

## Introducción

El nuevo libro de Mazzucato se publica en mitad del contexto de crisis pandémica que ha paralizado el mundo durante ya más de un año. Uno de los fenómenos más sorprendentes de esta crisis ha sido la incapacidad que han mostrado la mayor parte de los gobiernos para responder adecuadamente a los retos de esta multi-crisis sanitaria, económica y social. En este sentido, el *timing* del libro de Mazzucato es inmejorable, ya que trata de responder a buena parte de las dudas y límites que ha mostrado la acción pública durante este período tan convulso.

En concreto, el libro de la economista italoamericana trata de dar respuestas a dos preguntas: ¿cómo reorientar el modelo capitalista para que enfrente de forma exitosa los grandes retos de nuestro tiempo? Y ¿cuál debe ser el papel del Estado en el marco de ese nuevo capitalismo?

Estas preguntas son las que la autora ya se hacía en sus dos obras anteriores, el exitoso “El Estado Emprendedor” y “El Valor de las Cosas”. En cierta medida, “Mission Economy” se puede ver como el cierre de la trilogía de Mazzucato sobre el papel del Estado en la economía y la innovación. De hecho, buena parte de las ideas, reflexiones y planteamientos de este libro ya se habían presentado en los dos libros anteriores. Por tanto, este tercer libro puede entenderse como un compendio de los dos anteriores con el añadido de una propuesta más estructurada sobre los principios que deben guiar el nuevo enfoque del papel del Estado en la economía, además del aderezo de la experiencia práctica de la autora en la asesoría a gobiernos para la implementación de sus propuestas.

En este sentido, hay que recordar que a lo largo de los últimos años la autora ha creado el Instituto para la Innovación y el Propósito Público en la Universidad de Londres (Institute for Innovation & Public Purpose, University College London) y ha asesorado a una amplia gama de gobiernos sobre cómo reenfoque el papel del sector público en materia de innovación e industrialización. Entre otros, los gobiernos de la Unión Europea, el Reino Unido, Escocia y Brasil. Esta rica y amplia experiencia práctica en materia de política pública es la que parece haber inspirado la redacción de este libro, lo que le permite poner sobre la mesa los temas centrales de la agenda de política económica, así como los retos de política pública que ha enfrentado en la implementación de su modelo de “misiones”.

Para el análisis del libro, esta revisión se estructura en cuatro partes, que siguen, con algunos ajustes, a la propia estructura de la obra. La primera realiza un resumen del diagnóstico que hace Mazzucato sobre los fallos del actual sistema capitalista y del papel del Estado en el mismo. La segunda parte compila las explicaciones de la autora sobre la Misión Apolo y las lecciones derivadas de esta experiencia histórica. La tercera parte condensa las líneas maestras del enfoque de Mazzucato sobre el nuevo rol del Estado en la economía capitalista. La cuarta parte ofrece un resumen de las principales virtudes del libro, así como de algunas de sus limitaciones y de las futuras líneas a desarrollar.

### El diagnóstico: un nuevo Estado para un nuevo tiempo

Los planteamientos de la autora se enmarcan en la histórica discusión de economía política sobre cuánto y cómo debe intervenir el Estado en el marco de una economía mixta de mercado. En las últimas décadas, la discusión se situó entre los enfoques heterodoxos que abogaban por una participación más activa del Estado, como resultado de los “fallos de mercado”, y los enfoques de corte liberal y del *public choice*, que si bien aceptaban los fallos de mercado, argumentaban que la intervención pública tendía a agravar los problemas, en vez de resolverlos, como resultado del clientelismo, el rentismo, la corrupción y el despilfarro derivados de la acción pública, es decir, los famosos “fallos de gobierno”.

Mazzucato trata de romper con esta dicotomía entre las propuestas del Estado mínimo y de un Estado corrector (*market fixer*) para ir más allá y plantear la necesidad de un Estado que moldee los mercados (*market shaper*). En esencia, la lectura de Mazzucato es que el enfoque del Estado mínimo ha demostrado su fracaso en las últimas décadas (su desempeño durante la crisis del Covid es un ejemplo más), pero también el del Estado corrector, que sigue resultando insuficiente ante los retos actuales que enfrenta la humanidad, como el cambio climático, la salud global o la adaptación a la nueva revolución tecnológica.

Además, apunta también a la necesidad de redefinir las relaciones entre sector público y privado. En este sentido, Mazzucato entiende que la actividad privada ha degenerado hacia la especulación, la financiarización, la degradación de los servicios públicos y la búsqueda de beneficios en el corto

plazo frente a la promoción de la economía productiva, los bienes públicos y el valor de largo plazo. En definitiva, la libertad intrínseca de los mercados abiertos ha llevado a lógicas productivas dominadas por las empresas y los consumidores, que no responden a las necesidades reales y los problemas clave que enfrentan nuestras sociedades. Es en este contexto que los Estados deben dar un paso adelante para ser los que doten de visión, guía y sentido a los mercados, y no a la inversa.

La autora cierra esta sección con algunos de los mitos que han sobrevolado las narrativas sobre la relación entre lo público y lo privado. Primero, "las empresas toman riesgos, lo público no". Como ya mostró en *El Estado emprendedor*, en muchos sectores, como el de la innovación, esta dinámica funciona a la inversa, es decir, los actores públicos asumen los mayores riesgos (por ejemplo, en la financiación de la investigación básica) mientras que los actores privados esperan a la reducción de las incertidumbres para realizar sus inversiones. Segundo, "los gobiernos y las administraciones deben gestionarse como empresas". La autora revisa el grueso de procesos de privatización y terciarización en países como EE.UU., el Reino Unido y la Unión Europea y da cuenta de los pobres resultados de este enfoque en materia de calidad, cobertura y rentabilidad de los servicios públicos. Y tercero, "los gobiernos no deberían seleccionar ganadores", asociándolo a los modelos de intervención pública centrados en potenciar sectores, productos o empresas concretas. La autora coincide en este sentido, pero señala la necesidad de que los gobiernos sí definan los problemas a abordar por la economía y definan el marco de soluciones para solventarlo, y así, dentro de ese marco, que hagan uso de todos los instrumentos y actores a su disposición.

### **La Misión Apolo como ejemplo del nuevo rol del Estado**

Como ya hiciese en sus anteriores libros, Mazzucato recurre a experiencias históricas exitosas de intervención pública para sostener después su propuesta teórica. En este caso, se centra en la Misión Apolo, que tenía el mandato presidencial de John Fitzgerald Kennedy de llevar al hombre a la luna. La Misión Apolo fue uno de los mayores despliegues de capacidades públicas de la historia, contando con más de 300.000 empleados, 20.000 contratistas y más de 200 universidades colaboradoras. La envergadura del proyecto, junto con lo ajustado de los plazos que fijó la administración, obligó a múltiples innovaciones tecnológicas y organizativas, que tuvieron más tarde su eco en el conjunto de la economía, más allá de la propia misión.

En primer lugar, la autora señala que este tipo de misiones no generan beneficios únicamente en su sector específico de *expertise*, sino que tienen "efectos de derrame" en otros sectores conectados. En el caso de la Misión Apolo, el objetivo central era desarrollar la industria de los cohetes aeroespaciales, pero, además, esto implicaba desarrollos tecnológicos en múltiples áreas como la electrónica, los sistemas de navegación, materiales resistentes, textiles sintéticos, alimentos o comunicaciones, entre otros. Por tanto, estos desarrollos industriales en áreas conexas dieron pie a nuevos avances tecnológicos posteriores como el ordenador portátil, los escáneres CAT y MRI, las luces led, los nuevos sistemas de purificación de agua, las cámaras de fotos digitales o los robots industriales, entre otros. Quizás el impacto más claro fue el del efecto arrastre de la Misión Apolo en los avances en materia de electrónica y telecomunicaciones, que contribuyeron de forma decisiva a la revolución tecnológica de las décadas de los ochenta y noventa, y que situaron a Estados Unidos a la vanguardia de las nuevas tecnologías de la información.

En segundo lugar, el otro aspecto clave que destaca Mazzucato es el de las innovaciones organizacionales, es decir, cómo la NASA tuvo que adaptar unos procedimientos y normativas altamente burocratizados e ineficaces y convertirlos en nuevos sistemas de gestión ágiles y orientados a resultados. En este sentido, algunas de las nuevas características destacadas de la gestión y organización de la NASA fueron: i) desarrollar un sistema integral de gestión que rompiera los silos administrativos entre departamentos; ii) combinar planificación centralizada con ejecución descentralizada de los proyectos, de manera que se fomentase la innovación orientada a las objetivos globales de la misión; iii) promover la autonomía y flexibilidad de los grupos de trabajo promoviendo la toma de riesgos, el aprendizaje mediante ensayo y error (*learning by doing*) y la atracción de talento; iv) promoción de la comunicación horizontal dado el contexto interdisciplinar y la necesidad de trabajo conjunto entre departamentos; v) desarrollo de capacidades internas en la propia NASA que permitiesen negociaciones de contratos por resultados y con los incentivos adecuados para promover la competición entre licitadores.

En resumen, según la autora, la Misión Apolo muestra buena parte de los atributos que debe tener el enfoque público de las misiones. Esto es, una visión ambiciosa y un propósito claro y concreto. Potenciar la innovación y la toma de riesgos públicos y empresariales. Una estructura organizacional dinámica, adaptativa y flexible para alcanzar los objetivos, además de abierta a las colaboraciones con todo tipo de actores (con una adecuada distribución de los riesgos y los

premios) y con efectos de derrame en diferentes sectores industriales. Y finalmente, financiación de largo plazo y enfocada a resultados (no a la eficiencia presupuestaria).

### **Adaptando el enfoque de misiones a los retos del siglo XXI**

A partir del análisis de la Misión Apolo, Mazzucato desarrolla una propuesta para adaptar el enfoque de misiones a los retos de la actualidad. La autora comienza utilizando la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un marco recomendable para iniciar la identificación de estos retos. A continuación, navega por diversas colaboraciones que la autora ha desarrollado con instituciones como la Comisión Europea o el gobierno británico para ejemplificar el proceso de selección de misiones. Por ejemplo, en el caso de la Comisión Europea este proceso de selección se concretó en cinco misiones: cambio climático, salud global, cáncer, ciudades sostenibles e inteligentes y alimentación saludable.

Como resultado de estas experiencias la autora deriva una suerte de metodología estándar para la identificación, formulación e implementación de las misiones, que se estructura de forma jerárquica en misiones, sectores y proyectos. Además, repasa algunos de los instrumentos clave de política pública para su buen funcionamiento, como los mecanismos financieros, fiscales, normativos y de participación de la sociedad civil. Finalmente, resume las posibles aplicaciones de este enfoque de cara a enfrentar algunos retos globales clave como el *Green New Deal*, el reto digital o la salud global. Esta es sin duda la parte menos sólida del libro, donde la autora se fundamenta en experiencias personales de asesoría, con una escasa metodología empírica detrás de los planteamientos que sugiere, y que además escapan claramente de los marcos teóricos y metodológicos de otras disciplinas, como la teoría de la organización, la ciencia política o la gestión pública, que han trabajado estos aspectos en mayor profundidad y rigor.

Finalmente, Mazzucato vuelve a ahondar, de forma reiterativa, en aquellos principios que deben guiar la intervención pública, así como las características que deben presentar las organizaciones públicas para un enfoque de misiones.

### **Virtudes y límites de la propuesta de Mazzucato**

La principal virtud del libro es la de sumarse a sus predecesores y aportar esta vez un componente propositivo sobre el nuevo papel del Estado en la economía. Como en sus otros libros, Mazzucato realiza un diagnóstico acertado de las carencias del actual modelo de intervención pública, de sus fallos, de sus límites, así como de los estereotipos y narrativas que lo rodean; y lo complementa con un germen de propuesta sobre los objetivos, las estructuras y las capacidades necesarias para una transformación del sector público en sintonía con los retos del momento histórico. El libro consigue, primero, cuestionar de forma creíble el funcionamiento actual de los mercados y el limitado papel de lo público, e insuflar en el lector la necesidad colectiva de acometer una reconfiguración de estas relaciones entre lo público y lo privado.

Sin embargo, la propuesta presenta múltiples lagunas y elementos aún por desarrollar para cristalizar en una propuesta sólida y que pueda competir con el modelo actual. La primera limitación es de carácter metodológico. Como se ha señalado anteriormente, Mazzucato recurre a ejemplos puntuales que extrapola a nivel teórico para justificar sus propuestas. Esto se vuelve aún más evidente con las propuestas que se mueven en el terreno de la gestión pública y las políticas públicas, donde los planteamientos no pasan de ser resultado de experiencias personales, que establecen principios excesivamente genéricos, obviando la literatura de estas disciplinas, y su principal aporte centrado en la especificidad de las organizaciones públicas y la necesidad de propuestas adaptadas a contextos específicos. En este sentido, sería deseable que la propuesta de Mazzucato se refinase mediante el diálogo con los marcos teóricos y metodológicos de estas disciplinas.

Por último, al igual que en los dos libros anteriores, Mazzucato no responde a los interrogantes vinculados a los "fallos de gobierno" es decir a todo el argumentario que desde el *public choice* justificó los enfoques del Estado mínimo. Parece lógico que, si uno propone una vuelta activa y contundente del Estado como agente central de los procesos productivos, debería al menos abordar cuáles han sido históricamente los problemas derivados de este enfoque (léase corrupción, ineficiencia, clientelismos, etc.) y proponer medidas para corregirlo o limitarlo. Sin ese componente analítico la propuesta de Mazzucato queda excesivamente sesgada.

En resumen, *Mission Economy* parece poner un punto y seguido a la trilogía de la autora sobre el rol del Estado en la economía. Con un diagnóstico bien armado y un marco teórico estructurado, el siguiente paso parece estar centrado en la aplicación práctica de la propuesta de la autora y en

el desarrollo de metodologías *ad hoc*, que puedan mostrar el alcance de sus planteamientos, así como entender los límites de la acción pública aplicada en el contexto de las "misiones".

Recensión realizada por **Fernando de la Cruz Prego**. Universidad Complutense de Madrid, España.