

PerúBreve

Piero Ghezzi

El Estado productivo

Una apuesta para reconstruir la
relación entre mercado y Estado
en el Perú de la pospandemia

 Planeta

Piero Ghezzi

El Estado productivo

Una apuesta para reconstruir la
relación entre mercado y Estado
en el Perú de la pospandemia

PerúBreve

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal).

*La editorial no se hace responsable por la información brindada por el autor en este libro.

El Estado productivo
© 2021, Piero Ghezzi

Colección dirigida por Alberto Vergara
Corrección de estilo: Leila Samán
Asistentes de investigación: Samuel Arispe Tejada y Paulo Matos
Diseño de portada: Departamento de diseño de Editorial Planeta Perú
Diseño de interiores: Giancarlo Salinas

Derechos reservados
© 2021, Editorial Planeta Perú S. A.
Bajo su sello: Planeta
Av. Juan de Aliaga Nº 425, of. 704 - Magdalena del Mar. Lima - Perú
www.planetadelibros.com.pe

Primera edición: febrero 2021
Tiraje: 2000 ejemplares

ISBN: 978-612-319-604-2

Registro de Proyecto Editorial: 31501202100004

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2021-00114

Impreso en Industria Gráfica Cimagraf SAC
Pasaje Santa Rosa 140, Ate-Vitarte
Lima 3, Perú
Lima – Perú, febrero 2021

Colección Perú Breve

La ausencia de una discusión pública de calidad resalta entre las muchas falencias de la sociedad peruana. Somos parte de un fenómeno global en el cual los espacios más abiertos de la discusión pública suelen ser dominados por el calor del agravio antes que por la luz intelectual, mientras que, en un mundo paralelo, la academia avanza generando luz sin calor público. La colección Perú Breve, editada por Planeta y dirigida por Alberto Vergara, intenta construir un puente entre la academia y la ciudadanía general.

Perú Breve edita textos que ponen al alcance de la ciudadanía los debates más actuales sobre diversos temas que atañen al Perú. Son herramientas para conversar. Para consensuar o disentir. Sin crítica, sentenció Octavio Paz, no hay ciudadano libre. Es decir, la conversación permite la acción. Cuanto menos rica la esfera pública, más nos acercamos a los terrenos de la arbitrariedad. Por eso Hannah Arendt señaló que la violencia es muda. La libertad, en cambio, es la agitación de la palabra.

Esta colección busca, entonces, agitar la conversación nacional: disparar argumentos, incentivar la réplica, atizar la duda. No hay ya mapas que, con pocas coordenadas, ordenen la complejidad de nuestro tiempo. Más que teorías que aglutinen al mundo desde unas pocas variables, hoy necesitamos ideas creativas que lancen una conversación a través de la cual podamos comprendernos algo mejor. Los libros que edita Perú Breve buscan ser una chispa que facilite esa conversación ciudadana.

Contenido

Prefacio p. 7

Siglas y acrónimos p. 13

Capítulo 1.

Desarrollo productivo: una visión alternativa p. 17

Capítulo 2.

El Perú del siglo XXI: crecimiento sin desarrollo p. 33

Capítulo 3.

La verdadera traba: la ausencia e incapacidad del Estado p. 43

Capítulo 4.

El incierto camino al desarrollo p. 51

Capítulo 5.

Los problemas de coordinación (y cómo resolverlos) p. 61

Capítulo 6.

La receta estándar de derecha p. 73

Capítulo 7.

La política industrial moderna para la sofisticación productiva p. 81

Capítulo 8.

La inclusión productiva y la valla de la calidad p. 91

Capítulo 9.

La inclusión productiva y el nuevo rol del Estado p. 99

Capítulo 10.

Una reforma (gradual) del Estado p. 109

Capítulo 11.

Transformar el Estado: empecemos por el MEF p. 121

Capítulo 12.

Transformar el Estado: las Mesas Ejecutivas p. 129

Capítulo 13.

Hacia un pragmatismo humilde p. 143

Anexo

Productividad laboral y productividad total de los factores p. 149

Bibliografía p. 151

Glosario p. 159

Prefacio

El libro que el lector tiene entre sus manos estaba terminado cuando llegó la pandemia. Como tantas otras cosas, quedó en suspenso. Sin embargo, el tiempo transcurrido —y la calamidad sufrida— solo lo hizo más actual y urgente.

Piero Ghezzi presenta aquí una tesis fundamental para el Perú de hoy: la manera en que organizamos nuestra vida productiva es clave para entender la situación general del país. En otras palabras, el desarrollo productivo es una parte crucial del desarrollo a secas. Y este último será imposible si no nos tomamos en serio la transformación del aparato productivo.

El 96 % de nuestras empresas emplean a menos de diez trabajadores. Es decir, la esfera moderna de nuestra vida económica es una isla enana en un mar de producción informal, tan fragmentada como inconexa. Esa dualidad marca a fuego el país. Resulta iluso, entonces, anhelar un país políticamente cohesionado, socialmente igualitario y económicamente próspero, si nuestro aparato productivo se mantiene signado por semejante dualidad.

Ghezzi no es un teórico de la fatalidad. Es un optimista escéptico. Optimista porque considera que hay mucho margen para dar

con reformas positivas para el país. Escéptico, porque nos repite que la receta no está prescrita de antemano por algún sabio. Si ella existe, la descubriremos mientras la ponemos en práctica.

A esta aproximación le llama «pragmatismo humilde». La cual lo distingue muy notoriamente de la derecha peruana que, anclada a los noventa, sueña con unas desfasadas «reformas de segunda generación», pero también de la izquierda obsesionada con redistribuir, pero desentendida de producir. A diferencia de ambas, el autor no presume un plan comprensivo; pero ostenta una brújula. Y eso es este libro, una brújula afilada y contemporánea para repensar y reorientar las relaciones entre Estado y mercado en el Perú. El debate más necesario de todos está servido.

Alberto Vergara

El Estado productivo

Una apuesta para reconstruir la
relación entre mercado y Estado
en el Perú de la pospandemia

Uno de los más graves errores en una política de crecimiento económico es encontrar una fórmula que funciona... y quedarse con ella por demasiado tiempo.

MICHAEL SPENCE, PREMIO NOBEL DE ECONOMÍA

Dicho sin rodeos, debemos cambiar lo que producimos, cómo lo producimos y quién tiene voz en estas decisiones. Esto requiere no solo nuevas políticas, sino también la reconfiguración de las existentes.

DANI RODRIK Y STEFANIE STANTCHEVA

1. Desarrollo productivo: una visión alternativa

La pandemia nos ha recordado brutalmente nuestras fortalezas y debilidades. Las fortalezas macroeconómicas del país son conocidas. Posiblemente, hayamos sido, junto con Chile, la macroeconomía mejor manejada en las tres últimas décadas en América Latina. A lo largo de los sucesivos gobiernos, se construyó de manera disciplinada y responsable sobre lo hecho por los predecesores.

Pero nuestras debilidades son aún mayores. Hemos descuidado por años los cinco pilares del desarrollo a largo plazo: capital humano, infraestructura, institucionalidad, eficiencia en la asignación de recursos y capacidad para innovar. Nuestras falencias institucionales (en particular, la ineficiencia del Estado) y de capital humano han implicado incapacidad para proveer bienes y servicios públicos mínimamente razonables. Ello ha resultado, entre otras cosas, en un dualismo productivo-tecnológico: convive en el país un grupo de empresas modernas, integradas al mundo y con las prácticas de la economía del conocimiento, con un grupo mucho mayor de empresas poco productivas, que producen artículos

de baja calidad y generan empleos precarios. Este dualismo implica, a su vez, alta informalidad, incapacidad de crear suficiente buen empleo¹, desigualdad, desafección de la clase política (y de las clases dominantes en general), etc.

No es que no fuéramos conscientes de nuestra alta informalidad, poca sofisticación productiva o atraso en temas de I+D (investigación y desarrollo) y de transferencia tecnológica. Pero no nos han importado lo suficiente. Y, más allá de gestiones aisladas, no hemos tenido la continuidad y la perseverancia indispensables, junto con una adecuada disciplina, para desarrollar círculos virtuosos de logros y fortalecimiento de los pilares del desarrollo.

La emergencia sanitaria ha patentizado los enormes costos de haber descuidado dichos pilares, no solo en términos del bienestar y la calidad de vida de nuestros ciudadanos, sino también de los riesgos de la supervivencia misma del orden económico. Y del país.

Las recetas convencionales de izquierda y derecha no tienen las respuestas para revertir estos problemas, particularmente, nuestra falta de generación de buen empleo y el estancamiento en la productividad. En el Perú, la derecha y la izquierda parecen estar ancladas en el pasado: la primera, en la década de 1990, y la segunda, en la de 1970.

Comencemos con la derecha, que ha dominado en el Perú en los últimos treinta años y que tiene dos versiones: empresarial y liberal.

La derecha empresarial cree que los problemas recientes del Perú se acentuaron cuando el Gobierno de Ollanta Humala decidió «intervenir» en la economía con mayor regulación y

¹ Entendemos «buen empleo» en el sentido de Rodrik y Sabel (2019), pero adaptando el concepto al de una economía de ingreso medio como la peruana.

«enfrentándose» al sector privado². Según esta visión, las cosas solo han empeorado desde entonces, con un Congreso que genera sistemáticamente normas «populistas» que van en contra del modelo económico y la actividad privada.

La solución para esta visión sería que el Gobierno de turno tuviera el coraje necesario para destrabar la inversión minera y los proyectos de infraestructura, e impulsar una verdadera reforma laboral que permitiera contratar y despedir trabajadores con mayor flexibilidad. Esto generaría un «*shock* de confianza» en el empresario, lo que permitiría recuperar la inversión privada —el motor del crecimiento— y reencaminarnos en la senda del desarrollo. En otras palabras, una vez sentadas las bases del crecimiento sostenido —más minería, más infraestructura, reforma laboral—, lo demás vendría casi solo³.

La analogía con un centro comercial sirve para entender esta mirada. Para funcionar, este requiere primero construir las bases: edificaciones, parqueo, escaleras, etc. Para que sea exitoso, la fórmula es poner en los extremos de cada piso tiendas grandes y conocidas con capacidad de atraer clientes: las llamadas tiendas «ancla» (como Saga Falabella y Ripley). Con las tiendas ancla en los extremos, las pequeñas llegan solas. Al Perú debería pasarle lo mismo: los grandes proyectos de inversión minera serían las tiendas ancla del progreso, y lo demás vendría por añadidura.

En relación con la actividad productiva, ven al Estado como burocrático, ineficiente y trabador: un generador de normas y

2 Dos de sus representantes emblemáticos son Roque Benavides y Roberto Abusada. O, de manera más general, la Confiep y el IPE, entidades que presiden o han presidido.

3 Alberto Vergara (2018) llama «hortelanism» a este argumento.

trámites contraproducentes para la actividad privada. Por ello, en síntesis, piden mayor simplificación administrativa y desregulación, y que el Estado se entrometa lo menos posible en el ámbito económico. Las excepciones son para preservar el principio de autoridad —en especial, en las zonas alejadas de Lima, a donde llega menos y hay más conflictos—, para brindar seguridad y estabilidad a las reglas de juego de la inversión privada, y para proveer bienes y servicios públicos básicos como educación, salud y seguridad. Pero no mucho más. En lo esencial, se trata de la receta estándar de la derecha en el mundo.

Sus exponentes nacionales desconfían tremendamente del Estado. Algunos parecen odiarlo. Es el caso de Fernando Cillóniz, uno de los referentes de la derecha empresarial, quien escribió: «El Estado es nuestro peor enemigo. ¡Démosle de alma!»⁴. Otros llegan a extremos temerarios. En un evento de la Alianza del Pacífico, un connotado líder empresarial dijo que «la mejor vacuna contra la corrupción es la simplificación administrativa»⁵.

Para la mayoría de esta derecha empresarial, el fortalecimiento de las instituciones nunca fue en verdad una prioridad y estuvo supeditado al objetivo principal: el crecimiento de la economía. Por supuesto, no se puede generalizar. En algunos de sus miembros ha habido un interés genuino por lo institucional, pero ha sido un grupo minoritario. En la práctica, no ha sido algo priorizado colectivamente.

La otra versión de la derecha peruana es la liberal. Es más pequeña, pero tiene importancia mediática y defiende, de manera

4 Véase Cillóniz (2019).

5 Declaraciones del presidente *pro tempore* del CEAP, Alfonso Bustamante, en la sexta cumbre empresarial de la Alianza del Pacífico, 2019.

explícita y activa, la necesidad de construir institucionalidad y fortalecer la democracia. Considera que ambos son prerequisites para sentar las bases de un crecimiento de largo plazo. Pese a sus diferencias con la mayoría de la derecha empresarial en temas políticos e institucionales, comparte con esta una visión económica muy similar y la desconfianza del Estado.

Sería mezquino, y además incorrecto, no reconocer los indudables logros asociados a las propuestas de derecha. Muchos de los avances económicos de las últimas décadas descansan sobre los principios defendidos por la ortodoxia económica local. Pero sería igualmente erróneo obviar que buena parte del crecimiento económico del periodo 2003-2013 se debió al superciclo de las materias primas. Y, también, que la derecha carece de una propuesta global y realista para resolver los problemas económicos más importantes del Perú actual: la incapacidad para generar buen empleo y el estancamiento de la productividad. Nuestros problemas han cambiado; muchas de las propuestas, no.

¿Y qué propone la izquierda? Su planteamiento es más difícil de definir. Si algo la caracteriza es el deseo de «cambiarlo todo», pero hay claras diferencias y hasta contradicciones. Por un lado, está una versión más extrema, vinculada al postextractivismo y al «buen vivir»⁶. Es una mirada naturalista que rechaza las actividades extractivas y es, por tanto, irrealizable en la práctica. El Perú no puede darse el lujo de desaprovecharlas.

Por otro lado, tenemos una izquierda más tradicional que sugiere, como lo ha hecho por décadas, que es necesario industrializar nuestras materias primas para «darles valor agregado». Así, saldríamos del modelo «primario exportador» e iríamos hacia un

6 Para más detalles, véase Eguren (2017).

nuevo modelo que genere un aparato productivo sofisticado y complejo, con amplios eslabonamientos internos en la economía. Esta mirada está asociada al desarrollismo (o estructuralismo) de mediados del siglo XX, el cual planteaba una política que escogía y protegía a sectores ganadores (en particular, en la industria) y subsidiaba inversiones públicas claves, entre otras cosas. Esta política industrial facilitaría la movilización de los trabajadores de los sectores rural e informal hacia el sector «moderno» —el industrial—, el cual genera empleo abundante y tiene alta productividad.

Es cierto que la industrialización fue el camino seguido por la gran mayoría de los países que se desarrollaron. «País industrializado» se volvió equivalente de «país desarrollado»; y «política industrial», sinónimo de «política de desarrollo». Pero, más allá de los problemas que hubo en la aplicación de estas políticas en América Latina, los cambios mundiales en las décadas recientes sugieren la necesidad indispensable de revisarlas.

Estos cambios se reflejan en lo que Dani Rodrik, quizá la cabeza más visible del neoestructuralismo, llama «desindustrialización prematura». Es el fenómeno por el cual la mayoría de los países del mundo, salvo algunos de Asia, se han desindustrializado: la participación de la manufactura como porcentaje de la producción o del empleo ha venido cayendo a nivel mundial (Rodrik, 2016b).

Asimismo, si bien en décadas pasadas era razonable asociar los recursos naturales con la periferia del conocimiento y con limitadas ganancias de productividad, esto ya no es necesariamente cierto. Muchos sectores de recursos naturales usan hoy métodos avanzados de producción que implican una mejora continua, ciclos de aprendizaje cortos, pocos inventarios, innovación colaborativa, etc. Esto ha permitido oportunidades de aprendizaje y generación de capacidades en los sectores de recursos naturales

y los vinculados a estos. «Cómo se produce» se ha vuelto más relevante que «qué se produce»⁷.

Todo esto ha llevado a un descalce entre las políticas de izquierda más tradicionales y la realidad productiva actual. Es tan palpable que los mismos propulsores internacionales de la industrialización la han abandonado. Rodrik señala que la industrialización como principal camino al desarrollo se ha agotado. No es una opción para la gran mayoría de los países, debido a la combinación de cambios tecnológicos y en los patrones de consumo. Carlota Pérez, una de las principales expertas en desarrollo económico, sostiene que el mundo ha cambiado y que los países latinoamericanos ricos en recursos naturales deben desarrollar capacidades a partir de ellos. Tiene sentido entonces fortalecer no solo estos sectores, sino toda su cadena (red) de valor y, en general, el ecosistema de innovación que los rodea. De manera fulminante, concluye que «los grandes cambios tecnológicos modifican radicalmente el contexto y hacen obsoletas no solo las tecnologías antiguas, sino también las ideas sobre el desarrollo que surgieron para manejarlas» (Pérez, 2017).

Así pues, las recetas convencionales de derecha y de izquierda carecen de respuestas para los dos principales problemas

7 En realidad, es cuestionable asociar automáticamente el «dar valor agregado» a nuestras materias primas con el hecho de «procesarlas». La afirmación de que las materias primas sin procesar son «menos valiosas» no se aplica a todos los casos. En la agricultura, por ejemplo, lo ideal —y rentable— es exportar la materia prima con un nivel de procesamiento mínimo, pues la demanda mundial por productos frescos es creciente. Hacerlo implica abundante tecnología y capacidades logísticas que no son visibles en el producto fresco, pero que son apreciadas por el consumidor final. En la minería del cobre ocurre lo mismo: el exceso de oferta mundial de fundiciones y refinerías ha reducido enormemente el costo de procesar. En muchos casos, tiene más sentido exportar concentrados de cobre que ánodos o cátodos.

productivos de hoy. La de derecha es —por decir lo menos— insuficiente. La de izquierda, inadecuada.

Por eso, en este libro proponemos una visión para alcanzar el desarrollo productivo⁸ y postulamos un conjunto de políticas, ideas y herramientas para lograrlo. Entendemos que los problemas de falta de generación de buen empleo, estancamiento de la productividad y dualismo productivo-tecnológico están detrás de muchos de los males principales de nuestra sociedad (incluidas la desigualdad y la desafección de las clases dominantes). Por tanto, para avanzar en el desarrollo se requiere ir al problema de fondo: la necesidad de una transformación productiva. No basta con políticas sociales redistributivas.

En esta visión, el Estado tiene un rol medular e indispensable para la transformación productiva. A ese Estado que necesitamos, lo llamamos «Estado productivo».

Por supuesto, esta visión acepta que las circunstancias del desarrollo han cambiado: se han complejizado aceleradamente en las últimas décadas, y la incertidumbre aumentó. A diferencia de los años del Consenso de Washington —fines de los ochenta y los noventa—, hoy sabemos que no existe el «fin de la Historia»⁹ ni un sistema o modelo ideal al que simplemente debamos llegar. Por eso, hay que hacer ajustes y mejoras al «modelo» cuando sea necesario. Y hacerlo en conjunto, mediante cooperación entre el

8 Aunque no existe una definición plenamente aceptada de «desarrollo productivo», se puede pensar en este concepto como la ampliación de las capacidades innovadoras y, en general, el aumento de la productividad de las diversas empresas, sectores e industrias. En América Latina se ha utilizado el término «políticas de desarrollo productivo» como sinónimo de «políticas industriales modernas», en el sentido definido por Rodrik (véase el capítulo 7).

9 Véase Fukuyama (1992).

Estado, el sector privado y la sociedad civil. El Estado no puede hacerlo solo.

La cooperación es ineludible. Hemos fallado colectivamente. Nuestros problemas de dualismo productivo e incapacidad de proveer bienes y servicios públicos elementales —tan claramente evidenciados durante la pandemia— son responsabilidad compartida. Obviamente, falló el Estado. La brecha de implementación de nuestro Estado —la distancia entre lo que se desea hacer y lo que efectivamente se puede hacer— es una costosa y vívida realidad. Ya no es un concepto lejano.

En salud pública, los costos —en términos de vidas y económicos— de las limitadas capacidades de nuestro sistema de salud han sido patentes. Y no ha sido solo un tema de recursos. En años pasados, hubo incrementos importantes en el presupuesto público de salud, con intentos de reforma, pero sin mejoras de calidad ostensibles¹⁰. Proveer recursos no basta.

Los problemas de transporte público, de vivienda, de falta de saneamiento y electricidad para gran parte de la población, etc., son similares. Tampoco ha habido políticas públicas articuladas y ambiciosas que busquen enfrentar el problema del dualismo productivo y la informalidad.

Pero no solo falló el Estado, también falló el mercado. Este no ha podido superar el dualismo productivo ni generar suficiente buen empleo. Al contrario, produjo más de 70 % de informalidad

10 Entre 2010 y 2015, por ejemplo, se incrementó un 48 % el gasto público en la función salud como porcentaje del PBI —un aumento mayor que el (más conocido) realizado en educación— y se inició una reforma integral que buscaba una cobertura universal de salud y que también incluyó veintitrés DL. Probablemente, la combinación de errores de diseño e implementación, grandes brechas por cerrar y falta de un esfuerzo continuo por profundizar las reformas y corregir lo que no funcionaba impidió el éxito de la reforma.

(la mayor parte no atribuible a la «rigidez laboral» o a «demasiados trámites»). Solo se ha recreado el dualismo. Tampoco pudo proveer educación o salud privada de calidad y accesible para los más pobres. Y, en algunos casos, nuestro sector privado devino mercantilista, clientelista e incluso corrupto.

El hecho de que tanto el Estado como el mercado hayan fallado no puede llevarnos a claudicar. Más bien, implica intentar resolver las cosas de otra manera, mediante un trabajo conjunto de colaboración público-privada. Dejados a su suerte, el mercado no hace muchas cosas necesarias y el Estado, a menudo, no tiene idea de qué hacer (ni podría hacerlo solo). Hay demasiada incertidumbre y, además, múltiples necesidades de coordinación. Para tener éxitos en escala necesitamos combinar la espalda financiera y el poder de hacer normas del Estado con la disciplina y la capacidad innovadora del mercado.

La colaboración público-privada que proponemos debe usarse para avanzar en dos retos productivos: el de la sofisticación productiva y el de la inclusión productiva.

El de la sofisticación productiva implica poner completamente en valor sectores en los que tenemos ventajas comparativas. Varios serán de recursos naturales, como el minero, el agrícola, el forestal y el acuícola. Otros estarán asociados a nuestro patrimonio cultural, como el turismo.

Poner en valor sectores o industrias con ventajas comparativas no solo implica exportar. Sino también usarlos como una plataforma para generar «capacidades» que ayuden tanto a la mejora continua de la productividad y calidad en el sector, como a la aparición de nuevos sectores intensivos en conocimiento que contribuyan a la creciente sofisticación productiva del país.

Aunque importante, la generación de capacidades está muy desatendida. No hemos puesto completamente en valor ni siquiera nuestros dos sectores bandera: minería y agroexportación. No hay centros de investigación minera o agraria relevantes, ni públicos ni privados. Y, en términos macroeconómicos, tampoco se ha desarrollado en ellos un número importante de proveedores altamente tecnológicos e innovadores¹¹.

Avanzar con decisión en la sofisticación productiva no bastará. No queremos una economía de enclaves modernos ni cadenas de suministro en las que no participen las pequeñas empresas locales y se exacerbe el dualismo. Por ello, el Estado tiene un segundo reto: la inclusión productiva, que es tan esencial como la sofisticación productiva. Implica lograr que un porcentaje alto de nuestras MYPE, muchas de ellas informales, den un salto productivo y logren cumplir con los estándares de calidad y confiabilidad requeridos para insertarse firmemente en cadenas de valor dinámicas, tanto domésticas como internacionales. Esta es la verdadera «formalización». No lo es estar incluido nominalmente en un registro sin que nada más cambie. Requiere casi siempre la transformación productiva de las MYPE. Para ello, es crucial darles herramientas para ser mejores, para que un porcentaje significativo de ellas puedan cumplir con regulaciones y estándares laborales, ambientales y sanitarios mínimamente razonables.

Debemos enfrentar ambos retos en simultáneo. Tanto por su urgencia, como porque son complementarios: avanzar en resolver uno ayudará a resolver el otro. Para ello, necesitamos también del

11 En la minería, en particular, hay una tendencia creciente a que grandes proveedores internacionales hagan el grueso de las innovaciones. Véase el capítulo 7.

Estado. No se solucionarán solos. Ya tuvimos treinta años de crecimiento y una pandemia para comprobarlo.

Para la sofisticación productiva se requiere un Estado que coordine, coopere y colabore con un sector privado moderno y más sofisticado. Producto de esa colaboración, ambos identifican los cuellos de botella que limitan la productividad y la generación de buen empleo, y diseñan políticas públicas para resolverlos. En algunos casos, la solución será proveer bienes públicos, como infraestructura relevante para el sector o una entidad sanitaria o de investigación. En otros, una mejor normatividad y simplificación de trámites. Pero eso dependerá de cada caso y del conocimiento detallado y de primera mano que se tenga del sector.

Es un Estado que debe abandonar su tendencia a relegar los temas de conocimiento e innovación a ministerios y entidades marginales y con presupuestos insignificantes, para ponerlos en el centro de las políticas públicas. Por ejemplo, debe generar las condiciones para el desarrollo de proveedores intensivos en conocimiento y de clase mundial.

Resolver el reto de la inclusión productiva demanda mucho más del Estado. Requiere que este realice otras tareas complementarias a las señaladas. Que ayude a articular cadenas de valor que inserten a las MYPE. Que incentive la asociatividad vertical entre empresas tractoras —normalmente, grandes o medianas— y empresas proveedoras. Que, además, cuando sea necesario, incluya, asista y acompañe a las MYPE de distintas maneras. Por ejemplo, con asistencia técnica para alcanzar los estándares de calidad que piden los mercados internacionales, o con ayuda para la formulación de planes de negocios.

Para proveer los bienes públicos adecuados a cada situación, el Estado debe hacer algo que parece simple pero no lo es:

promover la coordinación entre sus dependencias —a distintos niveles— y que estas superen su tendencia a actuar como compartimentos estancos, sin comunicarse entre sí ni compartir información. Además, debe intentar activamente coordinar con los distintos actores privados, que tienen el conocimiento contextual de la realidad productiva.

Es evidente que no tenemos hoy el Estado que necesitamos. Pero ¿tenemos, realistamente, la capacidad de construirlo? La respuesta es que no hay otra salida. Nuestro Estado no da para más. La demanda por acciones de parte de este para combatir la dualidad productivo-tecnológica ha aumentado.

Por supuesto, es muy probable que no logremos construir el Estado que necesitamos y nos estanquemos indefinidamente como un país de ingreso medio, o incluso involucionemos. Ya vimos que es posible.

Pero no todo está dicho. También podemos ser exitosos. Aunque parciales, en el Perú tenemos ejemplos previos de construcción de Estado. Toda nuestra institucionalidad macroeconómico-financiera se creó alrededor de la década de 1990, con círculos virtuosos de éxito y de fortalecimiento de capacidades¹². Fuera del ámbito macroeconómico, el Senasa —la autoridad sanitaria agraria— es considerado una entidad modelo a nivel internacional desde hace buen tiempo. Aun así, casi no tenemos ejemplos exitosos de entidades públicas que logren implementar la inclusión productiva. Algunos programas o entidades hacen las cosas razonablemente bien, pero a una escala muy pequeña frente a lo que necesitamos.

12 Véase Ghezzi y Gallardo (2013).

Ahora bien, ¿cuáles son las características de este Estado productivo? En primer lugar, no surge de una «gran (e inmediata) reforma del Estado». Esta es sumamente improbable. Se requieren reformas graduales y continuas. Necesitamos un Estado que, en lugar de tener una visión totalizante y única, sea sensible a las diferencias (entre tamaños de empresa, sectores y contextos). Es más, y aunque suene arriesgado, el Estado productivo *no* sabe desde el inicio cuál es exactamente el camino por recorrer. Su reto no se limita a «alinear a los actores adecuados» para implementar un plan definitivo.

La novedad y valor del Estado productivo radica en aceptar que, para avanzar hacia el desarrollo, necesitamos una visión estratégica, pero que los planes son preliminares y que aprenderemos mucho en la implementación. Este aprendizaje conjunto, no solo con el privado sino también dentro del Estado mismo, nos permitirá mejorar los planes y acercar el Estado a la población. Esto es más importante aún ahora, pues muchas de las políticas nacionales deben ser implementadas por gobiernos subnacionales.

El Estado productivo coincide con la izquierda en que las cosas deben cambiar, y no como resultado único de profundizar reformas promercado. Pero difiere en la manera de conseguirlo. No es solo con subsidios sectoriales, protección y transferencias sociales, sino con una transformación productiva del país que incluya la inserción de las MYPE en cadenas de valor dinámicas¹³.

13 Muchas soluciones de izquierda —como las de Lula da Silva en Brasil antes y las de López Obrador en México ahora— han sido dar subsidios o crear y fortalecer programas sociales, pero sin una visión de desarrollo que incluya la transformación productiva de las MYPE y la reducción del dualismo productivo. Desarrollamos la idea de la insuficiencia de soluciones puramente redistributivas en el capítulo 3.

Son cambios que no generarán titulares fáciles ni podrán resumirse en un tuit, pero constituyen una apuesta impostergradable. Es en ese sentido que la propuesta de *El Estado productivo* es una *apuesta*: se requiere de arrojo y convicción para emprender la tarea de reconstruir las relaciones entre Estado, mercado y sociedad en el Perú pospandemia.

Este libro es un ejercicio de síntesis y se divide de la siguiente manera. En el capítulo 2 señalamos las fortalezas y debilidades de la economía peruana actual y concluimos que nuestros déficits solo son superables si incluimos al Estado en la solución. En el capítulo 3 revisamos cómo se enfoca el rol del Estado en el Perú y el mundo. En el capítulo 4 explicamos los cambios en la organización de la producción y en los estándares internacionales, y las dificultades y oportunidades que generan. En el capítulo 5 explicamos la centralidad de los problemas de coordinación en el desarrollo económico. En el capítulo 6 abordamos la receta estándar de la derecha para solucionar estos problemas y por qué es insuficiente; y en el capítulo 7 sugerimos que la manera más adecuada de atenderlos es mediante una política industrial *moderna*. En el capítulo 8 nos enfocamos en el reto de la inclusión productiva; y en el capítulo 9 damos algunas ideas de políticas públicas que, bien implementadas, ayudarían a avanzar en esa dirección. En el capítulo 10 sugerimos cómo avanzar hacia la construcción de capacidades en el Estado. En el capítulo 11 sostenemos que, para transformar el Estado, debemos comenzar por el MEF, y planteamos cómo romper con la inercia actual. En el capítulo 12 presentamos brevemente las Mesas Ejecutivas, una herramienta que puede servir para transformar el Estado. Por último, en el capítulo 13 hacemos un llamado a un pragmatismo humilde.