de prioridades, implementación y seguimiento	Identificación de prioridades e implementación	Identificación de prioridades, implementación y seguimiento	Identificación de prioridades e implementación (s/d monitoreo)	Identificación de prioridades e implementación (s/d monitoreo)	Identificación de prioridades e implementación (s/d monitoreo)
Horizonte temporal	Definido 2 años y medio	Indefinido, de corto plazo	Indefinido, de corto y mediano plazo	Indefinido, de mediano plazo	Indefinido, de corto, mediano y largo plazo	Indefinido, de mediano y largo plazo	Indefinido, de mediano y largo plazo
Selección de sectores	Ad hoc	Ad hoc	Ad hoc	Concurso	Ad hoc	Concurso	Concurso
Estructura de gobernanza – nivel operativo	Equipo ad hoc con funcionarios de múltiples rangos	Equipo ad hoc dependiente del ministro de producción	Equipo ad hoc dependiente del ministro de producción	Equipo ad hoc externo (Consultores especialistas sectoriales)	Combinación de consultores externos y equipo de CORFO	<i>Top team</i> público-privado	Sin datos
Estructura de gobernanza – nivel político	Ad hoc con participación de Vicepresidencia, Presidencia (consejerías), ministros y viceministros	Ad hoc centralizado en ministro de producción y colaboración del ministro de hacienda	Ad hoc centralizado en ministro de producción con apoyo del presidente y otros ministros	Sin datos	Ad hoc centralizado en ministro del ramo o CORFO	Sin datos	Sin datos

V. Análisis del funcionamiento de los PCGE

Como fue detallado en la sección III, la estrategia de PCGE logró exitosamente ser implementada en apego al diseño previsto y con un alto grado de cumplimiento de los compromisos asumidos (ver los principales resultados obtenidos en cada pacto en el Anexo V). En particular, esta política de colaboración público-privada logró alcanzar una efectiva organización y coordinación ante la diversidad de actores públicos y privados involucrados, así como también generar un diálogo fructífero que derivó en compromisos claros y en la concreción de las acciones identificadas para superar los distintos cuellos de botella. Considerando los aspectos que caracterizan el diseño de los PCGE, la experiencia internacional y los antecedentes institucionales e históricos de implementación de otras PDP en el país (el “contexto institucional”), atribuimos gran parte de la buena performance de los PCGE a un diseño que supo adaptarse al contexto institucional imperante en Colombia para potenciar su efectividad, a un efectivo liderazgo político desempeñado desde las máximas autoridades del país y a un diseño coherente, justificado y bien comunicado a los actores involucrados. En esta sección, analizamos el funcionamiento de los PCGE enfatizando estos tres factores clave. En la próxima sección, destacamos algunos límites en la estrategia, vías de profundización y aspectos susceptibles de mejora.

En cuanto a la **adecuación del diseño al contexto institucional**, un primer factor para enfatizar es el aprovechamiento de las capacidades técnicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, cuenta con esta entidad gubernamental, que a lo largo de los años ha logrado construir una importante capacidad de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. El *expertise* de este organismo del estado colombiano en especificar acciones, asignar responsables, establecer parámetros y plazos y realizar el seguimiento de las acciones evaluando su cumplimiento en cada fase fue un activo crucial para el buen desempeño de los pactos. La aplicación de este *expertise* como responsables de la secretaría técnica de los PCGE propició claridad en la tarea de cada entidad participante, rigurosidad en el seguimiento de los compromisos y confiabilidad y transparencia en la rendición de cuentas. Además, facilitó la intervención política necesaria ante la detección de demoras en el cumplimiento de los compromisos. Todo ello proveyó de credibilidad al proceso de los PCGE convirtiéndose en un determinante central de su buen desempeño. Es común que en la implementación de políticas basadas en la colaboración público-privada esta tarea sea abordada por equipos *ad-hoc* sin la experiencia o conocimientos necesarios para llevarla a cabo, siendo la incapacidad de llevar a cabo una buena gestión de los compromisos asumidos causa de paulatina erosión en la credibilidad y capacidad de convocatoria y concreción de acciones.

Un segundo factor destacable en cuanto a la adecuación del diseño del programa al contexto institucional es el establecimiento de una estructura de gobernanza para los PCGE que se apalancó en la singular institucionalidad existente en Colombia orientada a promover la coordinación público-privada para la competitividad. El diseño de los PCGE definió una gobernanza que aprovechó y complementó las estructuras de articulación público-privada existentes, especialmente a partir de la invitación a participar a la Consejería para la Competitividad y la Gestión Público-Privada y al SNCI. A su vez, a partir de su inclusión en el

Comité Ejecutivo del SNCI, tanto el Consejo Privado para la Competitividad, creado específicamente para el diálogo público-privado orientado a mejorar la competitividad de la economía colombiana, como Confecámaras participaron de los pactos. De esta forma se estableció un esquema de gobernanza complejo pero efectivo que posibilitó la coordinación de las decisiones de política entre las diferentes entidades públicas, lo cual es uno de los desafíos centrales a superar para este tipo de política. Muchos de los compromisos asumidos por las entidades públicas en el marco de los PCGE incluían acciones que el sector privado ya había señalado como obstáculo para su crecimiento en diferentes instancias de diálogo previas con dichas entidades. Por ejemplo, al integrarse a la estrategia de PCGE la mayoría de los sectores productivos ya contaban con planes de negocio que incluían un plan de acción detallado con iniciativas claras, asignación de responsables y tiempos de ejecución. Sin embargo, las entidades públicas no habían logrado traccionarlas cuando estas iniciativas involucraban a más de un ministerio o agencia gubernamental. En el marco de los pactos, en cambio, la estructura de gobernanza logró la coordinación necesaria para monitorear las acciones, advertir demoras o trabas y disparar la intervención de las autoridades políticas de alto nivel, como viceministros, consejeros o la misma vicepresidente, para lograr que los responsables de dichas acciones cumplan los compromisos asumidos.

La experiencia previa del Programa de Transformación Productiva (PTP) también fue un factor de contexto decisivo en el diseño de los pactos. En particular, el PTP fue un programa sectorial basado en la colaboración público-privada que buscó alcanzar objetivos estratégicos más ambiciosos pero que encontró límites en su implementación para concretar acciones de mediano y largo plazo orientadas a transformar los sectores. La falta de resultados del PTP en la transformación de los sectores fue determinante al diseñar los pactos incidiendo en la definición de objetivos más limitados, pero con mayor probabilidad de concreción.

Un último factor para resaltar acerca del contexto institucional en el que se enmarcó el diseño de los PCGE es el consenso explícito existente en Colombia entre el sector público y el sector privado sobre la necesidad de una política nacional de desarrollo productivo. El CONPES 3866 es el marco normativo que materializa dicho consenso y promueve lineamientos para el diseño y la implementación de políticas transversales y sectoriales. Los PCGE recogieron estos lineamientos y se apalaron en dicho marco normativo.

Otro determinante central del buen funcionamiento logrado por los pactos fue el **liderazgo** de una autoridad de alto nivel como principal impulsora de los mismos y garante de su cumplimiento a través de su involucramiento a la cabeza de la estructura de gobernanza. En toda colaboración público-privada es clave el apoyo político para lograr el avance de la agenda, el cual debe ser dado por autoridades de alto nivel con autoridad real, ya que el cargo formal de un funcionario no garantiza efectividad. El involucramiento y compromiso de la segunda máxima autoridad política del país jugó un rol central brindando una fuerte señal de compromiso y relevancia de la agenda a las entidades del sector público y al sector privado, lo cual favoreció a su vez la participación y compromiso de estas entidades. En mayo de 2021, la vicepresidente asumió también el cargo de ministra de relaciones exteriores. Ello provocó un natural debilitamiento en su involucramiento directo en los pactos y por ende en su capacidad de seguimiento cercano de los mismos. No obstante, la estructura de gobernanza siguió operando según las funciones asignadas, asumiendo un mayor protagonismo la consejera presidencial para la competitividad y la gestión público-privada. La inclusión en la estructura

de gobernanza de los pactos de otra autoridad política de algo rango como esta consejera presidencial, ya a cargo de otra importante estructura de coordinación público-privada como el SNCI, fue clave para dotar de fortaleza y continuidad a los PCGE.

La **coherencia interna del diseño** de los PCGE también fue clave para el buen funcionamiento de esta colaboración público-privada. Una vez hecha la definición principal de diseño, consistente en la decisión de confinarlo a acciones de corto plazo orientadas a la remoción de cuellos de botella que traban el crecimiento sectorial, cada una de las restantes decisiones de diseño adoptadas fue consecuente con esta definición. En este sentido, por ejemplo, los participantes convocados por el sector privado, gremios y empresas, fueron los adecuados porque eran quienes tenían el conocimiento específico sobre cuáles eran dichos cuellos de botella y la capacidad para proponer soluciones a fin de superarlos.

Otra de las decisiones relevantes de diseño fue no asignar presupuesto propio a los PCGE. Esta decisión se sustentó en la convicción de que la remoción de cuellos de botella no demandaría recursos financieros sino principalmente esfuerzos de gestión de las entidades públicas. No obstante, se previó que las entidades públicas pudieran buscar fuentes de financiamiento a partir de acuerdos de cooperación internacional. Aunque esto último permitió en algunos pactos incluir compromisos como, por ejemplo, la implementación de programas específicos sectoriales, la obtención de financiamiento vía cooperación internacional fue limitada. Aun cuando el objetivo de los pactos fue la superación de cuellos de botella, esta iniciativa podría haber contado con un pequeño presupuesto para poder proveer algunos de los bienes públicos cuya falta pudiese surgir como obstáculo al crecimiento, o bien, para darles mayor volumen o complejidad a las soluciones identificadas. Contar con un presupuesto puede también generar una dinámica virtuosa de mayor involucramiento del sector privado en la ejecución de las distintas acciones.

La definición de los temas posibles para la agenda de los pactos y del horizonte temporal para la ejecución de las acciones también fue coherente con objetivo de superar cuellos de botella de corto plazo. En este sentido, se delimitó la agenda a acciones de corto plazo en torno a temas normativos, de simplificación burocrática, de formalización del empleo y de empresas, de formación de trabajadores, atracción de inversiones, promoción de exportaciones, o reorientación de programas y herramientas existentes tendientes, por ejemplo, a desarrollar nuevos productos o adoptar buenas prácticas comerciales o productivas. En los pactos de los sectores del agro se incluyeron temas de biodiversidad, financiamiento y gestión de riesgos agropecuarios, fortalecimiento institucional, ordenamiento social y productivo y, sanidad e inocuidad. A la vez, se buscaron compromisos factibles de ser concretados en el período de tiempo que restaba a la administración Duque. Esta combinación de alcance temático y temporal fue funcional, asimismo, para generar confianza entre los participantes de los pactos incluyendo en la agenda compromisos que pudieran tener relativamente rápido cumplimiento.

Finalmente, un factor que contribuyó a la coherencia interna de los pactos fue el entendimiento común que tuvieron todos los participantes públicos y privados sobre el alcance de los pactos en términos de objetivos, temas susceptibles de ser abordados y plazos en los que debían desarrollarse las acciones. Así también todos conocían los roles que cada entidad pública y privada desempeñaba en la implementación y el seguimiento de las acciones. Este común entendimiento sobre el diseño y la dinámica esperada en el desarrollo

de los pactos posibilitó desde los comienzos de la iniciativa alinear las expectativas de los involucrados y organizar el accionar de cada uno durante su implementación.

VI. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Diseñar e implementar PDP basadas en la colaboración público-privada y orientadas a mejorar la competitividad y la productividad del entramado productivo es una tarea compleja. El sector público requiere organizar ámbitos de diálogo entre instituciones públicas y privadas no solo para conocer profundamente las necesidades de los sectores productivos para una adecuada provisión de bienes públicos sectoriales sino también para disponer de mecanismos de colaboración que permitan dimensionar y priorizar las demandas del sector privado y comprometerlo con una agenda de desarrollo productivo. A la vez, requiere organizar mecanismos de intervención de autoridades políticas para superar fallas de coordinación, mecanismos de seguimiento para evaluar rigurosamente la implementación de la política y dispositivos de difusión para comunicar el estado de avance. En esta sección, presentamos las lecciones y recomendaciones extraídas de la experiencia de PCGE y de su comparación con experiencias similares en otros países, entendiendo que pueden ser útiles para futuras administraciones en Colombia así como para otros países que estén buscando implementar políticas similares. En primer lugar, presentamos las lecciones y recomendaciones sobre los aspectos que deben tenerse en consideración para el diseño y la implementación de ámbitos de diálogo público-privados orientados a identificar y resolver los diversos problemas que traban el desarrollo de la competitividad sectorial. En segundo lugar, discutimos la relevancia de darle continuidad a este tipo de políticas públicas.

VI.I Lecciones para el diseño y la implementación de ámbitos de diálogo público-privados contruidos con el fin de identificar y resolver problemas de competitividad sectorial

1. Definir el objetivo de la política

Una decisión central que debería estructurar toda política sectorial con base en la colaboración público-privada es su objetivo. En su versión estilizada, la decisión reside en dos alternativas aparentemente contrapuestas. Por un lado, un posible objetivo se limita a superar cuellos de botella de corto plazo, tal como fue el caso de los PCGE. Por otro lado, un objetivo de mayor profundidad o alcance se propone abordar cuestiones estructurales o estratégicas de largo plazo (alternativas intermedias también son posibles como hemos visto en los casos de experiencias internacionales). No intentaremos aquí abogar por una u otra elección sino destacar la importancia de realizar esta elección en forma explícita, comunicarla claramente a todos los actores intervinientes y estructurar el diseño del programa en consonancia con dicha decisión. El establecimiento de metas más ambiciosas puede en principio generar un mayor atractivo para el hacedor de política, pero la consideración de dicho atractivo debe ser contrapuesto con una probabilidad de éxito menor ante la mayor complejidad y demanda de capacidades estatales y privadas que demanda la ejecución de dicha alternativa.

De cualquier forma, no necesariamente las alternativas antes expuestas deben pensarse como mutuamente excluyentes. De hecho, podrían pensarse como alternativas secuenciales o

incluso complementarias. Por ejemplo, podría establecerse una estrategia que considere una primera etapa en la que se tenga por objetivo la superación de cuellos de botella de corto plazo, como en el caso de los PCGE, y una segunda etapa que busque un cambio estructural con objetivos estratégicos más ambiciosos. Una justificación en favor de esta secuencialidad es que la primera etapa, además de perseguir objetivos de remoción de barreras de corto plazo (cuyo impacto en la competitividad puede ser sustancial), podría también sentar las bases de una gimnasia institucional y mayor confianza entre los actores públicos y privados que permitan encarar proyectos estructurales más complejos y ambiciosos. En este sentido, una propuesta es que la selección de sectores para encarar esta segunda etapa esté condicionada al compromiso exhibido por el sector en la primera etapa y, tal vez mediante un concurso, a sus propuestas a futuro en términos de compromisos financieros y de gestión sobre una agenda naturalmente más onerosa y demandante. Por último, las alternativas expuestas pueden implementarse complementariamente entre distintos sectores en la medida en que mientras algunos sectores “se gradúan” hacia una segunda etapa, otros sectores originalmente no convocados se suman a la estrategia encarando los desafíos de la etapa inicial.

2. Diseñar la política de acuerdo con el objetivo seleccionado

Definido el objetivo de la política, el diseño de la misma debe ser coherente con dicho objetivo. Como se mencionó en la sección anterior, en los PCGE uno de los factores que contribuyó al éxito de la iniciativa fue que las decisiones de diseño fueron consistentes con su objetivo de remover cuellos de botella de corto plazo. Un diseño coherente implica decisiones sobre a quién convocar, qué presupuesto asignar, qué temas incluir y cuáles excluir y qué horizonte plantear para la ejecución de las acciones.

Cualquiera sea la definición de objetivos, se requiere la participación de instituciones públicas con capacidades políticas y técnicas para que puedan formular un diseño adecuado de la iniciativa, pero sobre todo para que puedan realizar una adecuada gestión operativa, monitorear rigurosamente los avances detectando eventuales demoras e intervenir políticamente cuando es necesario. Por el sector privado, en cambio, la participación de los gremios, otras asociaciones empresariales y empresas líderes del sector puede ser suficiente para políticas que busquen superar cuellos de botella de corto plazo, pero no para abordar cuestiones estructurales en cuyo caso sería oportuno convocar a representantes de la academia y/o de los sindicatos. En cualquiera de los casos, un punto a cuidar es que la representación empresarial no esté sesgada hacia actores que busquen capturar rentas. En este sentido, es aconsejable considerar la participación de empresas que representen la heterogeneidad del sector para minimizar el potencial riesgo de captura.

Aunque los PCGE no tuvieron presupuesto asignado, ello no obstaculizó la superación de muchos de los cuellos de botella identificados. De todas formas, los compromisos que asumieron las entidades públicas estuvieron condicionados a dicha falta de fondos. Aun cuando el objetivo de la PDP sea superar cuellos de botella de corto plazo, contar con asignación presupuestaria podría darle mayor complejidad a la forma de superar algunos obstáculos, por ejemplo, invirtiendo en infraestructura de calidad o escalando programas de asistencia técnica a empresas para mejorar su productividad, como pudo hacerse en los PCGE en los casos en los cuales se consiguió financiamiento externo. Implementar políticas con objetivos estratégicos de largo plazo indispensablemente demandará un presupuesto.

Los plazos establecidos para la implementación de acciones en los pactos consideraron el período que aún quedaba a la administración en curso. Definir un horizonte temporal concreto en el que se busca el cumplimiento de las acciones ordena la agenda de quienes son responsables de ellas. En caso de implementar una política con objetivos de cambio estructural los plazos serán naturalmente más largos, por lo cual será necesario pensar cómo definir plazos de cumplimiento para cada línea de acción que se prevea.

Desde su inicio, las entidades públicas a cargo de la gobernanza de los pactos establecieron y comunicaron a los participantes los temas que podían ser incorporados en la agenda de implementación explicitando también aquellos que estarían excluidos. Así, tanto las entidades públicas como las privadas conocieron los límites dentro de los cuales podían asumir y demandar compromisos ante la identificación de obstáculos al crecimiento sectorial. La diversidad de temas a incluir en este tipo de iniciativas está intrínsecamente ligada a la definición de su objetivo. Aunque los pactos abordaron temas diversos –por ejemplo, innovación, inversión, normativos, simplificación– excluyeron temas que demandarían tratamiento legislativo, previendo que la gestión de las soluciones se extendería más allá del horizonte temporal definido, o que requirieran presupuesto específico adicional. En caso de optarse, en cambio, por implementar una política con objetivos estratégicos de largo plazo, los temas con impacto presupuestario sí podrían incluirse, así como también acciones con cumplimiento en el largo plazo. En ese caso, es esperable que otros temas ganen preminencia en la agenda en comparación con los temas normativos y burocráticos, que son aquellos que dominan la agenda de corto plazo. En ninguno de los casos, de cualquier forma, es recomendable abrir la puerta a la discusión de exenciones tributarias sectoriales ya que es probable que la búsqueda de este tipo de beneficios termine cooptando la dinámica de la colaboración público-privada –a expensas del foco en la mejora de otros factores de la competitividad–.

Un tema que creemos podría haber tenido una mayor relevancia en los PCGE es el desafío de la inserción internacional. Los cuellos de botella que obstaculizan una mayor inserción internacional tienen componentes que requieren una considerable asignación presupuestaria (por ejemplo, una campaña de promoción comercial sectorial en el exterior) así como otros que no necesariamente requieren erogaciones de importancia (identificar mercados y segmentos de mercado prioritarios para los diferentes productos de un sector o necesidades de acreditación de laboratorios²⁸). Cualquiera sea la definición de objetivos, creemos que es recomendable incluir esta problemática en la agenda de la colaboración incluso planteando la inserción internacional como eje estructurante de las mejoras buscadas de competitividad.

También, consideramos que los PCGE podrían haberse beneficiado de una mayor participación de representantes regionales de los sectores productivos, así como de las instituciones públicas departamentales. En la medida en que esta iniciativa de colaboración público-privada logre continuidad, sería recomendable que la representación de las regiones se fortalezca articulando la agenda de los pactos con la agenda de competitividad de cada región, particularmente aquellas que se persiguen por medio de las numerosas iniciativas *cluster* existentes en el país.

²⁸ La acreditación de los laboratorios brinda validez internacional a los ensayos que las empresas realizan en ellos.

3. Comunicar claramente el objetivo, el diseño y los avances de implementación de la política a todos los participantes

Para el éxito de toda colaboración público-privada no solo es importante definir cuál es el objetivo de la iniciativa y diseñarla en forma consistente con dicho objetivo sino también comunicar a los participantes estas definiciones en forma clara y transparente. La comunicación de estos elementos es central para sentar claras “reglas de juego” entre los involucrados y alinear expectativas en torno a ellas. A lo largo de la implementación de los PCGE, todos los participantes de la iniciativa, tanto públicos como privados, tuvieron presente los objetivos de la estrategia y las razones que sustentaron las decisiones sobre su alcance.

Además, durante el proceso de implementación de la política es importante comunicar a todos los involucrados el grado de avance logrado en los distintos compromisos. En los PCGE, el DNP implementó un seguimiento exhaustivo y metódico que permitió a quienes formaban parte de la estructura de gobernanza conocer trimestralmente el grado de avance de las acciones. No obstante, los resultados de los avances parciales no fueron difundidos sistemáticamente a todos los participantes. Estos avances solo se comunicaron bilateralmente al actor público o privado responsable de la ejecución del compromiso. Disponer de mecanismos de comunicación de los avances de la implementación puede fortalecer el vínculo de confianza y la credibilidad entre los actores del sector privado y del sector público.

Finalizada la implementación de la política, otra recomendación es documentar detalladamente la experiencia. La documentación podría presentar cada uno de los compromisos asumidos en los pactos, indicando su grado de cumplimiento y con qué herramientas y participación de actores específicos ha sido alcanzado o cuáles han sido los obstáculos en los casos de no haber logrado dar cumplimiento, cuáles han sido los principales logros generados en el sector y el alcance de dichos logros así como también cuáles fueron los nuevos desafíos identificados. En los PCGE, la documentación de todos estos aspectos de la iniciativa no fue exhaustiva. No obstante, la vicepresidencia publicó un libro en el que se resumen los principales logros (Vicepresidencia, 2022). Es importante notar que una PDP de este tipo, donde la unidad de observación relevante es el sector de actividad, presenta mayores dificultades para el análisis estadístico debido al escaso número de observaciones. Por este motivo, es importante contar con documentación detallada sobre su ejecución para facilitar la evaluación ex-post del impacto de la iniciativa mediante otras herramientas de análisis.

4. Establecer una estructura de gobernanza apalancada en la institucionalidad existente

La experiencia de los PCGE mostró la relevancia de establecer una estructura de gobernanza que combine adecuadamente la intervención de autoridades políticas y del equipo técnico. La estructura de gobernanza incluyó autoridades políticas –con la vicepresidente en el más alto nivel– que intervinieron oportunamente para destrabar obstáculos en la implementación y un equipo técnico conformado, a su vez, por un equipo a cargo de la gestión general –asesores y líderes técnicos– y otro responsable de la definición de acciones y evaluación de avances de implementación –el DNP–. Contar con un equipo experimentado con capacidades para identificar y delimitar acciones y para realizar un riguroso seguimiento en la implementación, como ha sido el equipo del DNP, es fundamental porque orienta a las instituciones al

cumplimiento de las acciones estableciendo claramente cuál es el compromiso asumido, y brinda información transparente que facilita el mutuo control. Los países que no cuentan con entidades con un *expertise* similar al del DNP y un espacio de articulación público-privado como el SNCI, deben plantearse quiénes y cómo llevarán adelante los roles político y técnico, indispensables para el éxito de este tipo de colaboración público-privada. En las experiencias analizadas, los países que no contaban con una entidad como el DNP buscaron desarrollar equipos *ad hoc* (por ejemplo, Perú, Argentina). Estos equipos pueden desarrollar las capacidades para realizar estas tareas con idoneidad y efectividad, pero en ausencia de un claro foco en la adquisición de dichas capacidades es probable que el seguimiento de los avances no tenga la necesaria rigurosidad, sistematicidad y frecuencia, poniendo en riesgo el éxito de la colaboración público-privada.

5. Contar con el liderazgo político de una máxima autoridad

Aun cuando en este tipo de política exista una estructura de gobernanza robusta como la que tuvieron los PCGE, es indispensable el liderazgo político por parte de una autoridad de máximo rango para lograr que la iniciativa logre el impacto esperado. La conducción política de la vicepresidente desde los inicios del diseño de los pactos impulsó el compromiso del sector público y del sector privado y destrabó situaciones de conflicto que atentaban contra el cumplimiento de algunos compromisos. Así también, cuando su nuevo rol de ministra de relaciones exteriores debilitó su involucramiento directo en los pactos, la consejera presidencial para la competitividad y la gestión público-privada asumió un rol protagónico garantizando la continuidad del apoyo político a la iniciativa a un alto nivel. El liderazgo de ambas fue reconocido unánimemente por los participantes como motor del avance de los pactos. Las experiencias internacionales muestran que sin el apoyo político de las máximas autoridades estas iniciativas público-privadas no generan los resultados esperados ya que es difícil lograr el compromiso de las distintas áreas de gobierno con la agenda de competitividad planteada en el marco de las mismas.

VI.II Desafíos para el fortalecimiento de ámbitos de diálogo público-privados contruidos con el fin de identificar y resolver problemas de competitividad sectorial

La experiencia de pactos en Colombia, así como la experiencia de implementación de políticas similares en otros países relevadas en este estudio, muestra que los esfuerzos de coordinación público-privado para construir y abordar agendas sectoriales de competitividad pueden lograr una alta efectividad si son implementadas adecuadamente. Ello implica, como detallamos en la sección anterior, tener en consideración un conjunto de recomendaciones sobre el diseño y la forma de implementación de dicho tipo de políticas. Definir claramente el objetivo, diseñar la política consistentemente con el objetivo seleccionado, comunicar claramente su objetivo, diseño y avances de implementación a todos los participantes, establecer una estructura de gobernanza apalancada en la institucionalidad existente y contar con el liderazgo político de una máxima autoridad son los pilares de toda política que busque mediante la colaboración público-privada identificar y resolver la amplia variedad de problemas que traban el desarrollo de la competitividad sectorial.

También hemos destacado la posible secuencialidad y complementariedad entre los objetivos de diferente profundidad o alcance, aprovechando la confianza entre actores y la gimnasia institucional logradas en una primera etapa –caracterizada por objetivos más limitados como la remoción de cuellos de botella de corto plazo– para plantear objetivos más ambiciosos de cambio estructural. Así también esta construcción institucional puede ser aprovechada para involucrar en la política a una mayor cantidad de sectores productivos. La construcción de confianza entre actores públicos y privados y el desarrollo de una gimnasia institucional que logre coordinarlos en forma efectiva ha sido un objetivo elusivo para los países de la región. En este sentido, consideramos que a partir de los resultados alcanzados por los PCGE sería recomendable para Colombia continuar y fortalecer esta estrategia. Dicho fortalecimiento podría incluir, entre otros factores, un presupuesto propio para financiar inversión en bienes públicos sectoriales críticos, así como una mayor articulación con las políticas de inserción internacional y las agendas productivas de las regiones.

Aun ante cambios de administración y la posibilidad de reorientación en algunos lineamientos centrales de la política productiva, consideramos que la construcción institucional lograda por los PCGE es lo suficientemente efectiva y flexible para poder ser aprovechada en la persecución de agendas de competitividad sectoriales cualesquiera sean las prioridades planteadas por dichos lineamientos. En un contexto como el de Colombia, en donde existe consenso sobre la necesidad y la relevancia de la política de desarrollo productivo nacional y su articulación con las regiones, estas experiencias de diálogo y acción junto con el sector privado para trabajar la competitividad sectorial deberían proveer los cimientos para una verdadera transformación e internacionalización de la estructura productiva de este país.

Referencias

- ANDI. 2015. Estrategia para una nueva industrialización. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- Benavente, J.M.; Bravo, C.; Goya, D. y Zahler, A. 2016. Collaboration in cluster and technology consortia: The case of Chile. En Fernández Arias, Sabel, Stein y Trejos (Ed), *Two to Tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Berry, C. 2021. The substitutive state? Neoliberal state interventionism across industrial, housing and private pensions policy in the UK. *Competition & Change*, Vol 26 (2), pp. 242-265.
- Bianchi, C.; González, M.; Pittaluga, L. y Rius, A. 2016. Cattle Traceability, Biotechnology, and Other Stories of Collaboration in Uruguay. En Fernández-Arias, E.; Sabel, C., Stein, E. y Trejos, A. (Eds) *Two to tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Interamerican-Development Bank. Washington, D.C.
- CAF. 2015. El caso de INNpuls Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, Nro 19/2015. CAF Banco de Desarrollo para América Latina.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. y Stein, E. 2018. Building Capabilities for Productive Development. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy. 2017. Industrial Strategy: building a Britain fit for the future. London, United Kingdom.
- Eslava, M. y Meléndez, M. 2009. Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia. Inter-American Development Bank. IDB Working Paper Series No. 101.
- Eslava, M., Meléndez, M. y Perry, G. 2014. Public-private collaboration on productive development policies in Colombia. Inter-American Development Bank. IDB Working Paper Series No. 479.
- Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E. y Trejos, A. 2016. *Two to tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Ghezzi, P. 2017. Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies, *Global Policy*, Vol. 8, Nro. 3, pp.1-12.
- Ghezzi, P. 2019. Mesas Ejecutivas en Perú. Una tecnología para el desarrollo productivo. Documento para discusión N° IDB-DP-711. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Janssen, M. 2020. Post-commencement analysis of the Dutch 'Mission-oriented Topsector and Innovation Policy' strategy.
- Martínez, A. y Ocampo, J. A. 2011. *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Colombia.
- Meléndez, M. y Perry, G. 2009. La política industrial en Colombia. En Jaramillo (Ed), *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas deficientes o insuficientes?* Fedesarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ministerio de la Producción, 2016. Mesas ejecutivas. Nueva herramienta para la diversificación en el Perú. Ministerio de la Producción de Perú.
- Obaya, M. y Stein, E. 2021. El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas: La experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019). Nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-NT-2120.
- OECD, 2019. *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris.
- OIT. 2018. Políticas de Desarrollo Productivo en Uruguay. Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. OIT Américas, Informes Técnicos 2018/11.
- OPP. 2022. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. <https://www.opp.gub.uy/es/evolucion-historica-funciones>
- Publicaties. 2016. Top Sectoren. <https://www.topsectoren.nl/publicaties>
- Reina, M. y Castro, F. 2013. 20 años de políticas de competitividad en Colombia. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia.
- Reina, M., Oviedo, S. y Tamayo, L. 2015. Elementos para una nueva política de desarrollo productivo en Colombia. Fedesarrollo. Colombia.
- Rius, A. 2014. La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores públicos y privados. Uruguay: estudio de caso sobre la cooperación de actores múltiples. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rius, A. e Isabella, F. 2014. Una memoria analítica del programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas 2006-2014.
- Stein, E. y Bril-Mascarenhas, T. 2019. Políticas de desarrollo productivo: de la protección a la integración global, en Mesquita Moreira, M. y Stein, E. (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, Washington, DC.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Vicepresidencia, 2022. Hacia la mejor versión de Colombia. Vicepresidencia, Bogotá.

Anexo I

Personas entrevistadas

Entrevistado	Cargo	Fecha de entrevista
Sector público		
Kendell Piñeros	Ex asesor. Vicepresidencia	18/03/2022
Pedro Rojas	VP Manufactura y servicios. Colombia Productiva	19/03/2022; 20/03/2022; 5/07/2022
Alejandra Jaramillo	Asesor. Departamento Nacional de Planeación	31/03/2022
Andrés Betancur	Asesor. Departamento Nacional de Planeación	
Paula Escobar	Asesor. Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada	1/04/2022
Gabriel Espinosa	Asesor. Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada	
Lorena Prieto	Asesor. Ministerio de Agricultura	8/04/2022
Gabriel Duque	Ex asesor. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	19/04/2022
Daniel Colmenares	Gerente Industrias del Movimiento. Colombia Productiva	21/04/2022; 5/07/2022
Saúl Pineda Hoyos	Ex Viceministro de desarrollo empresarial. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	19/05/2022
Marco Llinás	Asesor Consejo Superior de Comercio Exterior	9/06/2022
Luis Alberto Rodríguez	Ex Director. Departamento Nacional de Planeación	21/06/2022
Clara Parra	Consejera presidencial. Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada	29/06/2022
Camilo Fernández de Soto	Presidente. Colombia Productiva	5/07/2022
Rafael Parra Peña	Vicepresidente Agroindustria. Colombia Productiva	5/07/2022
Johana Padilla Bedoya	Gerente Alimentos procesados. Colombia Productiva	5/07/2022
Juliana Velásquez Rivera	Ejecutivo. Colombia Productiva	5/07/2022
María Piedad Bayter Horta	Subdirectora de productividad, internacionalización y competencia. Departamento Nacional de Planeación	5/07/2022
Ana María Bejarano Liberato	Ejecutiva. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación	5/07/2022
Nohora Forero Ramírez	Ejecutiva. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación	5/07/2022
Gonzalo Vargas Álvarez	Gerente inversión Europa.	6/07/2022

Entrevistado	Cargo	Fecha de entrevista
	ProColombia	
Gabriel Gómez Arbeláez	Gerente metalmecánicas y otras. ProColombia	6/07/2022
Catalina Hernández	Vicepresidente de exportaciones. ProColombia	6/07/2022
Juliana Gómez Peláez	Vicepresidente de inversiones. ProColombia	6/07/2022
Marta Lucia Ramírez de Rincón	Vicepresidente y Ministra de Asuntos Exteriores de la República de Colombia	6/07/2022

Sector privado		
Yaneth Giha	Presidente ejecutiva. AFIDRO	28/04/2022
Clara Sánchez Luna	Directora de asuntos regulatorios. AFIDRO	
Juan Camilo Montes	Director ejecutivo. Cámara de alimentos de la ANDI	29/04/2022
Oscar Cubillos Pedraza	Jefe de planeación y estudios económicos. FEDEGAN	11/05/2022
Edwin Chirivi	Vicepresidente técnico. CAMACOL	12/05/2022
Juan Camilo Nariño	Presidente. Asociación Colombiana de Minería	17/05/2022
Ximena Duque Alzate	Presidente ejecutiva. Fedesoft	19/05/2022
Juan Manuel Lesmes	Director ejecutivo. Cámara Fedemetal de la ANDI	9/06/2022
Gloria Urueña	Directora ejecutiva. Colcob	13/06/2002
Luis Fernando Vargas	Director sector agropecuario y agroindustrial. Cámara de Comercio de Bogotá	13/06/2022
Juliana Rico	Directora ejecutiva. Cámara industria automotor de la ANDI	21/06/2022
Daniel Gómez Gaviria	Vicepresidente. Consejo Privado de Competitividad	28/06/2022

Sector academia		
Marcela Eslava	Decana de la facultad de Economía – Universidad de los Andes	16/06/2022

Testimonios en evento de cierre “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo”

Participantes	Cargo
Sector público	
Iván Duque	Presidente de la República de Colombia
Marta Lucia Ramírez de Rincón	Vicepresidente de la República de Colombia
María Ximena Lombana	Ministra de Comercio, Industria y Turismo
Sector privado	
Paola Buendía	Vicepresidente. ANDI
Jorge Enrique Bedoya	Presidente. SAC
Ximena Duque	Presidente. Fedesoft
Sandra Forero	Presidente. Camacol
Juan Camilo Nariño	Presidente. ACM
Nicolás Uribe	Presidente. Cámara de Comercio de Bogotá
Daniel Gómez Gaviria	Vicepresidente. Consejo Privado de Competitividad
Academia	
Carlos Sepúlveda	Decano de Economía. Universidad del Rosario

Anexo II

Tabla 1 – Preguntas guía y parámetros de evaluación

Componentes	Preguntas de evaluación	Parámetros de evaluación
Antecedentes	¿En qué contexto se define y diagnostica el problema a resolver por la política pública?	Alineación de la PDP con la estrategia más general del gobierno de desarrollo productivo.
	¿Qué relación tiene esta PDP con intervenciones públicas previas?	Coherencia con otras PDP previas. Relevancia: grado de importancia de los pactos con relación a otras PDP.
	¿Qué instituciones públicas y privadas orientadas a incrementar la competitividad tiene Colombia?	Coherencia con capacidades de las instituciones públicas y privadas para la colaboración público-privada.
	¿Qué antecedentes de interacciones público-privadas tiene Colombia?	
Diseño	¿Quiénes formulan la estrategia de PCGE?	Correspondencia entre actores partícipes del diseño de la PDP y actores necesarios.
	¿Qué legitimidad tienen quienes formulan la estrategia de PCGE?	Reconocimiento de los actores del sector público por su rango y <i>expertise</i> .
	¿Qué capacidades tienen quienes formulan la estrategia de PCGE?	Nivel de desarrollo de capacidades políticas, técnicas y operativas.
	¿Quiénes son invitados a ser parte de los pactos?	Correspondencia entre actores invitados y actores necesarios según los objetivos y temas involucrados en la PDP.
	¿Qué objetivos persigue la PDP?	Nivel buscado de transformación de los sectores productivos.
	¿Con qué presupuesto cuenta la PDP?	Consistencia entre objetivos y presupuesto de la PDP.
	¿Qué tipo de acciones pueden incluirse en las agendas de los PCGE?	Correspondencia entre acciones y objetivos de la PDP.
	¿Cuál es el horizonte temporal de las acciones de los PCGE?	Correspondencia entre acciones y objetivos de la PDP.

Componentes	Preguntas de evaluación	Parámetros de evaluación
	¿Cómo es la metodología de selección de sectores productivos?	Existencia de metodología sistemática y unívoca para la selección de sectores productivos.
	¿Cómo es la gobernanza de los PCGE?	Pertinencia de los mecanismos de coordinación entre equipos “de gestión” y equipos “políticos”.
	¿Qué institucionalidad tienen los PCGE?	Existencia de normativa que establezca las pautas para el funcionamiento de los PCGE.
	¿El diseño de la PDP es consistente para alcanzar los objetivos buscados?	Consistencia interna: Relación coherente y consecuente entre los componentes del diseño de la PDP, teniendo en consideración los antecedentes.
Implementación	¿Con qué efectividad se realizó la estrategia de pactos?	Correspondencia entre el diseño y la implementación.
	¿Qué cobertura sectorial se logró?	Alcance sectorial de la PDP.
	¿Qué participación del sector público y del sector privado se alcanzó?	Nivel de participación y cooperación de las entidades del sector público y del sector privado.
	¿Se cumplieron las acciones en el modo y en los plazos esperados?	Correspondencia entre el diseño y la implementación.
	¿Fueron realizados los monitoreos previstos?	Correspondencia entre el diseño y la implementación.
Resultados	¿Los pactos generaron los resultados esperados?	Efectividad: Grado de concreción de los resultados esperados.
	¿Qué resultados se obtuvieron de los pactos de acuerdo con la perspectiva del sector público?	Calidad: Grado de satisfacción de expectativas del sector público y del sector privado.
	¿Qué resultados se obtuvieron de los pactos de acuerdo con la perspectiva del sector privado?	

Anexo III

Entidades públicas y privadas que participaron de los PCGE

Entidades públicas

Entidades públicas con mayor involucramiento

- Colombia Productiva
- Consejería Presidencial de Transformación Digital
- Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública-Privada
- Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Información
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Presidencia
- Vicepresidencia

Otras entidades públicas partícipes

- Agencia de Desarrollo Rural
- Agencia Nacional de Contratación Pública
- Agencia Nacional de Hidrocarburos
- Agencia Nacional de Infraestructura
- Agencia Nacional de Minería
- Agencia Nacional de Tierras
- Artesanías de Colombia
- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- Banco Agrario de Colombia
- Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)
- Colciencias
- Comisión de Regulación de Energía y Gas
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia)
- Dirección General Marítima
- Dirección Nacional de Derechos de Autor
- Ejército Nacional de Colombia
- Financiera de Desarrollo Territorial
- Fondo Nacional de Turismo
- Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
- Innpulsa
- Instituto Colombiano Agropecuario
- Instituto Colombiano de Bienestar familiar

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Instituto Nacional de Metrología de Colombia
- Instituto Nacional de Salud
- Instituto Nacional de Vías
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)
- Migraciones
- Policía Fiscal y Aduanera
- Policía Nacional
- ProColombia
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Secretaría de Transparencia
- Servicio Geológico Colombiano
- Superintendencia de Industria y Comercio
- Superintendencia de Sociedades
- Superintendencia de Transporte
- Superintendencia Financiera de Colombia
- Unidad de Planeación Minero-Energética
- Unidad de Planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios

Entidades privadas

- Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo
- Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de diversiones
- Asociación Colombiana de BPO (BPRO)
- Asociación Colombiana de Compañías de Renting
- Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica
- Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes
- Asociación Colombiana de Gas Natural
- Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica
- Asociación Colombiana de Industriales del calzado, el cuero y sus manufacturas
- Asociación Colombiana de Industrias de Grasas y Aceites Comestibles
- Asociación Colombiana de Industrias Plásticas
- Asociación Colombiana de Procesadores de la Leche
- Asociación Colombiana de la Industria de Ferias, Congresos, Convenciones y Actividades Afines
- Asociación Colombiana de la Industria Farmacéutica
- Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica
- Asociación Colombiana de la Industria de la Cobranza
- Asociación Colombiana de las micro, pequeñas y medianas empresas
- Asociación Colombiana de Minería
- Asociación Colombiana de Productores Aeroespaciales
- Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos
- Asociación Colombiana de Productores de Cine Independiente
- Asociación Colombiana de Productores y Proveedores de Caña de Azúcar
- Asociación Colombiana de Tiempo Compartido
- Asociación Colombiana de Turismo Responsable
- Asociación Colombiana de Wedding & Profesionales en Eventos
- Asociación Colombiana del Petróleo
- Asociación Colombiana del Transporte Terrestre Automotor Especial
- Asociación de Bananeros de Colombia
- Asociación de Bananeros de Magdalena y La Guajira
- Asociación de bares de Colombia
- Asociación de Comercializadoras de Turismo y Fidelización de Colombia
- Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia
- Asociación de Energías Renovables Colombia
- Asociación de Industrias Farmacéuticas
- Asociación de la Industria Móvil de Colombia
- Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación y Desarrollo

- Asociación de Líneas Aéreas Internacionales en Colombia
- Asociación de Operadores y Proveedores de Eventos
- Asociación del Transporte Aéreo en Colombia
- Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas
- Asociación Hortifrutícola de Colombia
- Asociación Hotelera Colombiana
- Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia
- Asociación Nacional de Comercio Exterior
- Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones
- Asociación Nacional de Empresas Generadoras
- Asociación Nacional de Industriales
- Asociación Nacional de Laboratorios de Productos Veterinarios
- Asociación Nacional de Medios de Comunicación
- Asociación Nacional de Movilidad Sostenible
- Asociación Nacional de Productores de Leche
- Asociación para el Avance en la Investigación Clínica de Colombia Avanzar
- Asociación PorkColombia
- Cámara Colombiana de Comercio Electrónico
- Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones
- Cámara Colombiana de la Confección y Afines
- Cámara Colombiana de la Construcción
- Cámara Colombiana de la Infraestructura
- Cámara Colombiana de Petróleo, Gas y Energía
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Cámara de Comercio de Cali
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquía
- Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico del Sector Eléctrico
- Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia
- Clúster aeroespacial colombiano
- Colombia Inteligente
- Colombian Videogames Association
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
- Confederación Colombiana del Algodón
- Confederación de la Industria Turística de Colombia
- Consejo Gremial Nacional
- Consejo Nacional de Operación
- Consejo Privado de Competitividad
- Consejo Profesional de Química Colombia
- Consejo Superior de Agremiaciones de Guías de Turismo de Colombia
- Corabastos
- Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite
- Corporación de Productores y Exportadores de Aguacate Hass de Colombia
- Ecopetrol
- Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales
- Federación Colombiana de Acuicultores
- Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional
- Federación Colombiana de Cooperativas de Productores de Leche
- Federación Colombiana de Ecoturismo, Ecoparques y Turismo Aventura
- Federación Colombiana de Ganaderos
- Federación Colombiana de la Industria del Software y Tecnologías Informáticas Relacionadas
- Federación Colombiana de Productores de Mango,
- Federación Colombiana de Productores de Pasifloras
- Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera
- Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia
- Federación Nacional de Cacaoteros
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
- Federación Nacional de Distribuidores de Combustibles y Energéticos

- Federación Nacional de Industriales de la Madera
- Federación Nacional de Navieros
- Federación Nacional de Productores de Carbón
- Federación Nacional del cuero, calzado, marroquinería y afines
- Federación Naturista Colombiana
- Fedetranscarga
- Grupo de Empresarios de Animación
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
- ProImágenes Colombia
- Sociedad de Agricultores de Colombia
- Unión Colombiana de Empresas Publicitarias

Anexo IV

Cuestionario Pactos para el Crecimiento.

Sector: _____

Este cuestionario que se envía a actores relevantes de los sectores que participan en los Pactos para el Crecimiento tiene como objetivo recoger información calificada que permitirá priorizar los retos estratégicos del sector y focalizar las acciones que se priorizarán para el Plan de Acción.

Sección A: Medidas para duplicar variables relevantes del Sector (producción, exportaciones, empleo, productividad, etc.).

1. ¿Cuáles son las principales fortalezas del sector y cuáles sus amenazas?
2. ¿A qué se podría comprometer este sector para duplicar sus inversiones, su capacidad instalada, su producción, sus exportaciones y sus empleos durante los próximos cinco años?
3. ¿Qué requeriría este sector para aumentar sustancialmente su productividad?
4. ¿Cuáles son las principales necesidades del sector en las cuales el gobierno nacional pueda contribuir en su solución efectiva y de corto plazo?
5. ¿Qué perfil de recursos humanos es el más adecuado para impulsar el crecimiento de este sector y en qué podría contribuir el gobierno nacional para lograr la pertinencia de oferta de recursos humanos para la demanda de su sector?
6. ¿Cuáles son los principales desafíos en materia tecnológica y de competitividad que tiene este sector frente a sus principales competidores en el mercado nacional e internacional?

Sección B: Contexto del Sector

7. A continuación, se presentan las principales cifras estadísticas del sector según las principales fuentes oficiales. De acuerdo a su conocimiento, comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Subsector	Producción (2017)	Empleo (2018)	Número de Empresas (2019)	Principales departamentos productores*

* Por divisiones industriales de la CIU Rev. 4 A.C.

8. ¿Cuál es el principal encadenamiento productivo del sector y cuáles son las ramas de producción industrial con las cuales tiene sus principales encadenamientos?
9. A continuación, se presentan las principales cifras de comercio exterior del sector según las principales fuentes oficiales. De acuerdo a su conocimiento, comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Subsector	Exportaciones (2018)	Principales destinos exportación	Importaciones (2018)	Principales orígenes de importación

10. ¿Cuáles de los tratados de libre comercio firmados por Colombia son los más importantes para las exportaciones del sector?
11. ¿Cuáles son los principales países competidores y/o socios del sector y cuales son sus principales países de mercado?
12. A continuación, se presentan las principales cifras financieras del sector según las principales fuentes oficiales. Según su conocimiento, comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Subsector	Activo	Patrimonio	Utilidad operacional	Rentabilidad sobre Activo	Rentabilidad sobre Patrimonio

13. A continuación, se presenta el desempeño del sector en los últimos años. De acuerdo a su conocimiento comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Subsector	Crecimiento Producción (2010-2017) anual	Crecimiento empleo (2010 – 2018)	Crecimiento Exportaciones (2010-2018)

14. A continuación, se presentan cifras de inversión del sector en los últimos 5 años. De acuerdo a su conocimiento comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Inversión Total del Sector (2017)

15. ¿Qué porcentaje de las empresas de su sector se encuentran en un proceso de aumento en su capacidad instalada?
16. ¿Su sector tiene alta participación de Inversión Extranjera? ¿Hay una alta participación de empresas colombianas con inversiones de planta en el exterior?
17. A continuación, se presentan cifras de la productividad laboral. De acuerdo a su conocimiento comente si las cifras presentadas se ajustan a la realidad del sector.

Productividad laboral (2017)	Crecimiento porcentual (2010-2017)

Anexo V

A continuación, se presentan a modo de ejemplo, los principales resultados obtenidos de las acciones implementadas en los diferentes pactos. La mayoría de los ejemplos expuestos fueron considerados como los más importantes por quienes participaron de la gobernanza del programa destacándolos en el documento publicado por Vicepresidencia (2022).

Pactos en el sector de manufactura

Alimentos y bebidas

Se expidió el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.

Se estableció una agenda priorizada de reglamentos técnicos.

Se emitió la Resolución 2013 sobre contenidos máximos de sodio.

Construcción

Firma del Decreto 1533 de 2019 que reglamentó la concurrencia de subsidios para adquirir vivienda de interés social. Así, los hogares colombianos con ingresos entre cero y dos Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) pueden acceder a subsidios hasta de 43 millones de pesos para comprar su vivienda.

El Fondo Nacional de Garantías estableció garantías 100% subsidiadas a créditos hipotecarios de vivienda de interés social de entre 0 y 2 SMMLV mediante la emisión de la Circular 061 de 2020.

Se incrementó el tope de viviendas de interés social con la aprobación del CONPES 3819 de 2019. que

Farmacéuticos

Bancóldex y Colombia Productiva desarrollaron una línea de crédito para apoyar el cumplimiento de requisitos de calidad por parte de las empresas fabricantes del sector.

Se amplió y unificó el plazo para la entrada en vigor de la Guía para el Desarrollo y Presentación de los Estudios de Estabilidad de Medicamentos de Síntesis Química a través de la Resolución 1839 de 2020.

Firma del Decreto 334 de 2022 por el que se modernizó el procedimiento para la renovación, modificación y suspensión de registros sanitarios de medicamentos de síntesis química, gases medicinales, biológico y homeopáticos.

Hidrocarburo

Presentación de los Planes de Expansión de Gas por municipio, indicando el número de usuarios a conectar con cargo al FECFGN y con inversión propia, enfocado en familias de bajos ingresos, que permiten conectar nuevos usuarios y garantizar por tanto nuevos consumos.

Firma del Decreto 798 de 2020 estableciendo el certificado de reembolso tributario para proteger la producción y las reservas de hidrocarburos del país para los años 2020-2021.

Estructuración del Plan de Acción para la construcción de líneas base en el Departamento del Putumayo, que permite el otorgamiento de las licencias ambientales de manera rápida y segura.

Industria de movimiento

Implementación de programas de desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos con las industrias aeroespacial y astillero.

Generación del Acuerdo Marco de Precios de Motocicletas.

Adjudicación de tercera generación del Acuerdo Marco de Precios de Vehículos.

Actualización de la reglamentación sobre el control al cumplimiento de las condiciones de las importaciones temporales de embarcaciones usadas en la industria de astilleros, de 6 meses a 3 años, para promover la reparación de embarcaciones en el Caribe colombiano.

Actualización del reglamento RAC 21 a partir del cual se podrá avanzar con la elaboración de los documentos y guías necesarias para que la industria aeronáutica tenga un procedimiento definido para la certificación de partes y componentes ante las autoridades aeronáuticas civil y de defensa.

Infraestructura

Formulación del Plan Maestro Ferroviario.

Desarrollo de piloto de plataforma digital que promueve el encuentro entre oferta y demanda con énfasis en la carga de compensación en el modo de transporte ferroviario entre La Dorada y Chiriguáná.

Elaboración de una nueva política pública portuaria que contiene acciones para mejorar la competitividad y sostenibilidad, promover generación de empleos, fortalecer la institucionalidad y la gobernanza portuaria. Se establecen hojas de ruta y responsables para fortalecer los puertos marítimos y fluviales en sus inversiones, competitividad y comercio exterior en el país, así como incentivos para la participación privada.

Minería

Expedición de la Resolución 110 de 2022 del Ministerio de Ambiente, estableciendo los procedimientos para la sustracción de áreas de reservas forestales para actividades de utilidad pública. Con ello, se fortalece el procedimiento para lograr minería legal y sostenible en todas las regiones del país, al igual que responsable con el medio ambiente.

Creación de la aplicación Anna Minería para dar mayor transparencia a los trámites mineros y seguimiento a títulos.

Moda

Fortalecimiento del portal “Compre lo Nuestro” para promover los encadenamientos dentro del sistema moda colombiano.

Expedición de la 2ª generación del Acuerdo Marco de Precios de Intendencia y promoción de acceso a MiPymes al Acuerdo Marco de Precios de Dotación por parte de Colombia Compra Eficiente para el sistema moda colombiano.

Promoción de la productividad y eficiencia en las empresas del sector a través de focalización de Fábricas de Productividad.

Elaboración del Catálogo de cualificaciones del sector Moda.

Químicos

Expedición del nuevo reglamento técnico de productos pre empacados.

Emisión de la Resolución 0773 de 2021 que asegura la salud y seguridad de los trabajadores en su uso de químicos en el lugar de trabajo. De este modo, se cumple uno de los compromisos para resolver los retos regulatorios que conlleva el ingreso de Colombia a la OCDE.

Reglamentación de los requisitos para uso de los productos químicos de uso agrícola.

Pactos en el sector de servicios

Economía naranja

Elaboración del documento final de la Política Integral de Economía Naranja.

Implementación del programa "Cultura Naranja" para promover la apropiación de las herramientas y marcos normativos relacionados con la propiedad intelectual.

Publicación del CONPES 4062 de Propiedad Intelectual.

Energía

Emisión de la Resolución definitiva del Ministerio de Transporte que reglamenta el procedimiento para que los puertos privados puedan prestar servicios a terceros, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 2072 de 2020. Esta Resolución tiene un gran impacto en la puesta en marcha de proyectos eólicos en La Guajira, dado que permite el ingreso de este tipo de cargas a través de puertos privados existentes en el Departamento.

Sanción de la regulación que permite la incorporación de micro redes y soluciones aisladas dentro de la estructura tarifaria del operador de red buscando que los lugares más apartados del país puedan tener más soluciones de generación de energía.

Publicación de resolución definitiva CREG que reglamente la asignación de capacidad de transporte a generadores del Sistema Interconectado Nacional.

Software y tecnología informática

Creación de una línea especial de crédito Reactivación TIC.

Creación del programa SofisTICa para mejorar la productividad empresarial de los diferentes sectores a través de la implementación de soluciones tecnológicas, mejorar la competitividad de las empresas de software y servicios TI, y fortalecer el comercio electrónico.

Lanzamiento de programas de formación de trabajadores en tecnología (Misión TIC 2022; Talento Bilingüe y Talento 4.0).

Tercerización de procesos de negocios

Realización del estudio de medición de brechas de capital humano en el sector.

Priorización de acceso de empresas del sector al programa Fábricas de Productividad.

Fomento de la participación del sector BPO en las convocatorias del programa SENAINNOVA del SENA y Colombia Productiva.

Turismo

Formulación de la política de Turismo Sostenible “Unidos por naturaleza”, que brinda lineamientos para mejorar la sostenibilidad ambiental del sector y propone herramientas para el manejo y control de los efectos que genera el turismo en los territorios.

Expedición de 24 nuevas normas técnicas colombianas de turismo, especialmente en materia de sostenibilidad y de operación de turismo de naturaleza cumpliendo los más altos estándares en la prestación de servicios turísticos, para hacer de Colombia un destino turístico competitivo y atractivo a nivel internacional.

Implementación del visor de turismo como una herramienta web que facilita la consulta y exploración, de los principales indicadores utilizados para la medición del sector, así como la Encuesta Mensual de Alojamiento a partir de 2020.

Reglamentación de la figura de los proyectos turísticos especiales como herramienta para promover el desarrollo turístico a nivel nacional.

Pactos en el sector de agricultura

Cacao

Identificación de hectáreas potenciales para la expansión, renovación y sustitución de cultivos ilícitos según la aptitud para el cultivo de cacao, su ubicación, necesidades de financiamiento y requerimientos del sector productivo, con el objetivo de direccionar adecuadamente los recursos de inversión.

Creación de la línea de crédito Renovación De Cacao, con el fin de mejorar la productividad y obtener productos de mayor competencia para el mercado.

Revisión de las barreras comerciales del cacao y sus derivados implementando una hoja de ruta de desarrollo de la Estrategia Nacional de Cadmio en Cacao.

Caña de azúcar

Generación de 22 oportunidades de exportación de azúcar convencional y orgánica con Chile, EE.UU, Perú, Corea del Sur y Rusia.

Carne - Lácteos

Expedición de la resolución No. 115708 por la que se establecen los requisitos para obtener la Autorización Sanitaria y de Inocuidad en los predios productores de animales destinados a la producción de carne y/o leche para el consumo humano.

Expedición de la resolución 115687 por la que se establecen las medidas sanitarias para la prevención, el control y erradicación de Tuberculosis Bovina en las especies bovina y bufalina en Colombia y los requisitos para certificación de predios libres de Tuberculosis Bovina.

Priorización de mercados para admisibilidad de carne bovina.

Forestal

Actualización del procedimiento para otorgar el Certificado de Incentivo Forestal.

Creación del Banco de Proyectos de Plantaciones Forestales Comerciales.

Firma del Decreto 1638 de 2020 que reglamentó el numeral 5 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario sobre incentivos tributarios para las plantas de procesamiento del sector forestal.

Frutícola

Creación de la plataforma Simpliflora para agilizar los trámites de actualización de permisos y solicitudes de registro que surgen para los productores agropecuarios ante nuevas demandas en sanidad e inocuidad en países destino de las exportaciones.

Emisión de la Resolución 20 de 2019 por la que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estableció que los plazos de crédito, incluidos los de gracia, tengan en cuenta los ciclos productivos, los flujos de caja y la capacidad financiera del solicitante del crédito.

Palma de aceite

Financiación para eliminación y renovación del cultivo de palma de aceite dentro de la línea especial de crédito con tasa subsidiada LEC - bioseguridad y control de enfermedades.

Priorización de la cadena de palma de aceite entre las actividades del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) de Nariño.

Pesca y acuicultura

Expedición de la Circular aclaratoria de la Resolución 2307 de 2014 del Ministerio de Transporte por la que se redujeron las restricciones al transporte de pescado.

Implementación de vigilancia tecnológica por parte del ICA para la acuicultura.

Elaboración de un manual para facilitar los trámites de concesión de aguas.