

## RESEÑAS

Mariana Mazucatto, *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism* (Dublín: Penguin Books, 2020), 272 pp.

RECEPCIÓN: 9 de junio de 2021.

APROBACIÓN: 8 de marzo de 2023.

DOI: 10.5347/01856383.0148.000312309

Desde su primer libro,<sup>1</sup> Mariana Mazucatto, una innovadora economista de origen italiano, aunque educada en Estados Unidos, ha abogado constantemente por una mayor participación del gobierno en la economía. Su más reciente libro no es la excepción y vuelve a centrarse en el debate interminable sobre el papel del Estado en la economía.

Para Mazzucato, el gran problema del sistema económico moderno es haber relegado al Estado a un simple papel de “reparador” de los fracasos económicos del capitalismo, cuando debería tener un papel más activo para anticipar los grandes problemas que dañan el bien común (p. 20). Para Mazzucato, “hemos perdido nuestro rumbo y no podemos seguir cometiendo los mismos errores” (p. 21), porque debemos tener clara cuál es la misión del gobierno y no solo reaccionar a los problemas que causa la economía. Si queremos transitar por el camino correcto tenemos que preguntarnos qué papel debe cumplir el gobierno en la economía al tratar de resolver los problemas económicos más apremiantes: de esto se trata repensar el capitalismo.

El título, y el libro mismo, está inspirado en el proyecto de la NASA para llevar el hombre a la Luna, lo que logró gracias a que se fijó objetivos ambiciosos e inspiradores. Esta actitud fue la que llevó al hombre a la Luna y lo trajo de regreso y es la actitud necesaria para replantear la economía.

El libro propone, como tesis principal, que no podremos resolver los problemas que la economía nos presenta si no abandonamos la visión de un gobierno lento e incapaz. Se trata de repensar el capitalismo y repensar al gobierno, cambiando la estructura de este último y modificando la manera de hacer

<sup>1</sup>Mariana Mazzucato, *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Londres: Anthem Press, 2013).

negocios. Necesitamos construir una economía por objetivos en la que el Estado no es el actor principal, pero tampoco debe desaparecer salvo cuando sea absolutamente necesario, es decir, cuando la economía haya fracasado.

El capitalismo ha mostrado que “en lugar de tener un camino de crecimiento sostenible, este ha construido economías que inflaron burbujas especulativas, enriquecieron al ya inmensamente rico 1% de la población y estaban destruyendo el planeta” (p. 18). La pandemia de covid-19 mostró la gran debilidad del capitalismo y lo incapacitado que está para afrontar las crisis. Un profundo sentido de injusticia, impotencia y desconfianza hacia las élites, especialmente las élites empresariales y políticas, ha erosionado la fe en las instituciones democráticas.

Para comprender la verdadera escala de este desafío, es importante constatar que estos problemas son consecuencia de fuerzas más profundas que han llevado a una forma disfuncional de capitalismo. Para Mazzucato, hay al menos cuatro problemas fundamentales.

El primer gran problema es el cortoplacismo del sector financiero. Este sector se ha estado financiando a sí mismo en gran medida. La mayor parte de las finanzas vuelven a las finanzas, a los seguros y a los bienes raíces, en lugar de dirigirse a usos productivos.

El segundo problema es la creciente integración de las empresas en el sistema financiero. En las últimas décadas, las finanzas han crecido más rápidamente que la economía, y en los sectores no financieros, las actividades financieras y las ideas concomitantes han llegado a dominar los negocios. Se emplea una proporción cada vez mayor de las ganancias corporativas para impulsar las ganancias a corto plazo de los precios de las acciones, en lugar de invertir a largo plazo.

El tercer problema son los crecientes trastornos climáticos y los gobiernos lentos o ausentes. La única forma de resolverlo es que los gobernantes los aborden deliberadamente.

Para terminar, el cuarto problema consiste en que los gobiernos han aceptado la doctrina de que su papel es solucionar problemas, no fijarse objetivos concretos e intrépidos. La teoría económica dominante no ve a los actores públicos como creadores y modeladores, ni a los mercados entregados al servicio de un propósito que necesita ser moldeado. Más bien, la opinión actual es que el capitalismo funciona gracias a un mecanismo de mercado que es impulsado por la tendencia natural de los individuos a perseguir sus propios intereses, cada uno maximizando su propia función objetiva de utilidad. Sin embargo, la historia continúa mostrándonos que, cuando los mercados que surgen de

estas decisiones individuales no producen resultados “eficientes”, el gobierno debe intervenir, ya sea corrigiendo las externalidades positivas (como la investigación básica) o las negativas (como la contaminación).

*Mission economy* se centra en este último problema que, de acuerdo con la autora, ha generado cinco mitos sin fundamento alguno y que impiden el progreso de la economía y de la sociedad.

El primer mito, arraigado profundamente en el imaginario colectivo de los economistas, es creer que solo las empresas pueden generar valor y correr riesgos. La función del Estado es facilitar, desregular y tratar de eliminar los riesgos. Pero si el Estado “no puede” crear valor, entonces nunca buscará invertir en sus propias capacidades, evaluación estratégica, promoción, etc. El Estado queda como una especie de *Deus ex machina* que interviene para salvarnos de situaciones desastrosas.

Este axioma económico ha llevado al Estado a privatizar y tercerizar la mayor cantidad de sus servicios, lo cual ha conducido a un alza en los costos y a entregar muchos contratos a un pequeño porcentaje de empresarios, socializando los riesgos y privatizando las ganancias. El Estado depende de las empresas pues solo ellas generan valor, pagan impuestos, innovan y crean trabajos.

Para Mazzucato, no está a discusión el hecho de que la empresa genere valor; la pregunta es cómo lo hace y si el Estado realmente no es capaz de hacerlo.

Con frecuencia se afirma que la iniciativa privada corre todos los riesgos, pero la realidad es que el financiamiento privado siente aversión por los riesgos y se enfoca en las ganancias a corto plazo. Solo hasta que el riesgo es absorbido por el Estado la iniciativa privada toma ventaja de las nuevas oportunidades creadas por la innovación que generó el Estado.

Un segundo mito consiste en pensar que el gobierno solo está para arreglar los errores del mercado. Como el gobierno no puede crear valor, tampoco puede colaborar positivamente con los mercados. Su función será, entonces, eliminar los riesgos y arreglar los errores. Se toman teoremas como absolutos aun cuando en el mercado es imposible que no surjan dificultades. El Estado solo debe intervenir cuando el mercado falla.

Pensar que el gobierno debe comportarse como una empresa privada constituye el tercer mito. El Estado no solo no debe emular a la iniciativa privada, sino que además debe cederle un espacio que ha sido tradicionalmente suyo, como el transporte y la salud pública. Pero al manejar asuntos públicos como si fueran parte de un negocio privado, los pacientes se convierten en clientes

y los estudiantes en consumidores, lo que pervierte la función esencialmente social de esas actividades.

El modelo básico del Estado debe ser el de una empresa eficiente. Esta idea tomó en la práctica tres formas: privatización, empresas conjuntas público-privadas y subcontratación. El gobierno no puede permitirse aumentar su deuda y, si está en sus manos, debe reducirla. Los subsidios parecen aumentar al sector privado, lo que implicaría que la iniciativa privada se enriquece con los impuestos de los contribuyentes. De esta manera, la subcontratación ahorra dinero de los contribuyentes y reduce los riesgos. Solo que esto constituye el cuarto mito. En palabras sencillas, la privatización y la subcontratación les quitaron el trabajo a personas con amplia experiencia (trabajadores del Estado) y se lo dieron a empresas con mucho menos experiencia (compañías privadas) y de paso destrozaron la capacidad real de actuar del sector público.

Finalmente, según el quinto mito, el gobierno debe sujetarse a lo básico y no escoger ganadores. Su trabajo es igualar el terreno para la competencia y no escoger un ganador.

El gobierno debe deshacerse de todos esos mitos que dirigen el desarrollo económico. Es mejor adoptar una actitud orientada a la misión de resolver los problemas sociales. Es lo que Mazucatto llama “enfoco estratosférico” y que da el título a su obra: *Mission economy*.

A continuación, la autora explica en qué consiste su método y cuáles son las líneas fundamentales para aplicarlo en una organización. Se trata de repensar el papel del gobierno en la economía integrando una visión orientada a resolver los problemas apremiantes de los ciudadanos y a pasar de un Estado facilitador a uno que sea motor de innovación.

Concentrarse en una misión parte de una pregunta esencial: ¿qué problema quiero resolver? Luego, se enmarca como objetivo que cataliza la inversión y la innovación de muchos sectores diferentes e inspira nuevas colaboraciones al proyecto (p. 87).

Con una misión concreta, los sectores privado y público pueden colaborar. No se trata de que el gobierno incorpore al sector privado para mostrar cómo la investigación pública conduce a la comercialización. La mayoría de las oportunidades de comercialización de la investigación pública, como el desarrollo del sector informático después de la misión Apolo, ocurrieron precisamente cuando el gobierno mantuvo a la vista el resultado y no se preocupó por el valor económico o la comercialización (p. 102).

El papel del Estado no es arreglar los mercados cuando fallan, sino crear nuevos y fomentar su desarrollo. No se trata de eliminar los riesgos, sino de

participar en los riesgos. Se trata de cambiar las reglas del juego y plantear una nueva dirección para afrontar el cambio (p. 122).

Mazzucato propone siete pilares de una economía política que se articulan con un enfoque orientado a la misión. El primero plantea una nueva consideración del valor y su creación colectiva. Necesitamos que las empresas, el gobierno y la sociedad civil creen valor juntos.

El segundo pilar es el de los mercados y su configuración. La política requiere un encuadre diferente: no se trata de corregir las fallas del mercado, sino de “co-crear y moldear” activamente los mercados.

El tercero tiene que ver con las organizaciones y el cambio organizacional. Si lo que se busca es un propósito común, se necesitan capacidades de cooperación, no de competencia.

El cuarto pilar es el de las finanzas y el financiamiento a largo plazo. Gran parte de los debates económicos actuales tienden a centrarse en las deudas y los déficits públicos. Pero un enfoque orientado a la misión aporta una nueva perspectiva. Hacer que la economía funcione para cumplir los objetivos de la sociedad, en lugar de que la sociedad trabaje para la economía, requiere cambiar la forma de concebir los presupuestos básicos. Debemos comenzar con la pregunta sobre qué hay que hacer y luego pasar a la de cómo pagarlo.

El quinto pilar está formado por la distribución y el crecimiento inclusivo. La creación de valor colectivo y la conformación del mercado deben prever las condiciones adecuadas, de modo que la desigualdad se combata mediante una “distribución previa”, no solo mediante redistribución. Esto significa recargar el énfasis en los buenos empleos, estructuras de propiedad colectiva en lugar de la habitual corrección *a posteriori* por medio de los impuestos. La economía debe recompensar a todo el conjunto de creadores de valor.

El sexto pilar tiene que ver con la asociación y el valor de las partes interesadas. Se recalca la creación de valor colectivo porque es importante la forma en que diseñamos las colaboraciones entre las empresas y el gobierno. La noción de propósito y valor para las partes interesadas no solo se refiere a los cambios en el gobierno corporativo, sino también a los detalles de los contratos entre las empresas y el Estado.

Finalmente, el séptimo pilar es la participación y la creación conjunta. Para que el valor se cree colectivamente, debemos fomentar nuevas formas de participación, reactivar los debates, la discusión y la búsqueda de consensos. Para que esto suceda, se necesitan nuevos foros descentralizados que reúnan diferentes voces y experiencias, como las asambleas ciudadanas.

Si se cambia el propósito del sistema económico, se debe también cambiar el propósito de la economía. La teoría de las fallas del mercado establece que los mercados son eficientes y que, cuando fallan, el gobierno tendría que arreglarlos. Sin embargo, no hay mercados perfectamente competitivos, sino que casi siempre son incompletos e imperfectos. Necesitamos una mejor teoría de la competencia.

Mientras que la “corrección del mercado” por parte del Estado es la reacción para abordar una falla del mercado, la “remodelación del mercado” es la acción de crear un nuevo mercado y un ecosistema. Esta actividad ensancha las fronteras tecnológicas y del mercado en lugar de operar dentro de las fronteras existentes.

Las políticas orientadas a la misión se miden con un criterio infalible: ¿se cumplió la misión? Las misiones requieren pensamiento de largo plazo y una financiación constante y paciente. Como cualquier otra empresa, las misiones deben pagarse. Sin embargo, el enfoque convencional es asumir que los presupuestos son fijos y, por lo tanto, si se gasta dinero en un aspecto, será a expensas de otro. Puesto de esta manera, la primera pregunta no es si podemos pagarlo, sino qué queremos hacer y cómo reunimos los recursos necesarios.

Para Mazzucato, la lógica que ha guiado a la economía del Estado confunde las finanzas del hogar con las de un gobierno. Es cierto que una familia no puede gastar durante mucho tiempo más de lo que gana sin tener que vender posesiones, obtener más ingresos o recortar gastos. Pero los gobiernos no funcionan de esa manera. La razón es simple: imprimen el dinero, tienen una moneda soberana. Es aquí donde la autora parece omitir los puntos más básicos de la teoría monetaria.<sup>2</sup> Lo que propone solo podría ponerse en práctica, sin saber exactamente las consecuencias, en Estados Unidos.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Como es bien sabido, la moneda de un país, aun siendo “soberana”, es una representación de la riqueza de ese país. El aumento de la cantidad de dinero que circula no incrementa, por sí mismo, la riqueza y en cambio aumenta la inflación, lo que, *de facto*, empobrece el valor de la moneda. Si bien una nación no tiene las mismas dificultades que una familia, tampoco puede endeudarse más allá de su capacidad de pago so pena de no poder afrontar sus compromisos. Si imprime dinero para hacer frente a sus deudas devalúa la moneda y su capacidad adquisitiva, lo que vuelve esta opción totalmente inviable, ya que aumentará la cantidad de monedas y billetes en la economía, pero no la productividad de las empresas y los trabajadores. Aunque a corto plazo aumenta el gasto privado, al no incrementar la oferta de bienes, los que hay se encarecen y se produce inflación.

<sup>3</sup> El efecto inflacionario y de depreciación de la moneda mostrado en la nota anterior no aplica exactamente igual en el caso de Estados Unidos, cuya moneda es el dólar (si bien los principios inflacionarios y de depreciación permanecen en esencia). El dólar estadounidense es aceptado en la mayor parte de las transacciones comerciales y financieras en el mundo y se ha convertido en la principal moneda de comercio. Cuando Estados Unidos emite moneda, cualquier exceso de dólares, que de otro modo generaría inflación y depreciación, sale del país y es aceptado en otros países. Entonces, como no todos los dólares emitidos se quedan en Estados Unidos, no se genera un problema interno de inflación. Además, como el mundo entero tiene cuentas en dólares, el valor comparativo del dólar con respecto a otras monedas no tiene una variación significativa. En 2020, Estados Unidos imprimió aproximadamente 24% más moneda, con lo que causó una inflación mínima y una variación mínima en la depreciación del dólar, especialmente con respecto a las divisas latinoamericanas.

No basta con invertir más dinero, sino que los gobiernos deben invertir en sus capacidades internas: desarrollar la competencia y la confianza para pensar con valentía, asociarse con las empresas y la sociedad civil, catalizar nuevas formas de colaboración entre sectores y desplegar instrumentos que recompensen a los actores dispuestos a enfrentarse a las dificultades, etcétera.

Hacer capitalismo de manera diferente requiere reinventar todo el potencial de un sector público impulsado por un propósito público y definir democráticamente objetivos claros que la sociedad debe cumplir al invertir e innovar. Requiere una relación fundamentalmente nueva entre todos los actores económicos dispuestos y capaces de abordar la complejidad para alcanzar resultados importantes.

No cabe duda de que la propuesta de Mazzucato resulta, cuando menos, interesante. Las fallas del capitalismo y la concentración incesante del capital en pocas manos han propiciado un mundo con inmensas desigualdades y, por ende, lleno de abusos de los poderosos sobre los menos favorecidos.

Sin embargo, al mismo tiempo comparte esa parte de ingenuidad que muchos visionarios traslucen en sus escritos.<sup>4</sup> La autora presupone que enfrentarse a grandes retos es posible siempre con la motivación adecuada, y da un ejemplo que podríamos llamar exitoso: el viaje a la Luna. No considera la idoneidad de los gobernantes que propongan los “retos adecuados” ni su muchas veces evidente falta de capacidad o de calidad moral, que puede corromper los grandes proyectos. ¿Hasta qué punto es posible democratizar los proyectos de un país? No puedo dejar de pensar en las consultas populares que el presidente de México realizó para la cancelación del nuevo aeropuerto internacional o la construcción de un tren o la cancelación de una cervecera en el norte de México. Mazzucato tampoco considera el natural egoísmo que convive con cierta generosidad y solidaridad en los seres humanos, pero que busca satisfacer sus intereses, muchas veces a costa de los de la mayoría. Es verdad, los hombres no somos solo egoístas, pero también lo somos y el modelo propuesto no parece tener en cuenta este punto.

ALEJANDRO ORDIERES

Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo: Susan George, *Otro mundo es posible: el movimiento de los ciudadanos del mundo* (Barcelona: Círculo de Lectores, 2005) o Luis de Sebastián, *Repensar el socialismo* (Madrid: Trotta, 2002). Aunque ofrecen alternativas al egoísmo del capitalismo, sus propuestas no dejan de presentar innumerables dificultades prácticas.