

Mazzucato en Colombia: lo que se ve y lo que no se ve de sus ideas

Documento de discusión
Febrero de 2024

Introducción

La economista italiana Mariana Mazzucato, conocida por su asesoramiento a gobiernos progresistas y su destacada colaboración con el Gobierno del presidente Petro desde el año [2022](#), se encuentra nuevamente de gira en Colombia, compartiendo su enfoque y metodología sobre el de las políticas gubernamentales (Conpes 4129 [Reindustrialización](#)) en marcha y proponiendo nuevos temas a la agenda ([Misión la Guajira](#), transición energética, Hambre Cero, y distribución de activos del SAE).

Desde su activismo académico, Mazzucato ha abogado por un cambio urgente en el papel del Estado que lo convierta en un *Estado emprendedor*. Sin embargo, desde el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, proponemos analizar minuciosamente tanto los efectos visibles como los efectos no fácilmente visibles a corto plazo que traería tal conversión, siguiendo las premisas de Bastiat en su obra "Lo que se ve y lo que no se ve" sobre la intervención estatal en la economía.

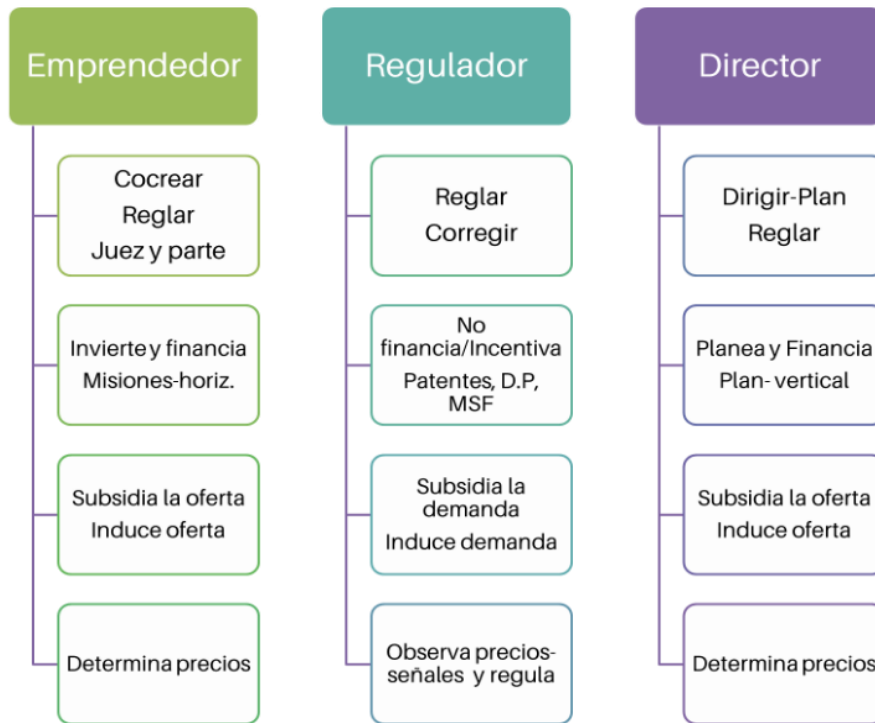
En el ámbito económico, es crucial comprender que cada acción, hábito, institución o ley no genera únicamente un efecto, sino una serie de ellos. Mientras que el primero es inmediato y observable al manifestarse junto con su causa, los efectos subsiguientes se desencadenan de manera sucesiva y no siempre son evidentes a simple vista, en particular porque la acción estatal y las intervenciones planificadas centralmente en muchos casos terminan exacerbando los mismos problemas que suponía intentaban resolver. Por esta razón, se resulta indispensable anticiparlos para evitar consecuencias no deseadas en la sociedad colombiana, que pueden tener altos costos sociales y económicos.

Lo que se ve: *Estado emprendedor, misiones y mayor planificación central*

En el debate público que está suscitando el apoyo de Mazzucato al Gobierno de Gustavo Petro, resulta indispensable poner de manifiesto algunas de las debilidades de la propuesta ideológica que está implícita en el *Estado emprendedor*, en particular, respecto a los problemas relacionados con el conocimiento, los incentivos y el cálculo económico. Poniendo de manifiesto, como lo han hecho distintos autores, la importancia de considerar los problemas relacionados con la incapacidad del Estado y/o las motivaciones de los tomadores de decisión para abordar problemas empresariales de manera económicamente responsable.

Mazzucato (2021a, 2021b, 2022) ha presentado una perspectiva que cuestiona el papel del Estado regulador¹. Propone una intervención más activa y colaborativa del Estado como productor directo, co-creador de mercados e inversionista en áreas de interés político mediante el diseño de *Misiones*. Esta visión, conocida como *Estado emprendedor*, redefine las funciones del Estado, más allá del papel *regulador* (juez, faro, ordenador) sino también como un actor *director* de la economía (parte, productor directo). Este planteamiento de agrandamiento del Estado, de convertirlo no solo en juez sino en parte, despierta reflexiones sobre la capacidad y los límites que podrían impactar en el desarrollo de la economía nacional.

Ilustración 1. Modelos de intervención del Estado en la economía



Fuente: elaboración propia. Observatorio Económico ICP

Mazzucato (2021a) destaca que el *Estado emprendedor*, puede llevar a cabo esas nuevas funciones mediante la formulación de Misiones. Las Misiones son entendidas como ejercicios de planeación central impulsados por el Estado para abordar desafíos sociales y económicos, **incorporando la participación del sector privado** como **ejecutor** de sus ideas. Mazzucato propone una forma de relacionamiento con los agentes privados, utilizando alianzas público-privadas y la incorporación de la participación en el diseño de políticas de los actores interesados (*stakeholders*) y de las comunidades afectadas.

¹ En el siglo XX se han presentado híbridos de dos modalidades de organización del papel del Estado en la economía: Estado regulador y Estado director o planificador centralizado.

Utiliza como ejemplo de Misiones el Programa Apolo 11 de la NASA, la inversión en Defensa Nacional de EEUU que posibilitó la invención del Internet, el impulso a la energía renovable desde la Unión Europea y la producción de vacunas apoyada desde los gobiernos. En estos ejemplos, Mazzucato hace alarde de que, aunque el sector privado es el autor, estas innovaciones no serían posibles sin la inversión y los fondos de los gobiernos.

Incluso recientemente, en la época de aislamiento por COVID, recomendó en el libro “*No desaprovechemos esta crisis*” (Mazzucato, 2021b) renovar de manera urgente el papel del Estado específicamente en el sector farmacéutico, incidiendo en la transformación de la estructura del negocio, decidiendo cómo los laboratorios deben invertir, reinvertir y socializar beneficios al servicio de agenda global, así como también imponiendo condiciones de empleo, derechos de propiedad intelectual cedidos, negociar las patentes (o condicionar ayudas estatales a licencias), exigir innovación verde e incluso que sea el Estado el que defina el precio del bien final (vacunas).

Lo que no se ve: eliminación de la competencia, conflictos de interés, desincentivos a la innovación y votante sin representación

A pesar del entusiasmo generado por la idea del *Estado emprendedor* y las *Misiones*, hemos identificado al menos cinco problemas conceptuales que han afectado la implementación de las misiones en la práctica, limitando así el accionar del Estado bajo ese rol que crean alertas sobre su posibilidad en Colombia:

- 1. Problema de coordinación e intereses entre gobernantes y empresarios:** es natural que los intereses del gobierno y de los empresarios difieran, y esto no es negativo cómo percibe Mazzucato. Mientras que el empresario busca capitalizar su empresa y hacerla atractiva en el mercado satisfaciendo las necesidades de los consumidores, el Estado a menudo persigue objetivos distintos, como financiar provisiones que pueden no ser rentables y que pueden terminar en la captura de rentas por parte de grupos de interés que no generan valor público. En el contexto de una Misión en la que predominen los objetivos del Estado, existe el riesgo de que se diluya la función empresarial y el empresario se convierta en mero operador subordinado a los políticos (Flórez, 2023).

La función empresarial se basa en la capacidad del empresario para identificar oportunidades de beneficio en el mercado y arriesgar sus propios recursos (Kirzner, 1997; McCaffre, 2014), respondiendo a incentivos y creando valor.

Privilegiar el estatismo y la planificación central, desconoce que el Estado, cuando excede sus funciones y el *Estado de derecho* es débil, termina capturado por grupos de interés en una mezcla de instituciones (captura de rentas y crony capitalismo), entendidas como reglas de juego, que afectan negativamente el crecimiento económico, impiden la superación de la pobreza y restringen

libertades tiende a crear distorsiones, incentivos perversos, externalidades negativas y una serie de fallas del Estado entre las que destacan la ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y el autoritarismo.

2. Reducción de la competencia a las empresas elegidas por el Estado: bajo un Estado que elige sólo unos proyectos “ganadores” para implementar las *Misiones*, la competencia desaparece. En su lógica el Estado selecciona el proyecto de una empresa, pero oculta que con ello excluye la competencia entre empresas, le otorga poder de mercado a una y elimina las competidoras del mercado.

- **Selección adversa:** que el Estado elija un proyecto no garantiza una elección acertada. El Estado carece del conocimiento completo para seleccionar la mejor alternativa posible para lograr un fin. El conocimiento es parte del proceso empresarial que no puede ser completamente anticipado.

Aunque Mazzucato (2021a) defiende al gobierno como mejor mecanismo de *selección de ganadores* en vez de la libre competencia, no especifica de qué manera se pueden alcanzar los mejores resultados sólo a partir de la información del gobierno, sin comparación y el contraste que puede surgir de la competencia y el enfrentamiento con el consumidor, que únicamente se logra a través del proceso interactivo de mercado.

El mercado permite el hallazgo dinámico de los mejores resultados (destrucción creativa y eficiencia dinámica) desde el consumidor hacia el productor (de abajo hacia arriba). No obstante, para Mazzucato el consumidor *no desempeña ningún papel*, lo que no solo impide la retroalimentación y la posibilidad de elegir, sino que obliga a los consumidores a asumir los riesgos o las consecuencias de los resultados de una única opción que solo un agente (el gobierno) considera buena y deseable.

3. Debilitamiento de la innovación: Mazzucato no distingue entre la invención y su transformación en una innovación empresarial. Aunque el Estado puede estimular ciertas invenciones (que no siempre llegan al éxito), son los consumidores quienes deciden su utilidad y fomentan el conocimiento nuevo. Esta retroalimentación hace parte de la función empresarial y va más allá de lo que las capacidades del Estado pueden alcanzar.

La inversión estatal en determinadas tecnologías también puede estar destinada al fracaso; no son muchas las inversiones del Estado que culminan exitosamente en inventos y luego en innovaciones (Informe Instituto Juan de Mariana, 2016). Además, ese tipo de prácticas tiende a generar incentivos perversos, pues los recursos pueden ser capturados por grupos de interés específicos que no generan valor y llevan a una destrucción de recursos públicos, que previamente han sido captados vía impuestos. Como no existe competencia y es el Estado, a través de organismos de carácter político, el que define a qué actores privilegia para entregarles recursos, sin asegurar la obtención de innovaciones exitosas, se termina desincentivando la innovación.

El progreso técnico ha sido liderado por el sector privado a lo largo de la historia, independientemente de los ciclos políticos en los que los gobiernos deciden adjuntarse a proyectos privados.

- **Excesivo énfasis en el valor objetivo:** desde la perspectiva de Mazzucato (2019), el valor objetivo (costos fijos y variables de producción) es el único que puede determinar el precio de los bienes y servicios, excluyendo la valoración que el consumidor pueda otorgarles y el proceso creativo del empresario. Esta posición conlleva dos consecuencias: la primera que el Estado determina los precios antes de llevar los productos al mercado y la segunda, que el Estado asume que ese nuevo bien/servicio sería admitido por el consumidor. De manera que, si una innovación respaldada por el Estado no resulta útil o exitosa para la sociedad, los consumidores igualmente estarían obligados a adquirirla debido a que ha sido producida por un *Estado emprendedor* en nombre de la sociedad.

4. **Votante sin representación:** los recursos de la inversión estatal no pertenecen al Estado, sino a los contribuyentes dispersos, que podrían considerarse según Mingardi (2015: 621), como **accionistas minoritarios**. Aunque la asignación privada de recursos puede ser deficiente, su ventaja radica en que la sociedad no debe asumir su costo.

En contraste, los recursos públicos provienen del bolsillo de todos los contribuyentes quienes no tienen la capacidad de decidir en qué invertir. Los gobernantes gestionan los recursos, pero al no tener la propiedad sobre ellos es poco probable que estén posicionados para innovar, sopesar riesgos, equilibrar responsabilidades y crear valor (Murtinu, Foss y Klein, 2022).

En este contexto, los ciudadanos no tienen las herramientas para incidir en las misiones y mucho menos en las decisiones de "inversión", sin embargo, son financiadores y receptores del resultado sin ningún tipo de injerencia, ni poder de negociación, **tal como se demuestra en el libro de Karl Wennberg y Christian Sandström, *Questioning the entrepreneurial State* (2022).**

5. **Desnaturaliza la función del Estado.** El Estado emprendedor conlleva a tensiones sobre las funciones actuales al tener que actuar como regulador imparcial y, al mismo tiempo, promover el desarrollo económico. Esto puede crear conflictos de interés, ya que el Estado se convierte en juez y parte, es decir, participa en decisiones donde también tiene intereses directos. Ser regulador e inversionista induce a la ambigüedad del juez-parte que avoca a la inseguridad jurídica, otorgando privilegios a los destinatarios de sus inversiones.

Reflexión final

Los cinco límites inherentes al concepto del *Estado Emprendedor* y las *Misiones* de Mazzucato advierten sobre aquello que, aunque no es inmediatamente visible puede causar consecuencias negativas sobre el desarrollo económico colombiano. Estos desafíos, que van desde la coordinación de intereses entre el Gobierno y los empresarios hasta la reducción de la competencia y la selección adversa, subrayan la complejidad y los riesgos asociados con la intervención estatal en la economía. Además de cuestionar la capacidad del Estado para promover la innovación y el desarrollo económico de manera efectiva, sin distorsionar los mecanismos de mercado y sin socavar la participación ciudadana en la toma de decisiones económicas.

En el centro de la reflexión se encuentra la tensión entre el papel del Estado como *regulador* imparcial y su función como *emprendedor*. La ambigüedad inherente a esta dualidad puede generar conflictos de interés y desafíos éticos, donde el Estado se encuentra tanto como juez como parte interesada en las decisiones económicas. Esta ambigüedad plantea interrogantes sobre la capacidad del Estado para gestionar de manera equitativa y eficiente su intervención en la economía, garantizando al mismo tiempo la transparencia y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

En última instancia, desde el ICP se invita a realizar una reflexión más profunda sobre las capacidades del Estado en fomentar la economía. Si bien el Estado puede desempeñar un papel para generar el entorno institucional que facilite y fomente la función empresarial, la innovación, la creatividad y el emprendimiento, su actuación debe estar limitada a garantizar los derechos de propiedad, la igualdad ante la ley, la libre competencia y la expedición de normas de carácter general, sin definir ganadores y perdedores, de forma tal que se eviten distorsiones, injusticias, derroche de recursos de los contribuyentes y conflictos de interés.

Carlos Augusto Chacón Monsalve
Director ejecutivo

Katherine Flórez Pinilla
Coordinadora de investigaciones y asuntos académicos

Referencias

- Bastiat, Claude Frédéric. *Lo que se ve y lo que no se ve*. Traducción al español publicada por Mises Institute. Disponible en <https://mises.org/es/library/lo-que-se-ve-y-lo-que-no-se-ve>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Política Nacional de Reindustrialización. Departamento Nacional de Planeación. 21 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>
- Flórez, Katherine (2023). Los límites del Estado Emprendedor en la innovación farmacéutica desde el modelo principal-principal. *Revista de Derecho Económico*, vol., 80 (2): 35-64.
- Instituto Juan de Mariana (2016). *Mitos y realidades del Estado Emprendedor*. Informe Instituto Juan de Mariana, Madrid.
- Kirzner, Israel (1997). Entrepreneurial discovery and the competitive market process: An austrian approach. *Journal of Economic Literature*, 35 (1): 60-85.
- McCaffre, Matthew (2014). On the theory of entrepreneurial incentives and alertness». *Entrepreneurship Theory and Practice*, 38 (4): 891-911.
- Mazzucato, Mariana. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Barcelona: Tauros
- Mazzucato, Mariana. *El Estado Emprendedor. La oposición Público vs. Privado y sus mitos*. 2022. Barcelona: Taurus.
- Mazzucato, Mariana. *Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo*. Barcelona: Taurus, 2021a.
- Mazzucato, Mariana. *No desaprovechemos esta crisis*. Barcelona: Galaxia Gutenberg (Ed. y Trad.), 2021b.
- Mingardi, Alberto (2015). A critique of Mazzucato's entrepreneurial State. *Cato Journal*, 35 (3): 603-525.
- Murtinu, Samuele, Nicolai Foss y Peter Klein (2022). «The entrepreneurial State: An ownership competence perspective». En Karl Wennberg y Christian Sandström (editores), *Questioning the entrepreneurial State: International studies in entrepreneurship* (pp. 57-74). Cham: Springer.
- Prosperidad Social (29 de enero de 2024). Prosperidad Social lideró encuentro del alto gobierno con Mariana Mazzucato para promover alianzas público-privadas en favor de la población vulnerable. Disponible en <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-lidero-encuentro-del-alto-gobierno-con-mariana-mazzucato-para-promover-alianzas-publico-privadas-en-favor-de-la-poblacion-vulnerable/>