

**Mariana Mazzucato.**

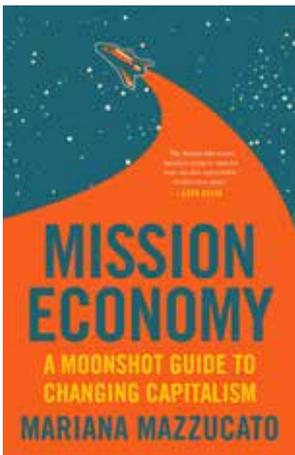
## Un nuevo paradigma para la acción económica del Estado: el incómodo nuevo libro de Mariana Mazzucato.

**Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism.** USA, Harper Collins. 2021, 272 páginas.

ISBN 978-0063046238

**Eugenio Rivera Urrutia\***

FUNDACIÓN CHILE 21



En las discusiones recientes tanto académicas como políticas, ha aparecido con mucha fuerza el nombre de Mariana Mazzucato. Su idea de estructurar la acción del Estado sobre la base del concepto de misiones para dar cuenta de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad; la pandemia, el cambio climático y más en general la compleja relación de la humanidad con la naturaleza, la extrema desigualdad y su impacto en la polarización política, las migraciones, la financiarización de la economía, el

divorcio generalizado entre la sociedad civil y el sistema político y el creciente desvanecimiento del propósito público, resulta de alto interés para transformar el modelo de desarrollo. La lectura de su recientemente aparecido libro “Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism” deja en evidencia que tan importante como la sistematización del concepto de misiones como forma novedosa de organizar la política pública, es la crítica a los

\* [eugenioriveraurrutia@gmail.com](mailto:eugenioriveraurrutia@gmail.com)

conceptos que han orientado la acción del Estado en las últimas décadas. Por ello, su libro resulta incómodo para el establishment político y económico de Chile y el mundo. Su tesis central es que para superar los dramáticos problemas que enfrentamos es necesaria una profunda transformación del capitalismo para lo cual la reestructuración radical del Estado es fundamental.

#### EL PROYECTO PARA LLEGAR A LA LUNA COMO PARADIGMA: EL CONCEPTO DE MISIONES.

El punto de partida del libro es el discurso del presidente de los Estados Unidos, John Kennedy cuándo en 1962, plantea el objetivo de llevar “al hombre” a la luna y mostrar la superioridad del capitalismo en su competencia con el socialismo realmente existente. Dice Mazzucatto: el programa Apolo costaría, en dólares actuales, 280 mil millones. No existía claridad respecto de sus beneficios; Kennedy entendía que constituía un acto de fe y una apuesta política. ¿Qué contraste, señala Mazzucatto, con la situación actual en que se pregunta cuáles son los costos de las políticas públicas y sus implicaciones en el déficit y la deuda y no de la ambición y de los grandes resultados que se está tratando de alcanzar? El supuesto es que lo que se gasta en un lado exige reducir en otro.

¿Qué tiene que ver la conquista de la luna con los grandes desafíos que enfrenta nuestro país y el mundo? Mucho, sostiene Mazzucatto. La conquista de la luna representa poner en el imaginario de todo un país un objetivo que parecía imposible de lograr pero que logró convocar la imaginación y la voluntad de la sociedad estadounidense. Un proyecto que abrió la posibilidad de incursionar en el espacio pero que además generó transformaciones científicas y tecnológicas muchas de las cuales están en la base de las principales innovaciones que hoy el mundo disfruta. Se hizo realidad, porque se construyó sobre la base de una visión que hoy implica repensar las ideas fundamentales que han orientado las políticas públicas en los últimos 50 años. Se trata de cuestionar la idea de que el Estado no crea valor público, que lo importante es el equilibrio de las finanzas públicas y no plantearse con audacia objetivos que transforman la realidad,

crean nuevos mercados y generan “spillovers” impensados. Implica transitar desde la nueva gestión pública que se propuso externalizar todo lo posible, privatizar todas las empresas y actividades del Estado debilitando la capacidad que en el pasado hizo milagros. Implica pasar de preguntar ¿cuánto cuesta? a preguntar qué necesitamos para enfrentar el cambio climático, la pobreza y la desigualdad caldos de cultivo de la polarización que experimenta el mundo y el país.

Las misiones se proponen alcanzar objetivos societales audaces mediante la colaboración en gran escala entre entidades públicas y privadas. Mazzucatto se pregunta ¿cómo es posible que habiendo sido capaces de llegar a la luna no podamos resolver los grandes desafíos que enfrentamos? Y se responde que si bien los políticos llevan parte de la culpa lo cierto es que la real razón es que esos problemas no pueden ser resueltos sólo con soluciones técnicas y científicas pues resultan de la intersección de factores sociales, políticos y tecnológicos. Su resolución implica cambios en las regulaciones, en el comportamiento de los ciudadanos y en los incentivos; requiere innovaciones institucionales que crean nuevos mercados, transforman los existentes y la participación ciudadana pero también superar serias resistencias. Muchos esfuerzos por combatir el cambio climático han llevado a la caída de gobiernos.

Para dar cuenta de estos desafíos, necesitamos reimaginar el Estado para reestructurar el capitalismo de manera de hacerlo más inclusivo, sostenible y guiado por la innovación. Sólo el Estado tiene la capacidad de provocar la transformación en la escala requerida. Para ello se debe invertir en el desarrollo de sus capacidades internas, construir las competencias y confianzas para pensar audazmente, construir la colaboración con el sector privado y la sociedad civil, catalizar nuevas formas de colaboración elegir a los que deseen participar (Pick de willing”). Se trata de crear mercados, no solo arreglarlos, aprender mediante prueba y error, principio fundamental de la creación de valor. Para crear una economía saludable que trabaja para todos es necesario inclinar el campo de juego para favorecer a los que ayudan a alcanzar los objetivos deseables, lograr coherencia en múltiples campos, desde los impuestos a la regulación, desde el

código de comercio a las redes de protección social. Es fundamental reestructurar los negocios de manera que las utilidades privadas sean reinvertidas en la economía y no usados en propósitos financieros de corto plazo. Las misiones pueden acelerar este cambio orientando las expectativas respecto dónde radican las oportunidades de negocio y obteniendo mejores réditos para la inversión pública. Una perspectiva creadora de mercados requiere crear nuevas formas de colaboración en los diferentes sectores y una gobernanza de las interacciones de manera que la propiedad intelectual, los derechos de propiedad, la privacidad de los datos, la fijación de los precios de las medicinas esenciales y el sistema tributarios reflejen lo que es necesario que ocurra para alcanzar el objetivo común. Construir otro capitalismo señala Mazzucatto, requiere un sector público impulsado por el propósito público democráticamente definido. Se trata de disponer de la imaginación necesaria para decidir cuándo y cómo invertir más allá de ciclo de negocios, estar abierto a la incertidumbre y a la experimentación; ¡siempre tratar algo!

#### LA DISFUNCIONALIDAD DEL MODELO ACTUAL DE CAPITALISMO Y LOS 5 MITOS QUE IMPIDEN EL PROGRESO

Para entender la magnitud de los desafíos, dice Mazzucatto, es necesario abordar cuatro dinámicas que en conjunto han conducido a una forma disfuncional del capitalismo: 1) El cortoplacismo del sector financiero; 2) La financiarización de los negocios; 3) la emergencia climática y; 4) la lentitud o ausencia de los gobiernos. Respecto de lo primero, el problema principal es que el sector financiero se financia principalmente a sí mismo; solo un quinto del financiamiento va a la economía productiva todo lo cual genera burbujas especulativas y los consecuentes caros rescates que los gobiernos se ven obligados a hacer. En segundo lugar, Mazzucatto constata que el sector financiero ha crecido más rápido que la economía y que, las actividades financieras del sector no financiero dominan el negocio. Ello ha llevado a utilizar las utilidades para obtener ganancias de corto plazo en los mercados financieros en lugar de invertir en nuevos equipamientos de capital, investigación

y desarrollo y capacitación laboral; como contrapartida crecen los trabajos precarios y los salarios se mantienen bajos. Problema grave es la prioridad que la toma de decisiones otorga al interés del accionista por sobre el interés de empleados, clientes y productos. Mientras tanto, se agudiza la emergencia climática. La pandemia evidenció la fragilidad de nuestro medioambiente, la salud y el sistema económico que depende de él. Para Mazzucatto, la única forma de resolver estos problemas es que el Estado los aborde proactivamente. La dificultad es que predomina la ideología de que el rol del gobierno es simplemente arreglar problemas y no perseguir objetivos audaces. Ello deriva del predominio de una corriente económica que no concibe a los actores públicos como creadores de valor y modeladores de los mercados y que no entiende que los mercados deben servir propósitos que también deben ser conformados. Al contrario de esa visión, el libro sostiene que los mercados no son el resultado de decisiones individuales sino de la gobernanza colectiva. En tal sentido, para la autora, los mercados están insertos en un conjunto de reglas, normas y contratos que afectan la conducta organizacional, las interacciones y los diseños institucionales. Por ello los Estados no se pueden limitar a arreglar mercados, sino que deben participar en su construcción para que entreguen los resultados que la sociedad necesita. Es necesario en consecuencia repensar el gobierno para estimular los mejoramientos de la economía lo que implica transformar la manera como las organizaciones están gobernadas, como están estructuradas las relaciones entre lo público y lo privado y como la economía se relaciona con la sociedad civil. Implica también repensar la gobernanza de las corporaciones.

Lo anterior no es fácil pues existen 5 mitos que impiden el progreso.

1) El primer mito es que el sector privado crea valor y toma riesgos mientras que el sector público reduce los riesgos y facilita la acción de los privados. La autora llama la atención que pese a que los gobiernos de muchos países han gastado sumas asombrosas de dinero para mantener vivas sus economías tanto frente a la crisis

financiera del 2007 – 2008 como ante los efectos catastróficos de la pandemia y las medidas para contenerlas, el pensamiento económico neoliberal mantiene una fuerte influencia. Ponen así a los gobiernos a terminar con el caos en lugar de, antes de las crisis, ponerlo a trabajar en transformar la economía para crear riqueza de una manera diferente y hacer la sociedad más resiliente, inclusiva y sostenible.

2) Subyace a esta mirada un segundo mito; la idea que solo el sector privado crea valor y que el gobierno se debe restringir a establecer las reglas del juego, regular, redistribuir y arreglar las fallas del mercado. Como una profecía autocumplida, el Estado ha perdido la capacidad de actuar. Han contribuido a esta situación la teoría de la elección pública que sostiene que los funcionarios públicos y los políticos nunca están motivados por preocupaciones constitucionales, sociales y éticas. Contribuye también la teoría que la inversión pública desplaza (*crowding out*) la inversión privada, cuando en realidad ocurre exactamente lo contrario. Cuando la inversión pública se estructura estratégicamente, incentiva y abre nuevos espacios a la inversión privada. Es una lección clara del gran proyecto gubernamental impulsado por John Kennedy de llegar a la luna y que implicó una tremenda inversión pública lo que movilizó la creatividad y la inversión privada echando las bases para muchas de las innovaciones que hoy disfrutamos.

3) El tercer mito es que el Estado debe ser conducido como el sector privado y privatizar todas las actividades públicas posibles. Punto focal de la crítica de Mazzucatto en este ámbito es la teoría de la Nueva Gestión Pública que impulsó Blair en Gran Bretaña y que tanta influencia tuvo en la reforma del sector público impulsada por algunos gobiernos de la Concertación. Varios estudios citados en el libro dejan en evidencia los problemas prácticos de esta teoría y las dificultades que han traído consigo las privatizaciones. Este aspecto sin embargo el trabajo de Mazzucatto requeriría una mayor elaboración. Como en el caso de Chile, respecto a Gran Bretaña, la autora llama la atención que la privatización de muchas empresas claves terminó en el control de ellas por parte de empresas estatales de otros países.

4) El cuarto mito afirma que la externalización permite ahorrar dinero de los contribuyentes y reduce el riesgo. Son numerosos los estudios que evidencia que ello no ha derivado en una mejor calidad de servicio, que los costos para el fisco se han acrecentado y varios experimentos han terminado en un sonado fracaso. El principal problema que ha generado esta política es que ha debilitado las capacidades internas del sector público.

5) Finalmente, un mito que popularizó en Chile un ex ministro de Hacienda: el Estado no debe elegir ganadores. Reconoce la autora que en muchos la selección de ganadores ha sido un fracaso (el avión concorde es uno de ellos) pero son muchos más, los casos exitosos. En uno de sus libros anteriores, “El Estado Emprendedor”, Mazzucatto había demostrado que las invenciones que, en diferentes momentos, habían provocado las grandes transformaciones económicas, estaban asociadas al rol creador que había jugado el Estado como producto de su carácter emprendedor, como el que asumía riesgos e impulsaba inversiones inciertas y con ello creaba nuevos mercados. Era el caso de los medicamentos más revolucionarios, de la biotecnología y del Internet. Sostenía, además, que el desarrollo de todas las tecnologías que incorporaba el iPhone, habían sido financiadas por el Estado.

Frente a estos mitos Mazzucatto propone varios principios para una nueva economía política. Se trata de reformular y reponer la noción de propósito público e instalar la idea de la co – creación de los mercados. En este contexto propone una nueva aproximación a la creación de valor como un proceso colectivo en el que convergen el gobierno, las empresas y la sociedad civil y una reformulación de como se crea valor y como se comparte. El tercero alude al desarrollo de capacidades para la cooperación más que para la competencia que incluyen la capacidad de tomar riesgos en conjunto y experimentar, aprender en condiciones de incertidumbre y usar las finanzas para objetivos de largo plazo. Asociado con lo anterior, es necesario superar la discusión focalizada en la deuda y el déficit público relevando la pregunta ¿qué necesitamos hacer? para luego avanzar a la discusión de cómo pagar por ello. Crucial es también la distribución y el crecimiento inclusivo que se logra con la creación colectiva de

valor y la conformación de mercados que apuntan en esa dirección. Otro principio es el valor de la asociación y de “partnership” lo que implica que el diseño de la colaboración importa y que la noción de propósito releva el problema de la gobernanza de las corporaciones y el trabajo detallado sobre los contratos entre el sector público y el privado. Finalmente, el último se refiere a la participación, vía debate, discusión y construcción de acuerdos y la concepción de co – creación del valor.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Pese a que Mazzucatto ha publicado varios libros sobre esta área del conocimiento y colaborado con múltiples gobiernos en el impulso de la idea de misión para enfrentar los grandes desafíos que enfrentamos se trata de una reflexión y puesta en práctica en desarrollo. Sin duda que el tema político es esencial. En diferentes puntos de la lectura y pese a que se reafirma que los problemas no pueden ser resueltos técnicamente subyace una mirada que no da cuenta, suficientemente, de la dimensión política de los desafíos, la incidencia de los intereses y valores en los procesos de decisión y los conflictos institucionales.

Esta preocupación se confirma en una entrevista reciente que la autora ha dado al Diario La Tercera de Chile. Ante la pregunta si su crítica apunta al capitalismo en general o a su forma neoliberal, Mariana Mazzucatto responde: “Es más bien el tipo de capitalismo. No se trata de capitalismo o socialismo, esa es una discusión muy ideológica. Incluso me parece que centrarlo en el neoliberalismo resulta un debate de conceptos del pasado y del mundo de la filosofía. Lo importante es que genere un análisis que apunte a una transformación concreta sobre como funciona el modelo económico”.<sup>1</sup> Resulta problemático descartar la relevancia de la mirada política e ideológica sobre este tema. Se podría sostener, por ejemplo, que algunas dimensiones de la propuesta de “misiones” podría encontrar en los grandes objetivos del partido comunista chino una aplicación paradigmática. Sin embargo, la movilización y participación ciudadana son esenciales en el paradigma y para ello

es irrenunciable un real sistema democrático. Del mismo modo, el capitalismo y la idea del socialismo incorporan valores que inciden en el comportamiento de las personas y afectan la manera como los incentivos operan sobre ellos y las instituciones. Más aún cuando se piensa en el neoliberalismo que se caracteriza por la mercantilización de la sociedad y del propio individuo. Como señala Wendy Brown en su libro “El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo”, “la racionalidad neoliberal reconstruye al ser humano como capital humano, una versión previa del homo economicus como maximizador de interés da paso a una formulación del sujeto como miembro de una empresa y como una empresa en sí mismo”. No basta en suma transformar el sistema económico y, su transformación, es un problema político de primer orden.

Sin duda que el detallado análisis de la conquista de la luna evidencia la importancia del compromiso de las más altas autoridades con la iniciativa. Sin embargo, el problema de la construcción de la voluntad política y lo que implica la construcción de la narrativa que sustenta los esfuerzos de transformación, aparecen poco desarrollados. En nuestro caso, es probable que sin el compromiso del presidente Ricardo Lagos no se habría transformado la infraestructura que recibimos de la dictadura.

Sin duda que una consecuencia fundamental de la propuesta es el establecimiento por encima de la competencia de la idea de la colaboración bajo el liderazgo estatal. Esto no significa desvalorizar la utilidad de la competencia como mecanismo regulador, pero sí que ella se inserta y es guiada por la colaboración como mecanismo fundamental de coordinación de la vida económica. Esto representa un giro radical respecto de las convicciones profundas de mainstream económico que ha dominado la toma de decisiones en los últimos 50 años. Por ello, el nuevo libro de Mariana Mazzucatto, resultará incómodo para muchos y su lectura es indispensable para repensar el rol del Estado.

## NOTAS AL FINAL

<sup>1</sup> <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/la-economista-extranjera-que-sigue-el-frente-amplio-hay-que-redefinir-el-rol-del-estado-en-la-economia-y-es-bueno-hacerlo-ahora-que-reescriben-su-constitucion/YEIDNWW3JBA43BWDM7XZCH2KGI/>