

El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado

Mariana Mazzucato

Barcelona, RBA, 2014 384 pp. 21 €

Trad. de Javier Sanjulián y Anna Solé

Gran Emprendedor

Rafael Myro

24 noviembre, 2014

MARIANA MAZZUCATO

El estado emprendedor

Mitos del sector público frente al privado



La elección de este libro para inaugurar una nueva colección de economía de la editorial RBA no ha podido ser más acertada. Se trata de una obra de gran trascendencia, aparecida en su versión original en lengua inglesa en 2013 y pronto celebrada por la prensa económica y los medios académicos. Ve la luz en castellano en un momento muy oportuno, en el que, junto a malos augurios sobre la velocidad y la firmeza de la recuperación económica en las economías avanzadas, sobrevuelan advertencias sobre la posibilidad de un estancamiento secular y evidencias sobre la creciente desigualdad en la distribución de la renta. El libro, bien prologado por Carlota Pérez, una reconocida especialista en tecnología, ofrece un clarividente análisis sobre el papel del Estado en la innovación y en la economía, que apunta algunas claves para comprender la situación actual, así como algunas líneas de orientación para construir un futuro más prometedor.

Su autora, Mariana Mazzucato, actualmente profesora de la Universidad de Sussex –después de haberlo sido en otras universidades de Estados Unidos, Reino Unido e Italia– y asesora de la Comisión Europea y del Gobierno británico, además de firmante de diversos trabajos sobre finanzas, innovación y desarrollo, ha recogido y ordenado una notable cantidad de estudios acerca del papel del Estado en diversos ámbitos de la investigación tecnológica, sobre todo de Estados Unidos, para ofrecer un análisis que reta a las teorías más aceptadas acerca de la innovación, su financiación y el papel que cabe atribuir al Estado. Una obra muy aconsejable, pues, para un amplio público, pero especialmente para políticos y ejecutores de las políticas públicas.

El libro aborda también con acierto la descompensación que existe entre los riesgos asumidos por el Estado en nombre de los ciudadanos y los beneficios recibidos de las empresas beneficiarias, resaltando el negativo efecto que ello tiene sobre la igualdad en la distribución de la renta. Trasciende aquí el asunto de la innovación, apuntando al más general de la socialización de pérdidas y la privatización de beneficios, que encuentra un ejemplo en el rescate y saneamiento de la banca privada en los primeros años de la actual crisis. El resultado es una reivindicación del Estado muy oportuna hoy, que contrasta vivamente con la petición de la reducción de su ámbito de actuación y la externalización de sus servicios que se demanda desde diversas posiciones, no sólo liberales.

Los estudios sobre el desarrollo económico han puesto de relieve que las economías maduras han de basar la fortaleza competitiva de sus empresas en el progreso tecnológico, y que este descansa en la innovación. Esta idea central se encontraba ya implícita en el modelo de crecimiento económico más conocido, el formulado por Robert Solow en la década de 1950, y se hizo explícita con posterioridad, en los desarrollos que siguieron a los trabajos de Robert Lucas y Paul Romer en la década de 1980, dirigidos a descubrir los factores endógenos a la propia acumulación de capital que estimulaban la eficiencia económica y el progreso tecnológico, entre ellos, en lugar destacado, el capital humano y el gasto en I+D. No obstante, el análisis específico de los determinantes de la innovación quedaba fuera del alcance de estos modelos, justificando el hecho de que muchos economistas sigan creyendo aún hoy, con bastante razón, que la tecnología y el cambio tecnológico son aspectos que la línea central del análisis económico toma como dados, evitando profundizar en ellos.

Con todo, el resurgimiento del análisis del crecimiento económico al que hemos aludido guarda alguna relación con las teorías evolucionistas de la innovación que en la década de 1980 elaboraron Richard Nelson y Sidney Winter, sobre una base schumpeteriana, las cuales ponen el acento en las estrategias de supervivencia adoptadas por las empresas en un entorno de marcada rivalidad como

la fuente principal de la innovación. Las grandes empresas buscan adquirir sólidas ventajas competitivas mediante un esfuerzo permanente de I+D en sus laboratorios, haciendo de la investigación tecnológica algo cotidiano, esto es, convirtiéndola en una rutina. Este enfoque considera, por tanto, la innovación como una actividad consustancial a la empresa, caracterizada por un elevado nivel de incertidumbre. No por ello niega un papel al Estado, al que le asigna la investigación básica, que despliega en las universidades y otros centros de investigación de naturaleza pública. Zvi Griliches muestra la importancia de esta actividad estatal, probablemente responsable de las innovaciones más radicales, sobre todo en aquellos campos en los que la innovación depende más de la ciencia, como la biotecnología, la farmacia, la química orgánica o la industria alimentaria.

Pero la importancia de la conexión entre el Estado y las empresas en materia de tecnología recibe un tratamiento más completo en el enfoque de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) que nacen a principios de la década de 1990 y rompen la linealidad subyacente al procedimiento anterior, que concebía un proceso continuo de investigación, con inicio en la ciencia, en manos del Estado, y término en las empresas, creadoras de nuevos procesos productivos y nuevos productos. Este nuevo enfoque resalta, por el contrario, las interrelaciones que se establecen entre todos los agentes involucrados en la innovación. En palabras de Charles Freeman, un SNI se refiere a la «red de instituciones del sector público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías». El fortalecimiento de un SNI no sólo requiere un impulso de la I+D básica, sino del *networking*, fomentando la colaboración entre los organismos públicos y las empresas y la cooperación entre empresas, además de actuaciones dirigidas a mejorar la capacidad de éstas para absorber nuevas tecnologías. Pero una vez más, en el centro de un SNI están las empresas, que organizan la producción y la innovación y los canales por los cuales acceden a las fuentes externas de conocimiento.

Pues bien, Mariana Mazzucato trastoca este esquema, repasando la experiencia de varios países durante los últimos cuarenta años, sobre todo la de Estados Unidos, en los campos de la biotecnología, farmacia, tecnologías de la información y las comunicaciones, energía y nanotecnología. A continuación se resumen los aspectos más destacados de su análisis.

El Estado se encuentra detrás de las innovaciones más radicales. Pero no sólo como agente encargado de la investigación básica, sino como planificador de los nuevos campos de investigación. Define y protagoniza las grandes misiones. Es un agente tan importante o más que las empresas en la investigación. En las propias palabras de la autora, el Estado «crea la visión, la misión y el plan». Avanza mucho más allá de lo que recomendaría Keynes cuando señalaba que debe hacer lo que otros no hacen. Esto es algo particularmente claro en el caso de Estados Unidos, donde sobresalen las actuaciones de la agencia de defensa DARPA (Defense Advance Research Projects Agency) en pro del desarrollo de los chips y la informática, auspiciando el despegue de Silicon Valley, así como su posterior decisión clave de desarrollar Internet, o las de la agencia ARPA-E (Advanced Research Projects Agency-Energy) en el ámbito de la energía y el cambio climático; o la ambición de los programas para pequeñas empresas, de los que se benefició el nacimiento de Apple; o las apuestas de las dos agencias que deciden poner en marcha los programas de nanotecnología; y los Institutos Nacionales de Salud, en fin, resultan claves para la biotecnología.

La empresa Apple recibe una especial atención en el libro que reseñamos, ya que se trata de una destacada beneficiaria de las investigaciones públicas. Con un esfuerzo innovador llamativamente reducido, sobre todo si se compara con Microsoft, ha basado su éxito en el aprovechamiento de una apreciable cantidad de desarrollos tecnológicos provenientes de las diversas agencias estatales. Esta empresa también se ha beneficiado de los programas informáticos de las escuelas públicas, las cuales le han comprado software, servicios y ordenadores desde 1990.

Pero la labor del Estado no se limita a definir y hacer avanzar las misiones, sino que se extiende también a la financiación de las empresas, evitando que perezcan en el valle de la muerte, el tránsito desde la concepción de nuevos productos o procesos y su lanzamiento al mercado. Esto es así porque los niveles de incertidumbre asociados con la innovación, sobre todo en sus primeras etapas, son enormemente elevados. Corresponde al Estado transformar la incertidumbre, por definición no medible, en riesgo, siempre evaluable y a veces asumible por las empresas. Pero algunos niveles de riesgo serán aún altos para ellas, o para las compañías de capital riesgo, de forma que corresponderá al Estado avanzar por la senda de la ejecución y de la investigación en desarrollo, adentrándose incluso en los planes de comercialización, como ha hecho con más frecuencia de la esperada y deseable.

Gradualmente, las empresas norteamericanas parecen haberse hecho más adversas al riesgo y han buscado hacer descansar su investigación en el esfuerzo estatal, limitando sus contribuciones a las fases últimas de la innovación, de resultados más ciertos en el corto plazo, de más bajo riesgo. Su apuesta por el largo plazo ha decaído. Es notorio el ejemplo de las empresas farmacéuticas estadounidenses, centradas en producir variantes de los fármacos ya conocidos, al tiempo que destinan lo ahorrado en su esfuerzo tecnológico a recomprar sus propias acciones con el fin de ofrecer mayor valor al accionista.

Los éxitos de muchas empresas en el mercado dependen, pues, cada vez más de la investigación que realiza el Estado, lo que no les impide intentar escamotear los beneficios obtenidos, buscando paraísos fiscales en los que eludir la tributación. Dicho de otra forma, su deuda con los contribuyentes aumenta, pero también su resistencia a pagarla. De igual manera, su queja acerca de las trabas existentes a la libre competencia acompaña a su reclamación de mayores fondos estatales sobre los que apoyar su esfuerzo investigador.

Esta misma paradoja subyace en el contraste entre la aversión del sector privado al riesgo y su crítica a la intervención del Estado, que, sin embargo, es el único capaz de superar tal aversión. La hipótesis del estancamiento secular, que expresa la escasa respuesta de la demanda agregada a tipos de interés muy bajos, como consecuencia de la renuencia de las empresas a acometer grandes programas de inversión e investigación a largo plazo, reclama un mayor, y no menor, esfuerzo público. Asimismo, el reconocimiento del fracaso de la regulación sobre entidades financieras que ha puesto de manifiesto la actual crisis no puede conducir a un estrechamiento del Estado, que resultaría así penalizado por haber asumido el desastre financiero privado. Como señalara Hyman Minski, la posibilidad de que no volvamos a enfrentarnos a una gran depresión o a una gran recesión descansa en un papel reforzado del Estado.

Abandonando cualquier hipocresía, la autora de este libro reclama una mayor simbiosis entre sector

público y privado, un mejor conocimiento de los esfuerzos de uno y otro, y una mejor distribución de las recompensas. El avance en la innovación –la llave para escapar de un estancamiento secular– requiere de una clara guía y un formidable esfuerzo del Estado, el arma fundamental con la que afrontar las grandes incertidumbres y los elevados riesgos que la envuelven.

Rafael Myro es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense. Es autor de *La inversión pública en España. Algunas líneas estratégicas* (Madrid, Fundación Alternativas, 2007), coautor y editor de numerosas obras colectivas y director del volumen *Fortalezas competitivas y sectores claves en la exportación española* (Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2013).