

Cambio transformacional en América Latina y el Caribe

Un enfoque de política orientada por misiones

Mariana Mazzucato



NACIONES UNIDAS



Institute for
Innovation and
Public Purpose



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Cambio transformacional en América Latina y el Caribe

Un enfoque de política orientada por misiones

Mariana Mazzucato



NACIONES UNIDAS



Institute for
Innovation and
Public Purpose



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue elaborado por Mariana Mazzucato, Profesora de Economía de la Innovación y Valor Público y Directora Fundadora del Instituto para la Innovación y el Propósito Público (IIPP) de University College London (UCL), en el marco de las actividades del programa de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

La autora agradece a Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL hasta el 30 de septiembre de 2022, así como la colaboración de Manuel Gonzalo, Consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Andrea Laplane y Cecilia Plottier, Oficiales de Asuntos Económicos, y Nunzia Saporito, Oficial Adjunta de Asuntos Económicos, todas de la misma División.

Asimismo, la autora agradece al equipo del IIPP por sus aportes, en particular a Manuel Maldonado y Luca Kühn von Burgsdorff por su ayuda en la coordinación del proyecto.

La autora agradece los acertados comentarios de Laura Barbosa de Carvalho, Alicia Bárcena, José Coronado, Sarah Doyle, Simone Gasperin, Martín Guzmán, Sofía Hurtado, Rainer Kattel, Carlota Pérez y Carla Rainer.

Las opiniones expresadas en este documento, que es traducción de un texto original en inglés que no fue sometido a edición formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/150
Distribution: L
Copyright © United Nations, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00735

Esta publicación debe citarse como: M. Mazzucato, *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.



Prefacio	5
Resumen ejecutivo.....	7
Capítulo I	
Un nuevo propósito para América Latina y el Caribe	11
Capítulo II	
Problemas y cuellos de botella estructurales en América Latina y el Caribe	17
Capítulo III	
Un nuevo llamamiento para que la política industrial sea un elemento central de la estrategia de desarrollo	27
A. Una estrategia industrial orientada por misiones	28
Capítulo IV	
Aprendizaje de las iniciativas impulsadas por retos en América Latina y el Caribe	39
A. Chile: el sector minero como plataforma para el desarrollo sostenible	41
B. México: del acero a la industria manufacturera avanzada, el reto de Monterrey (Nuevo León).....	42
C. Uruguay: Plan Ceibal, una ambiciosa iniciativa de inclusión digital	43
D. Argentina: la pandemia de COVID-19 como desafío productivo y tecnológico	45
E. Colombia: diseño de un sistema de cuidado en Bogotá	46
F. Centroamérica: del Mercado Eléctrico Regional a la Estrategia Energética Sustentable 2030.....	47
G. Aprovechamiento de los recursos naturales a favor del desarrollo económico.....	48
H. Panamá: la gestión del agua como bien común global	50
I. El Caribe: el turismo sostenible como impulsor del desarrollo económico y social.....	52

Capítulo V

Gobernanza de las misiones: capacidades del sector público, herramientas y diseño institucional	57
A. Capacidades del sector público	58
B. Herramientas orientadas por misiones	62
1. Presupuestación basada en los resultados	62
2. Adquisiciones y contrataciones estratégicas	63
3. Evaluación dinámica	65
C. Instituciones orientadas por misiones	68
1. Bancos públicos de inversión	68
2. Empresas estatales	71
3. Laboratorios públicos de innovación	74

Capítulo VI

Nuevo contrato social.....	79
A. Colaboración ciudadana: participación y creación conjunta.....	80
B. Sectores público y privado: un nuevo acuerdo	81

Capítulo VII

Conclusiones y recomendaciones principales	87
Bibliografía	89

**Prof. Mariana Mazzucato,
Instituto para la Innovación
y el Propósito Público (IIPP)
de University College
London (UCL)**



Los países de América Latina y el Caribe son muy diferentes entre sí, pero es justo decir que la región en su conjunto está experimentando un profundo cambio político y económico. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las debilidades subyacentes en los Estados de bienestar, los sistemas sanitarios y las capacidades del sector público en general. La crisis inflacionaria del costo de vida ha agravado el problema y ha puesto aún más en peligro a las comunidades y miembros más vulnerables de la sociedad. Al mismo tiempo, la crisis climática acecha en el horizonte, lo que aumenta la escala e intensidad de las crisis relacionadas con el agua, la biodiversidad y el suelo. Sin embargo, son los retos estructurales de América Latina y el Caribe los que suponen mayores obstáculos: la dependencia de la región de los recursos naturales, su baja productividad, su débil capacidad institucional y de gobernanza y su limitado margen fiscal, por nombrar solo cuatro.

El presente informe trata sobre la transformación de estos retos estructurales en oportunidades estructurales para lograr el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible y la prosperidad compartida. Hay que analizar tanto la tasa de crecimiento económico como su dirección. Para que los países de América Latina y el Caribe puedan emprender una nueva senda de crecimiento que aborde los retos más importantes de nuestro tiempo, la región debe adoptar un nuevo enfoque en materia de inversión, innovación y estrategia industrial. No se trata de volver a las políticas industriales ya puestas a prueba en el pasado —esto es, políticas dirigidas a reforzar la sustitución de las importaciones o lograr la competitividad de precios—, aunque no cabe duda de que es conveniente conservar algunos elementos importantes. Se trata, básicamente, de replantear el papel del Estado, no como reparador de las fallas del mercado, sino como configurador capaz, competente y seguro del mercado. Se trata de diseñar las relaciones entre el Estado, las empresas,

los trabajadores y la ciudadanía con vistas a lograr resultados sociales y medioambientales de una manera más intencionada. Se trata de adoptar un nuevo enfoque de la estrategia industrial orientado por misiones. Por eso, me complace presentar el informe independiente *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* elaborado por el Instituto para la Innovación y el Propósito Público (IIPP) de University College London (UCL) junto con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las misiones no son fáciles y, para lograr los resultados deseados, los países de América Latina y el Caribe pueden desarrollar un enfoque de estrategia industrial que abarque a todo el gobierno y que no se centre en la subvención de sectores específicos, sino en la selección de los retos más urgentes y el fomento de la colaboración entre un gran abanico de sectores diferentes en torno a dichos retos. Esto también implica dejar de centrarse e invertir en tecnologías específicas y pasar a determinar una serie de resultados sociales y medioambientales que podrían lograrse con el desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras. De hecho, la adopción de un enfoque de política orientada por misiones exige darle la vuelta a la política industrial, es decir, seleccionar los resultados y movilizarse en torno a ellos de manera orientada a los objetivos en todos los sectores. Esto tiene enormes implicaciones en lo que respecta a las capacidades gubernamentales necesarias, una esfera que los líderes de la región han descuidado durante demasiado tiempo. Igualmente importante es el rediseño de las políticas e instituciones para que se orienten más a los resultados. Asimismo, este enfoque incide considerablemente en la relación entre el gobierno y las empresas, por lo que será fundamental avanzar hacia una relación más simbiótica entre ambos, en la que se compartan tanto los riesgos como los beneficios del financiamiento y la innovación. Por último, en un enfoque de política orientada por misiones, la rendición de cuentas y la legitimidad adquieren mayor importancia, por lo que es posible aumentar la participación ciudadana y las nuevas formas de evaluación.

El presente informe, elaborado durante un intenso período de seis meses en el que conté con el apoyo invaluable de mi equipo del Instituto para la Innovación y el Propósito Público (IIPP) de University College London (UCL) y de la CEPAL, no aspira a establecer un camino definitivo para América Latina y el Caribe, sino a ofrecer una terminología y un marco nuevos a los encargados de formular políticas públicas de la región, así como las políticas, herramientas e instituciones necesarias para respaldarlos. Este informe transmite un sentido de urgencia y propósito a los Gobiernos de la región, algo de lo que han carecido hasta ahora y que, actualmente es necesario. Tengo la firme determinación de apoyar a los Gobiernos de la región en sus esfuerzos por lograr un futuro más inclusivo y sostenible, y espero que el presente informe sirva para tal fin.



Resumen ejecutivo

- El presente informe sostiene que América Latina y el Caribe puede beneficiarse, tanto en lo que respecta a la dirección del crecimiento como a su tasa, de la adopción de un enfoque de política orientada por misiones para la estrategia industrial y de innovación, con el fin de catalizar la inversión y la innovación intersectoriales para la consecución de los objetivos clave.
- Si bien los países de América Latina y el Caribe son diferentes en lo referido a su capacidad institucional y económica, en todos ellos se pueden emplear los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para orientar la política económica y centrarse en los desafíos relacionados con la salud para todos, la reducción de la brecha digital y el logro de unas emisiones netas cero en todo el sistema de producción.
- Un enfoque de política orientada por misiones para la estrategia industrial puede (y debe) abordar de forma directa los retos estructurales a los que se enfrentan muchos países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de convertirlos en oportunidades clave para el crecimiento económico, el aumento de la productividad y el incremento de los salarios. Será esencial que los Estados dispongan de un mayor espacio fiscal para invertir, junto con el sector privado, en esferas como la adaptación al cambio climático. Por lo tanto, el énfasis podría no estar en los límites del gasto público, sino en la estructura de las inversiones públicas a largo plazo que pueden impulsar el crecimiento y la productividad y, al mismo tiempo, contribuir a superar los desafíos sociales.
- En el presente informe se recogen las lecciones aprendidas de las políticas públicas impulsadas por retos y orientadas a resultados que ya se están aplicando en la región para combatir la desigualdad en materia de salud, la brecha digital y el cambio climático. Asimismo, se exponen una serie de casos que ilustran la importancia de atraer y armonizar las inversiones

de los sectores público y privado, así como de establecer instituciones con una responsabilidad y un mandato bien definidos. Nuestro énfasis es en la manera en que esas experiencias pueden mejorarse mediante un enfoque más integral y sistémico.

- Asimismo, se hace hincapié en la atención que podría darse a la transformación de los recursos naturales que, en lugar de percibirse como sectores que requieren subvenciones, se perciban como sectores cuya estructura es preciso cambiar y transformar a fin de que contribuyan al crecimiento sostenible.
- Se debe invertir también en la capacidad del Estado, y aprovechar el uso de las políticas, herramientas e instituciones de una forma orientada a los resultados. Este enfoque requiere espacios seguros donde experimentar, como los laboratorios públicos de innovación, que pueden ayudar a los Gobiernos a “aprender haciendo”, al tiempo que invierten de manera ambiciosa y decidida en sus propias capacidades. Un enfoque orientado por misiones en América Latina y el Caribe podría beneficiarse de la inversión en cada país en un laboratorio de gobierno en que se dé una conversación sobre “lo que funciona”, compartida entre todos los países quizás en el período de sesiones de la CEPAL.
- Los Gobiernos pueden ampliar y diversificar sus herramientas políticas y aprovechar nuevos tipos de procesos de adquisiciones, condicionalidades y políticas vinculadas al intercambio de conocimientos y, al mismo tiempo, fomentar el aprendizaje institucional y la experimentación.
- El rediseño y la creación de instituciones orientadas por misiones, como las empresas estatales y los bancos públicos, también será crucial. Estas instituciones podrían estructurarse para estar en la primera línea de las iniciativas públicas destinadas a orientar la innovación y la inversión hacia resultados más inclusivos y sostenibles. Para ello, es necesario prestar tanta atención al diseño institucional y organizativo como al diseño de las políticas. Asimismo, se precisa una mayor condicionalidad vinculada a las inversiones, préstamos y subvenciones públicas, que deberán estar sujetos a las inversiones y los cambios transformadores realizados por parte de los sectores.
- Los enfoques de política orientada por misiones exigen combinar las misiones públicas con los fines privados. Para ello, es necesario que tanto el Estado como las empresas estén dispuestos a colaborar de forma más simbiótica, lo que, a su vez, permitiría replantear el contrato social. Para tal fin, resulta útil incorporar condicionalidades en todas las herramientas públicas, no para microgestionar las empresas, sino para garantizar que haya un “acuerdo” según el cual el apoyo público se brinde a cambio de la transformación e inversión privadas, de modo que se genere una economía más inclusiva y sostenible.

- En el presente informe, la necesidad de aumentar la legitimidad en la elaboración de políticas desempeña un papel central, ya que se destaca la importancia de incrementar la participación ciudadana y de llevar a cabo evaluaciones más dinámicas que fomenten la rendición de cuentas a nivel gubernamental.
- En el informe se plantean una terminología y un marco nuevos para los encargados de formular políticas en América Latina y el Caribe, así como las políticas, herramientas e instituciones necesarias para respaldarlos. De este modo, se transmite un sentido de urgencia y propósito a los Gobiernos de la región, del que han carecido hasta ahora y que actualmente es necesario.

“El crecimiento económico y la innovación no solo tienen una tasa, sino también una dirección. El uso de estrategias industriales para reorientar las economías hacia sendas de crecimiento más inclusivas, resilientes o diversificadas y sostenibles requiere establecer objetivos claros y orientar la innovación, las alianzas, las herramientas de política y las instituciones a su consecución.”



Capítulo I

Un nuevo propósito para América Latina y el Caribe

Las crisis actuales afrontadas por América Latina y el Caribe y, de hecho, por la economía mundial, están interrelacionadas. La pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania han puesto de manifiesto la necesidad de encontrar nuevos motores y procesos que apuntalen el crecimiento económico. La dependencia de los combustibles fósiles, la debilidad de los sistemas sanitarios y la vulnerabilidad de las cadenas mundiales de suministro son solo algunos de los retos que requieren atención urgente. En América Latina y el Caribe, estas crisis se ven agravadas por la situación preexistente: el desarrollo impulsado por productos básicos, la baja productividad, las restricciones en la balanza de pagos, la heterogeneidad territorial y productiva, las vulnerabilidades sociales, la débil capacidad institucional y el limitado espacio fiscal (Grassi y Memoli, 2016; Fernández-Arias, 2017; Ocampo, 2017; Altamirano, 2019). En este informe se aborda la manera de convertir esos retos en oportunidades de inversión e innovación para toda la economía.

En este contexto, se requiere un modelo de desarrollo económico diferente, que abarque estrategias industriales diseñadas para maximizar el beneficio público y oriente las innovaciones e inversiones que, en su conjunto, crean una economía más inclusiva y sostenible (Rodrik, 2004; Mazzucato, Kattel y Ryan-Collins, 2019). El informe aboga por la revitalización de la estrategia industrial para que ocupe un lugar central en la estrategia de desarrollo económico. Durante demasiado tiempo, la estrategia industrial ha sido sinónimo de una dirección y elección desde arriba de los sectores o tecnologías concretos que era preciso respaldar (“promoción selectiva”). En cambio, en las estrategias

industriales orientadas por misiones no se eligen sectores, sino retos en los que pueden invertir todos los sectores. Se cataliza una mayor adicionalidad al seleccionar a los actores dispuestos y al requerir la transformación necesaria para contribuir a emprender el reto (Mazzucato, 2018a).

Con la adopción de estrategias industriales orientadas por misiones, los países de América Latina y el Caribe tienen una gran oportunidad para promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible. No es un cambio menor, pues requiere que los Gobiernos asuman su papel en la configuración activa de los mercados y se alejen de las nociones anticuadas que ven una división tajante entre el Estado y las empresas, y también entre las políticas económicas, sociales y ambientales. Esto implica dejar de “seleccionar” determinados sectores (como los recursos naturales), tecnologías (como la inteligencia artificial) o tipos de empresas (como las pequeñas y medianas (pymes)), para adoptar un enfoque que “seleccione a los actores más dispuestos” y escoja los retos que requieren una colaboración intersectorial. Por supuesto, esto puede ser un motor clave de los procesos de diversificación que permiten una trayectoria de crecimiento más equilibrada (Hausmann y Rodrik, 2003).

El crecimiento económico y la innovación no solo tienen una tasa, sino también una dirección. El uso de estrategias industriales para reorientar las economías hacia sendas de crecimiento más inclusivas, resilientes o diversificadas y sostenibles requiere establecer objetivos claros y orientar la innovación, las alianzas, las herramientas de política y las instituciones a su consecución. Por ejemplo, la lucha contra el cambio climático en la región puede convertirse en una oportunidad para invertir e innovar en las esferas de los nuevos materiales, los nuevos servicios digitales, las nuevas formas de movilidad y la nueva función de los recursos naturales. Lo mismo ocurre con los retos sanitarios y la brecha digital; basta con imaginar las oportunidades de inversión e innovación implícitas que conllevaría que todos los estudiantes de América Latina y el Caribe cuenten con acceso en igualdad de condiciones a la banda ancha y la tecnología digital. Los enfoques de política orientada por misiones se centran en problemas que deben ser resueltos por todos los sectores, y que abarcan desde la movilidad sostenible o la nutrición saludable hasta la reducción de las emisiones de carbono (Mazzucato, 2021).

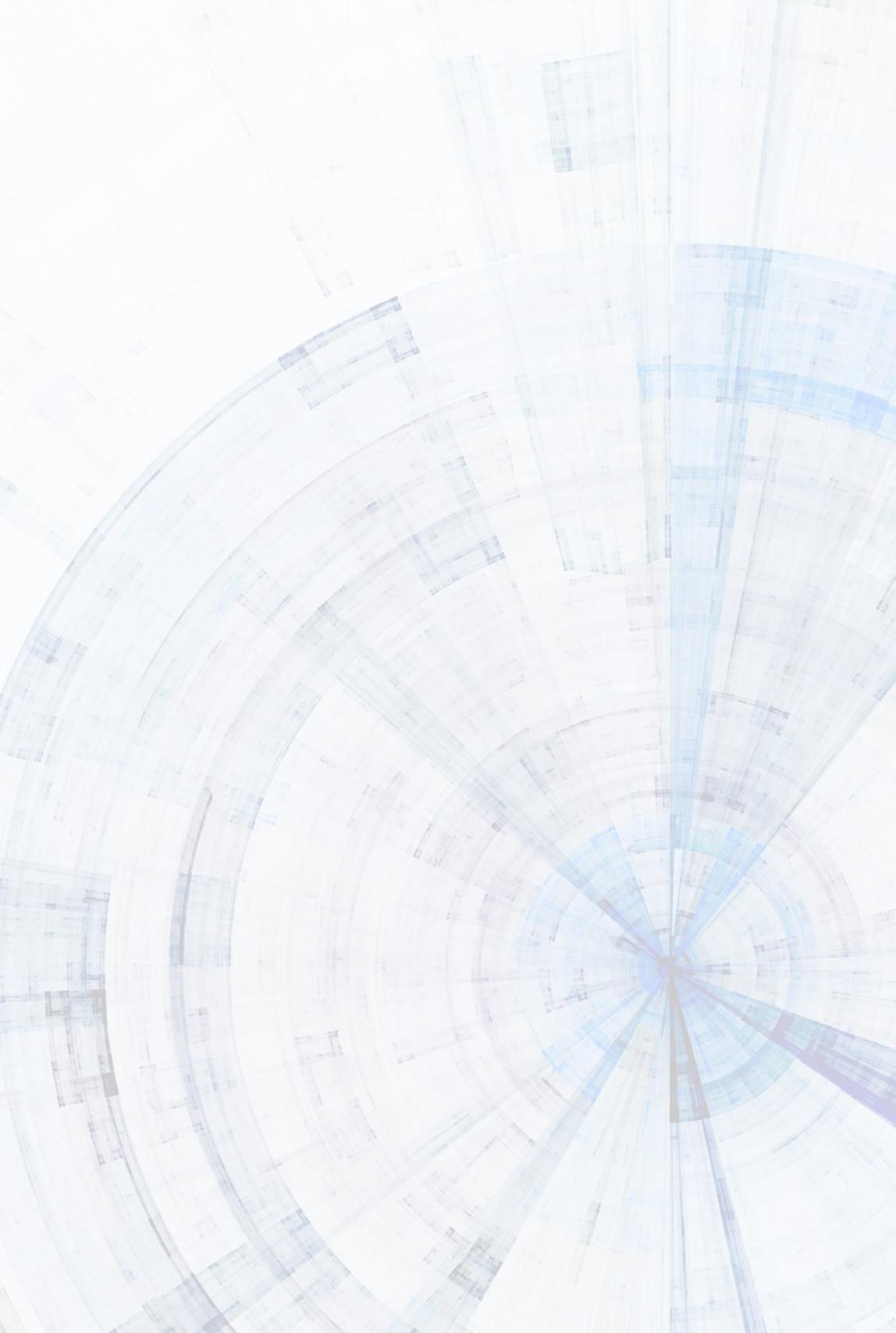
A fin de aplicar estrategias industriales orientadas por misiones, será necesario: establecer objetivos claros que catalicen una innovación intersectorial y de carácter ascendente; aprovechar todas las herramientas de que disponen los Gobiernos, desde la regulación hasta los procesos de adquisiciones y contrataciones públicos, pasando por las subvenciones y los préstamos; crear alianzas inteligentes entre los sectores público y privado, y establecer o rediseñar instituciones orientadas a alcanzar esos objetivos.

Este cambio exige también un nuevo tipo de sector público: más creativo y centrado en las capacidades y aptitudes internas para poder aplicar políticas audaces. Sin embargo, no se trata de un proceso lineal, sino que requiere experimentar y aprender y, para ello, se necesita inversión (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Kattel y Mazzucato, 2018; Mazzucato y Collington, 2022). Por eso, son esenciales los laboratorios del sector público, como el Laboratorio de Gobierno de Chile. Una capacidad clave radica en poder evaluar las políticas de manera dinámica y orientada a los resultados. Otra consiste en poder colaborar con un amplio grupo de partes interesadas, incluidos los ciudadanos y los sindicatos, para aportar legitimidad a las misiones y garantizar que tengan una amplia repercusión. Además, este nuevo enfoque brinda la oportunidad implícita de catalizar un nuevo contrato social que genere confianza y sirva como impulso para el cambio económico.

Las estrategias industriales orientadas por misiones son esenciales para que la región de América Latina y el Caribe se incline por un desarrollo económico sostenible e inclusivo. Estas estrategias pueden estimular las inversiones públicas y privadas en la innovación, un motor clave de la productividad, así como dar forma a la innovación y la actividad económica para que se ajusten a los objetivos de sostenibilidad e inclusión, en lugar de oponerse a ellos. Asimismo, pueden transformar los sectores basados en los recursos naturales, fomentando que los ingresos se reinviertan en actividades innovadoras y generadoras de valor. También pueden diversificar la economía al propiciar la colaboración y la coordinación entre los distintos sectores. Por último, pueden distribuir los beneficios obtenidos al innovar a nivel de toda la economía entre un segmento más amplio de la población.

Este informe tiene por objeto promover una nueva perspectiva radical de la política económica en América Latina y el Caribe, con la intención de cambiar la forma en que los Gobiernos de la región, y sus asociados, conciben e implantan un crecimiento económico con una clara dirección. Los Gobiernos de la región tienen una oportunidad única para diseñar un desarrollo económico que maximice los beneficios públicos a través de la innovación orientada por misiones, la mejora en el uso de las herramientas disponibles, la creación de alianzas inteligentes entre los sectores público y privado, y el establecimiento de instituciones específicas para tal fin, apoyándose en un servicio público sólido, la evaluación orientada a los resultados, la participación inclusiva de los interesados y el compromiso respecto de un contrato social renovado. La estrategia industrial orientada por misiones consiste en dar un nuevo propósito a los Gobiernos y las economías de la región, garantizando que toda la sociedad se beneficie de las futuras transformaciones estructurales.

El presente informe se divide en siete capítulos. En el capítulo II se reflexiona sobre los problemas y cuellos de botella estructurales afrontados por los países de América Latina y el Caribe, mientras que el resto del informe se centra en las oportunidades que surgen al adoptar enfoques de política orientada por misiones. En el capítulo III se aborda el concepto de estrategia industrial orientada por misiones, al tiempo que en el capítulo IV se exponen un conjunto de casos que analizan las principales enseñanzas extraídas de la aplicación de políticas más orientadas a los resultados en algunos países de la región. En el capítulo V se explica la necesidad de contar con capacidades dinámicas, instituciones orientadas por misiones y herramientas para reforzar la adopción de un enfoque de política industrial orientada por misiones. En el capítulo VI se hace un llamamiento a favor de un nuevo contrato social entre el Estado, el capital y la fuerza de trabajo, y se aboga por la adopción de un enfoque simbiótico en la esfera de las alianzas público-privadas, para finalmente concluir y formular una serie de recomendaciones concretas en el capítulo VII.



“Ahora que las aguas van volviendo a su cauce tras la pandemia de COVID-19, existen oportunidades claras que los Gobiernos pueden aprovechar para replantear el papel del Estado en la búsqueda de la transformación estructural productiva y el desarrollo de las capacidades en América Latina y el Caribe.”



Capítulo II

Problemas y cuellos de botella estructurales en América Latina y el Caribe

La crisis del COVID-19 puso de manifiesto y agudizó los profundos problemas estructurales de América Latina y el Caribe. En una parte de la región, el desempleo alcanzó el 12% (lo que afectó especialmente a los jóvenes, al sector informal y a las mujeres) y la deuda pública bruta se disparó un 10% hasta llegar al 56,3% del producto interno bruto (PIB) (CEPAL, 2021a). Miles de pymes se vieron obligadas a cerrar y se perdieron importantes capacidades productivas. Los problemas asociados a la brecha digital de la región quedaron en evidencia, ya que solo el 62% de la población de América Latina y el Caribe tenía acceso a Internet móvil (en comparación con el 77% en Europa y el 67% en América del Norte), principalmente a través de los teléfonos móviles (CEPAL, 2022a). Esto limitó el acceso a la educación y la salud durante los diversos períodos de confinamiento. Las consecuencias sanitarias de la pandemia son trágicas, ya que la mayoría de los sistemas de salud de los países latinoamericanos colapsaron: la región sufrió cerca de un tercio de todas las muertes por COVID-19 registradas oficialmente a nivel mundial (CEPAL, 2022b).

A pesar de las prometedoras señales de recuperación observadas en 2022, la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania y el prolongado conflicto resultante han asestado un nuevo golpe a la región. En efecto, el acceso a los recursos naturales, como el petróleo y el trigo, ha adquirido una nueva relevancia en nuestra economía globalizada. Las estimaciones indican que, en 2022, la tasa de pobreza en América Latina se disparará hasta alcanzar el 33%, mientras que la pobreza extrema aumentará drásticamente hasta el 14,5% como consecuencia directa de la inflación mundial en el precio de los alimentos y el combustible (CEPAL, 2022b).

Para hacer frente a estos desafíos urgentes, tanto actuales como futuros, la región de América Latina y el Caribe necesita un nuevo enfoque en materia de política industrial que aborde los problemas y cuellos de botella estructurales que ha venido soportando. De lo contrario, el costo de “no hacer” podría ser demasiado elevado y aumentar la vulnerabilidad frente a las crisis, así como limitar inevitablemente el desarrollo inclusivo y sostenible de la región (CEPAL, 2022c). Cabe prestar especial atención a siete problemas estructurales de naturaleza amplia e interconectada: el desarrollo impulsado por los productos básicos, la baja productividad, las restricciones en la balanza de pagos, la heterogeneidad territorial y productiva, las vulnerabilidades sociales, la débil capacidad institucional y el margen fiscal limitado.

- **Desarrollo impulsado por los productos básicos**

Los procesos de desarrollo en América Latina y el Caribe han dependido en gran medida de los recursos naturales, los productos básicos y sus respectivos precios. A pesar de la diversificación ocurrida a nivel regional tras la industrialización impulsada por los Estados en los años cincuenta y sesenta, y la integración en las cadenas globales de valor tras las reformas de mercado iniciadas en los años noventa, el predominio de los productos básicos nunca se sustituyó del todo y prevalecieron las ventajas comparativas de los sectores relativos a los recursos naturales.

Las exportaciones de productos básicos siguen constituyendo una parte importante de la canasta exportadora de la región, por lo que los procesos de desarrollo y las finanzas públicas dependen en gran medida de las divisas generadas por esos sectores (CEPAL, 2018a). En 2020, los recursos naturales y las industrias manufactureras conexas representaban más del 70% y el 50% de las exportaciones de América del Sur y Centroamérica, respectivamente (CEPAL, 2021b). Ese mismo año, el 82% de todas las exportaciones regionales enviadas a China fueron bienes primarios. El fuerte carácter cíclico de los precios de los productos básicos y la gran dependencia de las exportaciones conexas aumentan la vulnerabilidad macroeconómica de la región, sobre todo durante los períodos de crisis, así como la volatilidad de las inversiones en los sectores de bienes transables que no son productos básicos. El actual aumento en el precio de la energía y los recursos naturales, junto con la creciente dependencia a nivel regional de la demanda de productos básicos por parte de China, incide negativamente en la rentabilidad relativa de los sectores de bienes transables no relacionados con los productos básicos. Esto también podría ocasionar la destrucción de capacidad en estos sectores, la reprimarización de la estructura productiva —esto es, el refuerzo de los productos básicos primarios como principal fuente de ingresos de la exportación— y el retroceso en la transformación verde.

▪ Bajo nivel de productividad

La persistentemente baja productividad registrada en las últimas décadas es una característica llamativa de América Latina y el Caribe. Esto se debe, en gran medida, al estancamiento de los niveles de productividad laboral en comparación con otras economías más industrializadas. En 2018, la productividad laboral de América Latina y el Caribe representaba alrededor del 18% de la productividad laboral de los Estados Unidos, mientras que en 1990 esa cifra ascendía al 38% (CEPAL, 2021c). El escaso crecimiento de la productividad afecta la calidad y el potencial de crecimiento del PIB.

La baja productividad de la región obedece a una estructura en la que los sectores de uso intensivo de la tecnología tienen una importancia limitada y en la que la inversión en innovación ha sido insuficiente. En las dos últimas décadas, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB en América Latina ha sido sistemáticamente inferior al 0,7%. Tan solo en el Brasil superó el 1% algunos años (CEPAL, 2022a)¹. Además, la contribución del sector privado en el ámbito de la I+D es limitada en valores relativos. En la región, más de la mitad del gasto en I+D procede de los Gobiernos, mientras que el sector privado apenas aporta en torno a un tercio del gasto total (CEPAL, 2022a). Es más, la mayor parte de la I+D de la región se concentra en la investigación básica, de modo que la investigación experimental y aplicada quedan relegadas, pese a ser las más importantes para las economías industrializadas. En consecuencia, no es de extrañar que en América Latina y el Caribe se presenten menos del 2% de las solicitudes de patentes a nivel mundial y que, además, dos tercios de ellas pertenezcan a no residentes, sino sobre todo a empresas multinacionales (CEPAL, 2022a).

▪ Restricción externa

Las tensiones del sector externo y las crisis de la balanza de pagos han sido una característica destacada del panorama económico y productivo de América Latina (Prebisch, 1949). El argumento de la “crisis externa” se basa en el razonamiento económico de que, en vista de la escasez de dólares para financiar el sector externo, la economía debe sufrir una contracción del producto nacional a fin de reducir las importaciones y proseguir con su crecimiento (Diamand, 1973). Estos cuellos de botella y limitaciones externas persisten en la actualidad. De hecho, en 2020 la deuda externa bruta como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios alcanzó un máximo del 192,1% a nivel regional (CEPAL, 2022d).

¹ En 2019, la inversión latinoamericana en I+D como proporción del PIB fue del 0,56% (CEPAL, 2022a). En 2019, el Brasil lideró la región con un 1,16% de gasto en I+D en relación con el PIB, seguido de Cuba y el Uruguay, con un 0,5%, y la Argentina, con un 0,46%.

Estos cuellos de botella tienen varias repercusiones. La elevada deuda pública no es necesariamente un problema en sí mismo, pero puede convertirse en uno si los países son objeto de evaluaciones de la calificación crediticia que luego repercuten en el acceso a los flujos financieros y los mecanismos de financiamiento. En este contexto, para impulsar un cambio transformador y hacer frente a las restricciones operativas de carácter estructural, es preciso invertir en el largo plazo. No obstante, no hay suficientes instituciones audaces que tengan el mandato de brindar financiamiento de manera paciente, a largo plazo y asumiendo un riesgo elevado. Algunas excepciones son el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).

- **Heterogeneidad territorial y productiva**

Otro rasgo fundamental de América Latina y el Caribe es la heterogeneidad estructural, que se caracteriza por la fragmentación de la producción y las asimetrías en la productividad a nivel de subregiones, sectores y empresas, así como entre los distintos países y dentro de ellos (Pinto, 1970; Cassiolato y Lastres, 2005; Cassiolato y Gonzalo, 2015). Además, la mayoría de los sectores y empresas más dinámicos se concentran en centros urbanos como São Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México, Lima o Santiago. Por ejemplo, el PIB per cápita del departamento más rico de Colombia es casi 12 veces superior al del departamento más pobre; esa brecha es de casi 9 veces cuando se comparan las regiones chilenas y de 8 en el caso de las provincias argentinas (CEPAL, 2018a).

Las diferencias en los niveles de productividad entre los distintos sectores también son significativas. Sin embargo, esto es más evidente en el ámbito de las empresas, pues las economías de América Latina y el Caribe se caracterizan por tener una gran cantidad de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) de escasa productividad. Más del 99% de las empresas de la economía formal son mipymes y presentan una brecha de eficiencia y rentabilidad con respecto a las empresas más grandes (Dini y Stumpo, 2020). Esto menoscaba la capacidad de la región para crear empleos y actividades económicas de calidad e impulsar la productividad.

- **Vulnerabilidad social**

Las brechas de productividad y los cuellos de botella en el ámbito del crecimiento han provocado vulnerabilidad social. En consecuencia, algunas características comunes en América Latina y el Caribe son los desplazamientos de las poblaciones indígenas y el gran tamaño del sector informal, así como los altos niveles de desempleo y los desequilibrios sociales. La región tiene dificultades persistentes para crear empleo en el sector privado formal. La informalidad representa más del 50%

del empleo total. En la peor fase de la pandemia, el desempleo abierto alcanzó un promedio de casi el 12% a nivel regional (CEPAL, 2022e). Este problema afecta en mayor medida a las mujeres, y una de cada dos se encuentra fuera del mercado laboral (CEPAL, 2022e).

Como se ha señalado anteriormente, la vulnerabilidad social de América Latina y el Caribe también deriva de los altos niveles de pobreza y desigualdad. Durante la pandemia, los problemas en la distribución perjudicaron más a los sectores más pobres, lo que frenó la tendencia a la baja en materia de desigualdad, que había venido disminuyendo desde 2002, si bien desde 2010 lo hacía a menor ritmo. El coeficiente de Gini para la media de América Latina pasó de 0,54 en 2002 a 0,46 en 2020, tras experimentar ligeras reducciones a partir de 2010.

La pandemia ha mostrado que las desigualdades van mucho más allá del ámbito de los ingresos. Antes de la pandemia, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, y el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud (CEPAL, 2021d). La precariedad dificulta aún más el acceso a la sanidad, la educación y otros servicios públicos esenciales.

- **Débil capacidad institucional**

La región se ve perjudicada por la débil capacidad institucional y del sector público, especialmente en el plano subnacional (Mazzucato y Penna, 2016a, 2020). La capacidad del sector público generalmente se define como el conjunto de habilidades, capacidades y recursos necesarios para desempeñar funciones públicas, desde la prestación de servicios públicos hasta el diseño y la implementación de políticas. La pandemia puso en evidencia que muchos Gobiernos de América Latina y el Caribe que dejaron de lado esas capacidades centrales y dinámicas tienen opciones limitadas para enfrentar emergencias (Mazzucato y otros, 2021). A pesar de que existen varias instituciones de excelencia, desde mediados de la década de 2000 ha venido disminuyendo el nivel de confianza y satisfacción referente a las instituciones y los servicios públicos. Según las encuestas, la mayoría de los ciudadanos opinan que los Gobiernos tienen la responsabilidad de aplicar políticas que reduzcan la desigualdad. Sin embargo, en la región también ha cobrado fuerza una tendencia perniciosa: la confianza en los Gobiernos ha caído por debajo del 40% (OCDE y otros, 2021). Es más, durante la pandemia, la insatisfacción respecto de los sistemas educativos y sanitarios aumentó notablemente. Eso es un indicio de la incapacidad y las dificultades del sector público para atender las necesidades cambiantes de los ciudadanos.

La desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas se refleja en la baja moral tributaria de la región. Si bien algunas personas se quejan de la burocracia, la solución no radica en limitar la regulación o bajar los impuestos. En 2017, el costo regional de la evasión y la elusión fiscal ascendía al 6,3% del PIB (CEPAL, 2019). El problema se agrava aún más a causa de la rigidez institucional y la creciente judicialización de las políticas de alto nivel. Esto ha dificultado la creación de un entorno de aprendizaje en el sector público y, en última instancia, ha “infantilizado” al Estado (Mazzucato, 2021; Collington y Mazzucato, 2022). Asimismo, ha desalentado la puesta en marcha de iniciativas gubernamentales dirigidas a asumir riesgos y crear capacidad. Por supuesto, hay excepciones, como Chile, donde se estableció el Laboratorio de Gobierno, que brinda un espacio seguro para que la administración pública experimente y ponga a prueba nuevos enfoques. No obstante, la mayoría de los países carecen de instituciones equivalentes, al igual que falta un foro regional en el que intercambiar experiencias sobre “los aspectos que funcionan” en el ámbito gubernamental.

▪ Margen fiscal limitado

Cabe destacar que en los países de América Latina y el Caribe existe mucha heterogeneidad en lo que respecta al margen fiscal, tanto en términos de base imponible como de perfil de la deuda. Por ejemplo, el Brasil tiene una base imponible relativamente alta y casi no tiene deuda soberana externa, lo que contrasta radicalmente con la situación de Chile, Colombia y algunos estados del Caribe, como Haití y Trinidad y Tabago, cuyo crecimiento interno depende, al menos en parte, de la deuda externa (Prats Cabrera y Pereira, 2022). Evidentemente, resulta fundamental conocer estas diferencias para diseñar estrategias industriales a nivel nacional. A pesar de las diferencias, existe un discurso público persistente en torno a la austeridad como medio para lograr la responsabilidad fiscal.

La transformación industrial requiere inversiones públicas y privadas. En consecuencia, las medidas generalizadas de austeridad pueden perjudicar cualquier tipo de estrategia industrial. Si bien es importante actuar con eficiencia, es evidente que la inversión pública es clave para garantizar el crecimiento a largo plazo derivado de la inversión en I+D, educación y sanidad, entre otros. Sin embargo, como se observa en el cuadro 1, en la actualidad la inversión pública en I+D es insignificante; el 1,2% invertido por el Brasil en 2019 constituye el gasto más alto de la región como porcentaje del PIB, una cifra muy inferior al promedio del 2,7% registrado en los países de la OCDE en 2020 (OCDE, 2022). Asimismo, existe una brecha de inversión en infraestructura, que ha sido ampliamente documentada (Lardé y Sánchez, 2014). Al no invertirse en esa esfera, las ramificaciones posteriores exigen un mayor gasto público para reparar los daños. Al fin y al cabo, la tasa de encarcelamiento per cápita supone una mayor carga

financiera pública que el gasto per cápita en educación. Por eso, resulta fundamental prestar atención a las inversiones a largo plazo que aumentan la capacidad productiva, además de velar por que el sector público tenga el margen fiscal necesario para realizar esas inversiones, incluida la capacidad para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos.

Cuadro 1 | América Latina y el Caribe: indicadores de inversión seleccionados, por país y región

País	Formación bruta de capital fijo (2021) (En porcentajes del PIB)	Gasto en I+D (2019) (En porcentajes del PIB)	Gasto público en educación (2019) (En porcentajes del PIB)	Proporción de investigadores en la población activa (2019) (Por cada 1.000 personas)	Valor agregado manufacturero (2019) (En porcentajes del PIB)
Argentina	15,3	0,46	4,7	2,9	14,5
Brasil	18,0	1,16 ^a	6,1 ^a	...	10,3
Chile	24,3	0,34	5,4 ^a	1	9,0
Colombia	17,4	0,23	4,5	0,17 ^b	10,9
Costa Rica	16,9	0,39 ^a	6,8	0,79 ^a	12,0
Cuba	11,4 ^c	0,55	12,5
El Salvador	20,4	0,17	3,4	0,15	15,5
Guatemala	15,3	0,03	3,2	0,04	13,8
México	19,7	0,28	4,3 ^a	0,73	17,2
Paraguay	22,7	0,14	3,5	0,29	18,8
Perú	23,4	0,16	3,8	...	12,8
Trinidad y Tabago	...	0,08 ^a	3,7	1,25 ^a	18,1
Uruguay	18,0	0,53	4,7	1,4	10,4
América Latina y el Caribe	19,0	0,56	...	1,21	13,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Red Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>, y el Banco Mundial.

^a 2018.

^b 2017.

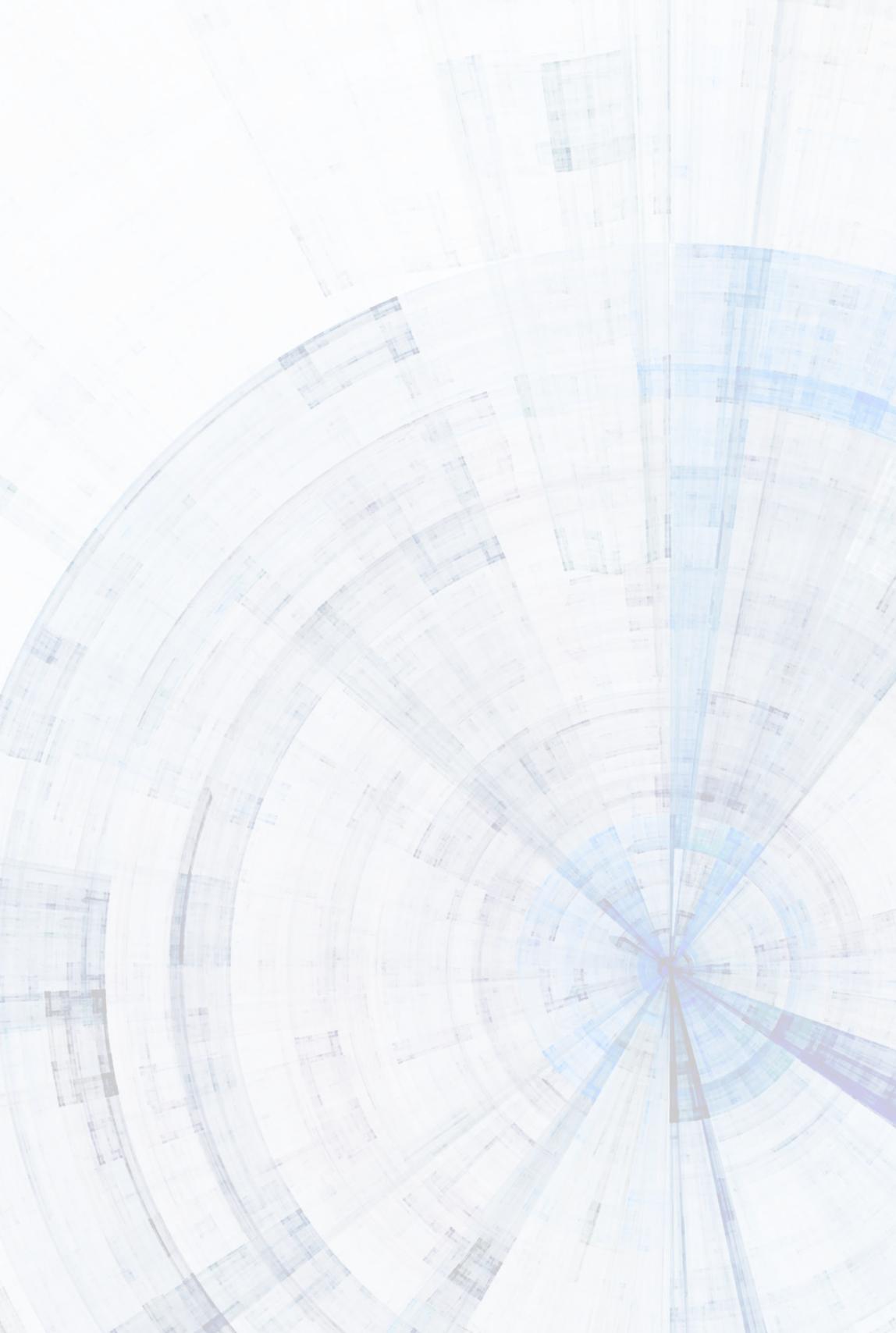
^c 2019.

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos aumentaron su gasto fiscal durante la pandemia, siguieron estando limitados por las reglas fiscales (CEPAL, 2022f). Habida cuenta de la naturaleza de las finanzas mundiales, los préstamos concedidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la región han estado a menudo condicionados a que América Latina y el Caribe redujera su inversión pública y emprendiera “reformas estructurales” que han llevado a la austeridad. Con frecuencia, estos límites externos han sido contraproducentes. En efecto, los períodos de retracción del Estado, en ocasiones derivados de las condicionalidades impuestas por las instituciones financieras mundiales, no han hecho más que aumentar la relación entre la deuda y el PIB

en varios países de la región. Esto se debe a que la caída de la inversión pública y el retraso de la inversión privada solo hacen que la productividad disminuya aún más, lo que provoca que el denominador de deuda/PIB se estanque. Por lo tanto, incluso con un déficit modesto, esta proporción puede aumentar mucho.

Estas siete limitaciones estructurales se refuerzan mutuamente y obstaculizan las oportunidades de desarrollo y el crecimiento a largo plazo. La debilidad y la heterogeneidad de la estructura productiva agudizan la informalidad y la desigualdad social, además de aumentar la vulnerabilidad del sector externo. Al mismo tiempo, una estructura institucional débil no es capaz de orientar las inversiones hacia los sectores más dinámicos e innovadores ni de prestar servicios de calidad a la población, lo que aumenta la vulnerabilidad social y la desconfianza. La interacción entre estas características estructurales y la globalización ha provocado una serie de crisis, que han aumentado la vulnerabilidad macroeconómica y han reducido el margen político y fiscal. En vista de estos problemas estructurales —el desarrollo impulsado por los productos básicos, la baja productividad, las restricciones en la balanza de pagos, la heterogeneidad territorial y productiva, la vulnerabilidad social, la débil capacidad institucional y un espacio fiscal limitado—, el diseño de nuevas políticas industriales y estrategias de desarrollo para América Latina y el Caribe será difícil y complejo, a la par que urgente. Ahora que las aguas van volviendo a su cauce tras la pandemia de COVID-19, existen oportunidades claras que los Gobiernos pueden aprovechar para replantear el papel del Estado en la búsqueda de la transformación estructural productiva y el desarrollo de las capacidades en América Latina y el Caribe.

Los enfoques de política industrial orientada por misiones que se proponen en el siguiente capítulo constituyen un paso importante para que los Gobiernos promuevan la transformación y la orienten hacia un desarrollo sostenible.



“Los enfoques de política orientada por misiones redirigen las políticas verticales, que pasan de centrarse en sectores concretos a abordar los principales desafíos —el cambio climático, la brecha digital o los objetivos sanitarios—, a los que pueden contribuir todos los sectores, en lugar de solo unos pocos. De ese modo, catalizan el apoyo intersectorial para promover la transformación y contribuir a la consecución de esos objetivos.”



Capítulo III

Un nuevo llamamiento para que la política industrial sea un elemento central de la estrategia de desarrollo

La inversión, tanto pública como privada, es clave para el crecimiento. Si se pretende avanzar, las soluciones no pueden depender del tamaño de los Estados, sino de si son Estados inteligentes que catalicen inversión e innovación a nivel de toda la economía. Se necesita, nada menos, que una perspectiva totalmente nueva de la estrategia industrial, que sitúe a los sectores público y privado como socios para afrontar retos complejos y alcanzar objetivos comunes, ya que el crecimiento impulsado por la inversión se cataliza con mayor eficacia cuando existen una dirección y un propósito claros. Si el sector público marca esa dirección en torno a objetivos de sostenibilidad, por ejemplo, puede atraer la inversión del sector privado, de modo que ambos sectores terminen colaborando en proyectos que aumenten la inversión total, la innovación y, en última instancia, la productividad. Si esa transformación ocurre en más cadenas de suministro de diversos sectores, en lugar de en solo unos pocos elegidos, mejor será.

Para ello, es necesario un cambio fundamental, que sustituya las políticas industriales tradicionales, centradas en los sectores a los que se ha de prestar apoyo, por una mejor y más completa selección de los problemas cuya solución requiere que múltiples sectores y actores aporten financiamiento y desarrollen procesos innovadores y transformadores. Por ejemplo, los recursos naturales podrían no extraerse del suelo simplemente, sino que es preciso aportarles un valor agregado que conduzca a la economía hacia un crecimiento sostenible, inclusivo e impulsado por la innovación. Esto también requiere inversión en nuevas capacidades dinámicas dentro del Estado.

Tradicionalmente, las estrategias industriales entrañan tanto políticas “horizontales” como “verticales”. Las primeras se centran en facilitar las condiciones idóneas para crear conocimientos, por ejemplo, mejorando las oportunidades educativas, aumentando la base de competencias y construyendo infraestructuras innovadoras. Sin estas inversiones, no hay una base sobre la que desarrollar una estrategia industrial. De hecho, como se muestra en el cuadro 1, históricamente los países de América Latina y el Caribe han invertido muy poco en educación e investigación y, a menudo, no han invertido en el tipo de instituciones que establecen vínculos dinámicos entre la ciencia y la industria.

En cambio, las políticas verticales han tendido a centrar las intervenciones en ámbitos concretos: sectores como el transporte, la salud o la energía o tecnologías específicas. A menudo han llevado a la concesión generalizada de subvenciones a determinadas empresas y negocios. Esto ha tenido el inconveniente de propiciar el acaparamiento de las políticas por parte de determinados sectores, así como la creación de un sistema inercial, ya que estos sectores no tienen la obligación de transformarse para poder recibir ayudas. En América Latina y el Caribe, esto ha hecho que los sectores basados en los productos básicos obtenidos de los recursos naturales se consideren ámbitos aislados que requieren apoyo, en lugar de verse como esferas que es preciso transformar para alcanzar una serie de objetivos (véase el capítulo IV.H). Además, en algunos países se ha hecho demasiado hincapié en utilizar las estrategias industriales para lograr precios competitivos, ya sea mediante la concesión de exenciones fiscales a las industrias exportadoras o la devaluación de los tipos de cambio, lo que tiene un elevado costo fiscal y puede dar lugar a relaciones comerciales perjudiciales para todas las partes. Ante problemas complejos como el cambio climático y los retos estructurales descritos en el capítulo II, estas estrategias industriales verticales ya no resultan adecuadas.

A. Una estrategia industrial orientada por misiones

Los enfoques de política orientada por misiones redirigen las políticas verticales, que pasan de centrarse en sectores concretos a abordar los principales desafíos —el cambio climático, la brecha digital o los objetivos sanitarios—, a los que pueden contribuir todos los sectores, en lugar de solo unos pocos. De ese modo, catalizan el apoyo intersectorial para promover la transformación y contribuir a la consecución de esos objetivos. En otras palabras, la atención se centra en la colaboración y la inversión entre los distintos sectores.

Recuadro 1 | Misiones

Las misiones no especifican cómo lograr los resultados deseados, sino que estimulan el desarrollo de una serie de soluciones de carácter ascendente para hacer frente a los grandes desafíos, y recompensan a los actores dispuestos a asumir riesgos y experimentar. Una política orientada por misiones no se basa en una planificación descendente, sino en dar una dirección al crecimiento, aumentar las expectativas de las empresas sobre las futuras esferas de crecimiento y alentar la creación de soluciones ascendentes que den respuesta a los principales retos del siglo XXI.

Fundamentalmente, el marco de las misiones exige que el Estado ayude a forjar nuevos tipos de alianzas entre las organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro, a través de procesos de inteligencia colectiva que impulsen el crecimiento y, al mismo tiempo, resuelven problemas clave de la sociedad (Mazzucato, 2018b). En este sentido, las misiones exigen dejar de ver al Gobierno como un mero solucionador de los fallos del mercado y reductor de los riesgos, para pasar a verlo como un creador de mercado que fomenta la asunción de riesgos, comparte los riesgos y los beneficios e inclina el campo de juego a favor de los objetivos deseados. No se trata de que el Gobierno seleccione a los ganadores, sino de que escoja a los actores dispuestos, es decir, a las distintas entidades a nivel de toda la economía (pertenecientes a diferentes sectores, tanto públicos como privados) que están dispuestas a comprometerse con misiones pertinentes desde el punto de vista social. El uso de las misiones para impulsar la estrategia industrial implica centrarse menos en los sectores individuales y más en los problemas que importan a la gente. Si se estructura y gestiona de manera eficaz, el enfoque de política orientado por misiones podría impulsar la innovación en diferentes sectores, recabando inversiones de diferentes actores y catalizando una actividad que, de otro modo, no se habría producido (Mazzucato y Dibb, 2019).

Glosario de misiones

Ascendente	Que progresa hacia arriba, partiendo de los niveles más bajos de un sistema
Gran reto	Problema difícil, a la par que importante, y de carácter sistémico, que afecta a toda la sociedad y no tiene una "solución milagrosa"
Cuantificable	Parámetro que puede cuantificarse con los parámetros existentes o a través de logros que se determinan de forma evidente como "sí" o "no"
Misión	Objetivo concreto o paso alcanzable hacia un gran reto que contextualice los proyectos
Proyecto	Actividad de carácter innovador e individual, aislada y claramente definida, cuyos resultados son arriesgados o inciertos
Sector	Categoría o subdivisión definida de la actividad económica
Efectos colaterales	Innovación tecnológica, intangible o de otro tipo, que encuentra un uso y un valor más allá del previsto originalmente
Sujeto a plazos	Sujeto a un plazo de tiempo exigente
Descendente	Sistema jerárquico en el que las acciones o políticas se determinan en los niveles más altos

Fuente: M. Mazzucato y G. Dibb, "Missions: a beginner's guide", *Policy Brief series*, N° IIPP PB 09, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), 2019.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Mazzucato, "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities", *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, N° 5, octubre de 2018, y M. Mazzucato y G. Dibb, "Missions: a beginner's guide", *Policy Brief series*, N° IIPP PB 09, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), 2019.

Las políticas orientadas por misiones determinan los grandes retos y los desglosan en objetivos claros y viables. Los 17 ODS puestos en marcha por las Naciones Unidas en 2015 pueden considerarse una visión global de los grandes retos más acuciantes a nivel mundial. Si bien los ODS son útiles para orientar el enfoque y establecer las prioridades, en su mayor parte siguen siendo demasiado generales para poder aplicarse. Para que sean alcanzables, deben desglosarse en una serie de medidas pragmáticas, es decir, misiones, que pueden definirse como objetivos concretos dentro de un mismo reto y actuar como marcos y estímulos para la innovación (Mazzucato, 2018a y 2018b). Las misiones son problemas claramente cuantificados, que pueden ser abordados por distintos sectores con miras a solucionar un reto, como la reducción de las emisiones de carbono en un porcentaje determinado durante un tiempo específico. Por ejemplo, el ODS 13, relativo a la acción por el clima, puede materializarse creando regiones neutras en carbono; el ODS 14, relativo a la vida submarina, puede traducirse en la eliminación del plástico en los océanos; o el ODS 3, relativo a la salud y el bienestar, puede concretarse en una mayor cobertura de los sistemas nacionales de salud. En cada caso, la idea es movilizar el mayor número de sectores posibles para abordar el reto de manera verdaderamente integral y sostenible. Esto implica que una misión climática no debe centrarse únicamente en las energías renovables, sino que debe abordar el transporte, la agricultura y la nutrición (Mazzucato, 2019).

Diagrama 1 | Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Para que los Gobiernos de América Latina y el Caribe pongan en marcha estrategias industriales orientadas por misiones, un primer paso importante radica en consensuar el reto o los retos que es preciso abordar. En el capítulo IV se proponen tres retos en los que América Latina y el Caribe podría centrarse: las desigualdades en materia de salud, la brecha digital y el cambio climático. La selección de las misiones para hacer frente a los retos que son importantes para la sociedad y estimular la innovación en múltiples sectores es una tarea muy compleja. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe pueden aprovechar todo su poder de convocatoria a la hora de seleccionar una misión, pues pueden aunar a organizaciones públicas, privadas y sociales. Como se explica más detalladamente en el capítulo VI.A del presente informe, la participación es clave. Si bien la forma y el tamaño de las misiones puede variar, existen seis criterios clave que podrían cumplir (Mazzucato, 2018a):

- **Ser atrevidas e inspiradoras y revestir una gran importancia para la sociedad**

Las misiones deben involucrar a la sociedad y dejar claro que, a través de medidas ambiciosas y audaces, tanto en el plano regional como en el nacional, se diseñarán soluciones que repercutirán en la vida cotidiana de las personas. Para ello, las misiones deben entrañar oportunidades interesantes de innovación audaz y, al mismo tiempo, estar relacionadas con el debate público sobre los principales retos que es necesario afrontar. El objetivo de Centroamérica de establecer un suministro integrado de energía (véase el capítulo IV.F) es un ejemplo de iniciativa atrevida, inspiradora e importante para la sociedad.

- **Marcar una dirección clara: tener fines concretos, medibles y con plazos**

Las misiones deben inscribirse en un marco claro. Aunque también permiten realizar inversiones a largo plazo, requieren un objetivo específico que pueda formularse de forma binaria (por ejemplo, determinar si un hombre ha llegado a la Luna y ha regresado sano y salvo) o cuantificarse (por ejemplo, si se ha logrado reducir las emisiones de carbono en un porcentaje determinado con respecto a una cifra de referencia en todo el sector manufacturero). Además, necesitan contar con un calendario definido que rijan la ejecución de las distintas actuaciones. A pesar de tratarse de plazos de tiempo limitados, estos intervalos deben ser lo suficientemente largos para permitir que el proceso evolucione y para que los actores establezcan relaciones e interactúen entre sí. Sin objetivos y plazos concretos, no será posible determinar el éxito (o el fracaso) ni cuantificar los avances encaminados a lograr un resultado concreto. El plan del Uruguay para reducir la brecha digital entre los

estudiantes de las escuelas (véase el capítulo IV.C) ilustra la manera en que un Gobierno puede utilizar objetivos claros con el objetivo de emprender nuevas modalidades de colaboración con el sector privado en aras de innovar y movilizar los recursos.

- **Llevar a cabo iniciativas de investigación e innovación ambiciosas pero realistas**

Los objetivos de la misión deben ser ambiciosos y centrarse en actividades de investigación e innovación que se puedan llevar a cabo en toda la cadena de innovación, incluidos los efectos de retroalimentación entre la investigación básica y la aplicada. Esa ambición garantiza que los investigadores e innovadores se sientan motivados a conseguir aquello que, de otro modo, ni siquiera se intentaría (adicionalidad en la investigación). Además, el desarrollo tecnológico necesario podría incentivar la puesta en marcha de actividades de investigación e innovación que los agentes privados posiblemente no emprendieran en situaciones normales, lo que justificaría y legitimaría la intervención pública. El intento de Chile de posicionar la minería como elemento clave del desarrollo sostenible (véase el capítulo IV.A) es un claro ejemplo de la manera en que los Gobiernos pueden servirse de las misiones audaces, pero realistas, para motivar al sector privado a asumir más riesgos en sus esfuerzos por innovar.

- **Permitir una innovación interdisciplinaria, intersectorial y con diferentes actores**

Las misiones deben enmarcarse de tal manera que generen actividad en múltiples disciplinas científicas, en diferentes sectores industriales (por ejemplo, el transporte, la agricultura, la salud y los servicios) y con diferentes tipos de actores (públicos, privados, del tercer sector u organizaciones de la sociedad civil). Las misiones deben seleccionarse con el objetivo de abordar retos claros que animen al sector privado a invertir donde, de otro modo, no lo haría (adicionalidad en los negocios). Las misiones conectan a todos los actores pertinentes a través de nuevas formas de alianzas para diseñar y crear en consuno, y se centran en objetivos cuya resolución requiere de múltiples sectores y actores. La experiencia en la región mexicana de Nuevo León y su transición hacia un sector manufacturo avanzado (véase el capítulo IV.B) demuestran que los Gobiernos pueden utilizar las políticas orientadas a los resultados para movilizar iniciativas innovadoras, de carácter intersectorial y ascendente, por parte de diferentes actores.

- **Dar lugar a múltiples soluciones ascendentes**

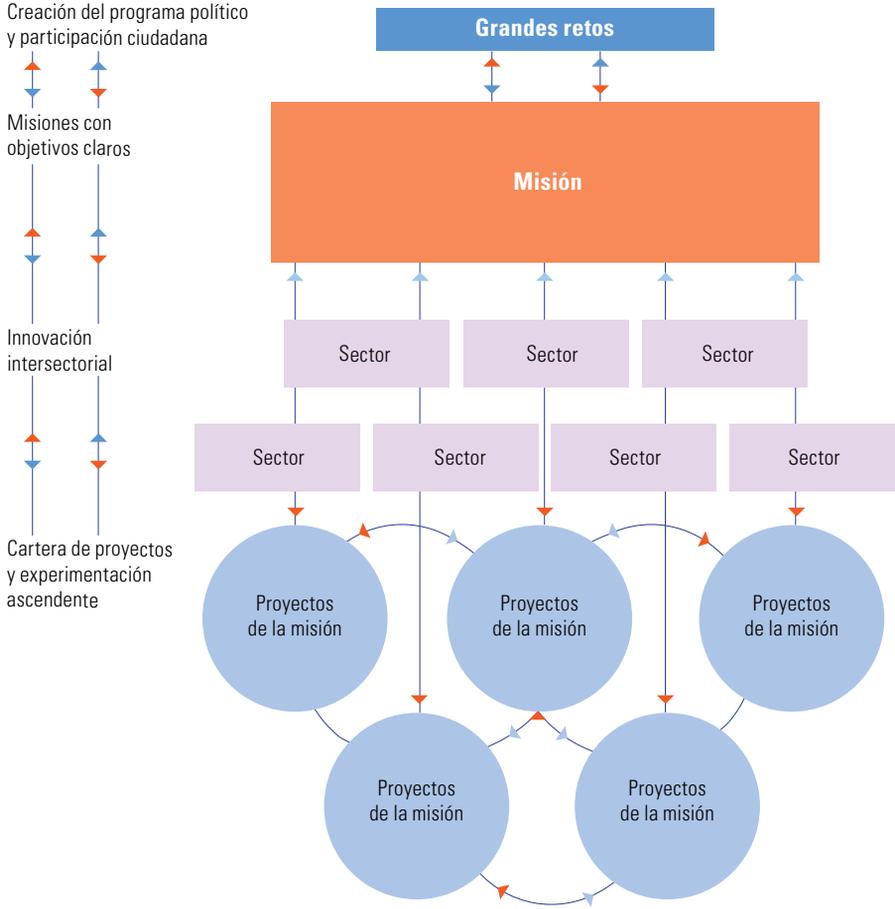
Las misiones no deben poder alcanzarse a través de una única vía de desarrollo o tecnología, sino que deben dar pie a la aplicación de diferentes tipos de soluciones. En los enfoques basados en misiones, el resultado esperado está claramente definido. Sin embargo, la trayectoria para lograrlo debe basarse en un enfoque ascendente de múltiples soluciones, algunas de las cuales fracasarán o tendrán que ir ajustándose por el camino. Estos procesos ascendentes pueden fomentar el tipo de actividades de experimentación y autodescubrimiento que, como ya se ha comprobado, impulsan el aprendizaje y la innovación (Rodrik, 2004). Un buen punto de referencia son las innovaciones médicas de carácter ascendente conseguidas gracias a las iniciativas del Gobierno argentino para proteger a sus ciudadanos frente a la pandemia de COVID-19 (véase el capítulo IV.D).

- **Fomentar la participación**

Es fundamental que la percepción general de las misiones sea de legitimidad y especial importancia para la sociedad. La mejor manera de lograrlo es involucrar a las partes interesadas en el establecimiento la misión. Esto garantizará su durabilidad y supervivencia a través de los ciclos políticos. Para ello, es esencial promover una participación pública significativa en el proceso de selección de las misiones, incluso si, en última instancia, estas se escogen a nivel político. Sin la participación cívica, existe un riesgo demasiado elevado de que el público general quede desconectado y se termine adoptando un enfoque puramente tecnocrático. Una misión no inspirará a las personas si estas no se sienten parte de ella. Esta cuestión se desarrolla en más detalle en el capítulo VI del presente informe. El diseño inclusivo del Sistema de Cuidado de Bogotá (véase el capítulo IV.E) demuestra que la legitimidad ciudadana fortalece las políticas públicas.

Una vez que los Gobiernos escogen las misiones, pueden utilizar mapas de las misiones para ayudar a coordinar las políticas y las actividades. Por ejemplo, una misión centrada en el turismo verde para el Caribe puede aprovechar las iniciativas ya desplegadas en la región y movilizar a otros sectores y partes interesadas (véase el capítulo IV.I). En última instancia, una misión de ese tipo requeriría la colaboración de muchos sectores diferentes; desde el uso de materiales ecológicos en el sector de la construcción hasta el empleo de medios de transporte más ecológicos, pasando por nuevas formas de reciclaje y servicios digitales que capten la huella de carbono de residentes y turistas. En el diagrama 2 se ilustra el proceso para crear un mapa de las misiones: desde el reto abordado por la misión hasta las inversiones sectoriales con determinados proyectos subyacentes.

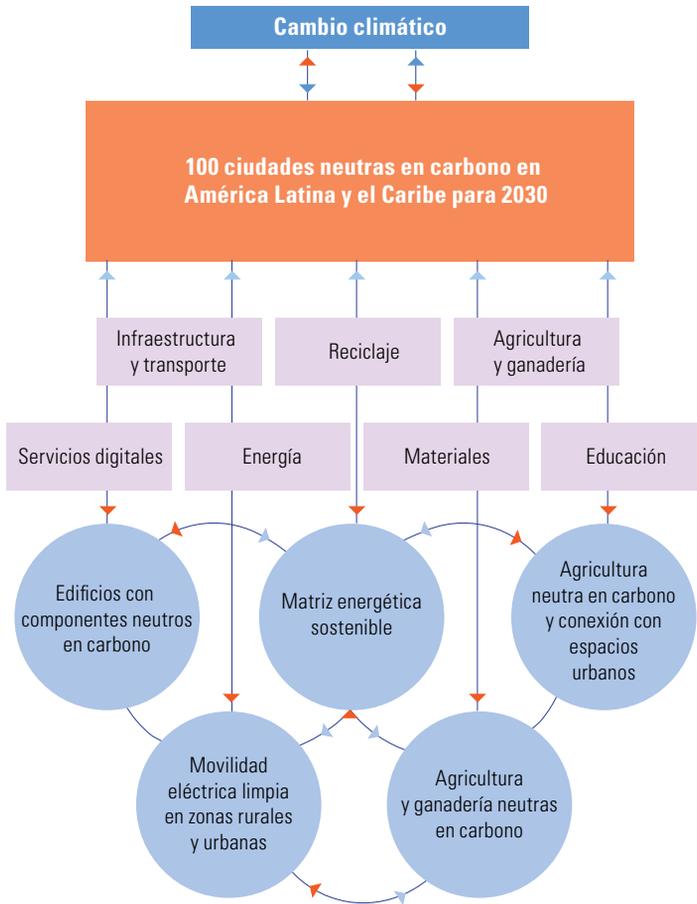
Diagrama 2 | Mapa de las misiones



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Mazzucato, *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*, Luxemburgo, Comisión Europea, 2018.

A continuación, se presenta un ejemplo aplicable a una misión relacionada con el clima. Sería necesario invertir en esferas como el transporte, la nutrición, los servicios digitales y varios sectores de otro tipo para movilizar realmente la innovación y la inversión de manera intersectorial y ascendente.

Diagrama 3 | Mapa de la misión: 100 ciudades neutras en carbono para 2030

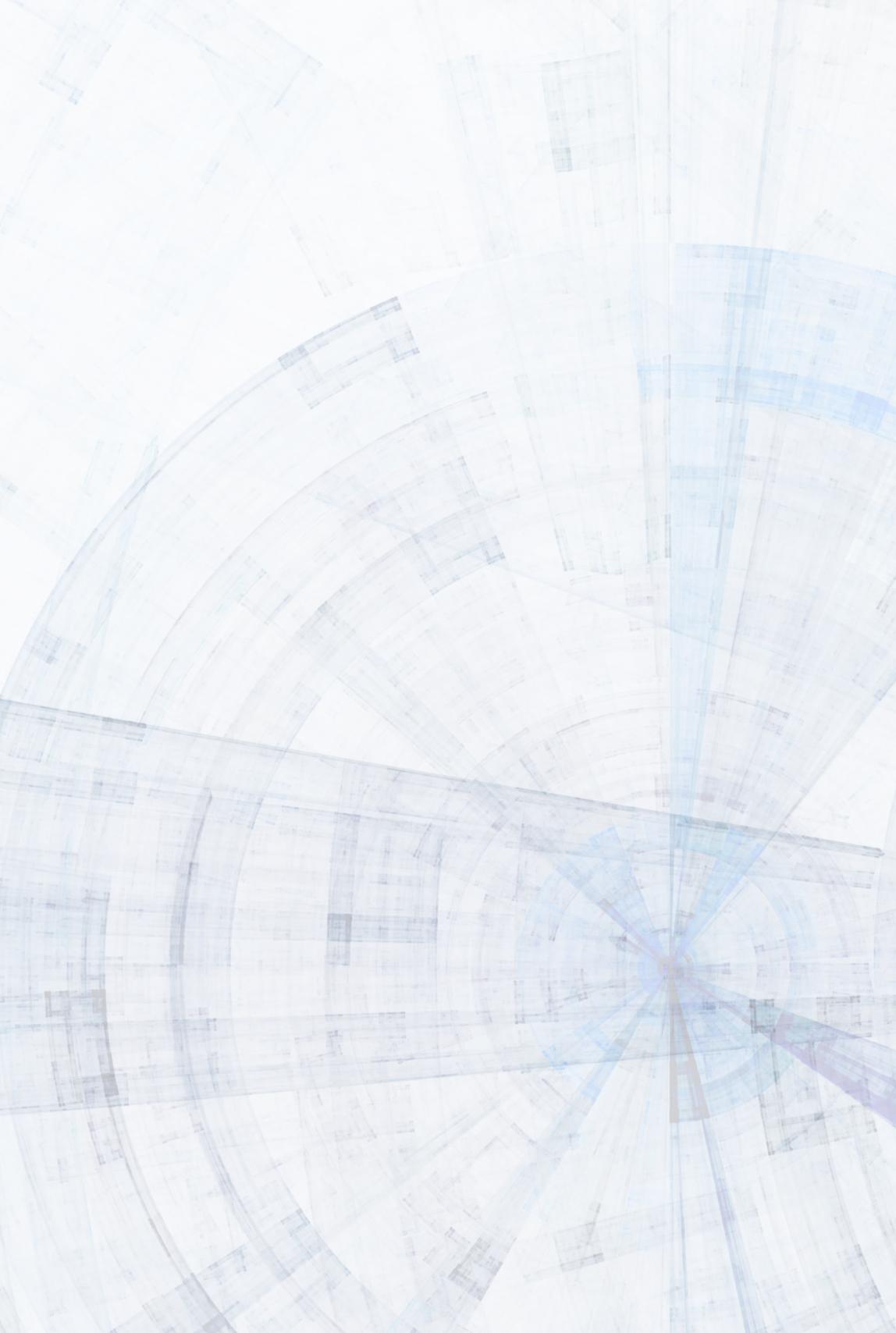


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Mazzucato, *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*, Luxemburgo, Comisión Europea, 2018.

Asimismo, dada la importante presencia del agua en la región, se precisa un nuevo modelo de gobernanza y gestión. A pesar de que América Latina tiene la mayor proporción de agua per cápita del mundo, más de 130 millones de personas no tienen acceso al agua potable y solo una de cada seis personas dispone de sistemas de saneamiento adecuados (Mateo-Sagasta, Marjani Zadeh y Turra, 2017; Marengo, 2019). Además, las cuencas hidrográficas y los hábitats acuáticos se utilizan como vertederos de basura, residuos y desechos mineros, industriales y agrícolas, lo que aumenta la ineficiencia económica, la contaminación y la pobreza (Mateo-Sagasta, Marjani Zadeh y Turra, 2017). Para desarrollar un nuevo enfoque de la política hídrica que esté más orientado a los resultados, debemos redefinir el agua como un bien común global. En efecto, el bien común es un objetivo y

un propósito en sí mismo, y esto tiene serias implicaciones en la gobernanza y la colaboración en el ámbito de los recursos (Mazzucato y otros, 2022). Por ejemplo, como se examina en el capítulo IV, en el caso de la gobernanza hídrica del canal de Panamá, los avances hacia un marco de bien común sientan las bases para adoptar un enfoque de política orientada por misiones. Para ello, sería necesario evaluar el agua de una forma más dinámica y desarrollar nuevos sistemas de gestión de los lagos, las esclusas, los diques y los canales que estén más orientados a los resultados, a fin de disponer de suficiente agua para mantener la actividad económica de la que depende Panamá. Si bien es preciso seguir investigando a ese respecto, el marco del bien común global constituye un paso fundamental para proteger los ecosistemas y los sistemas económicos que dependen de una gobernanza responsable del agua (Global Commission on the Economics of Water, 2022).

En última instancia, en América Latina y el Caribe, los enfoques de política orientada por misiones pueden ayudar a estimular la inversión en una amplia variedad de sectores; diversificar la especialización; impulsar la productividad y el desarrollo de aptitudes en la industria manufacturera y los servicios; apoyar la modernización de los sectores relacionados con los productos básicos, y rediseñar la gobernanza de los recursos como el agua. En los próximos capítulos del presente informe se detallan los diferentes elementos y facilitadores que pueden tener en cuenta los Gobiernos para pasar con éxito de las tradicionales políticas industriales, centradas en los sectores o las tecnologías, a las políticas industriales orientadas por misiones.



“La adopción de un marco [por misiones] a la hora de repensar las políticas de los sectores relacionados con los recursos naturales permite que estos sectores vayan más allá de la extracción y se centren en la creación de valor económico, medioambiental y social. Si los sectores relacionados con los recursos naturales son componentes centrales de una misión, deben transformarse.”



Capítulo IV

Aprendizaje de las iniciativas impulsadas por retos en América Latina y el Caribe

Entre los numerosos y apremiantes retos que afrontan los países de América Latina y el Caribe a día de hoy, las desigualdades en materia de salud, la brecha digital y el cambio climático deberían ocupar un lugar destacado en los programas gubernamentales. Estos desafíos representan una oportunidad para poner en marcha una nueva visión concertada en torno a las políticas públicas y al papel del Estado a la hora de responder a los grandes retos de la sociedad. En este capítulo se evalúan un conjunto de casos observados en América Latina y el Caribe, en los que las formas de abordar esos retos están orientadas a los objetivos y los resultados. Además, se ponen de relieve una serie de ejemplos en los que las políticas aplicadas podrían beneficiarse de un enfoque más orientado por misiones y que se aplique en todo el gobierno.

Estos tres retos —las desigualdades sanitarias, la brecha digital y el cambio climático— podrían situarse en el centro de las políticas gubernamentales y desempeñar un papel clave en la movilización y coordinación de las partes interesadas. En primer lugar, la pandemia de COVID-19 sacó a la luz una serie de vulnerabilidades fundamentales en los sistemas de salud de América Latina y el Caribe, y amenazó con socavar los principales avances logrados durante los últimos decenios en materia de desarrollo. La pandemia supuso un reto enorme para los sistemas sanitarios, tanto públicos como privados, y puso a prueba la resiliencia de las capacidades productivas, los marcos de gobernanza y las instituciones para adaptarse, funcionar e innovar en la prestación de servicios públicos. En segundo lugar, si bien se está llevando a cabo una transformación

digital a nivel regional, la pandemia puso de manifiesto que el acceso a Internet no es homogéneo (tanto en términos de conexión como de dispositivos), lo que tiende a exacerbar las desigualdades existentes entre los países de la región y dentro de ellos. La brecha digital de América Latina y el Caribe también ha afectado a la relación entre las administraciones públicas, por un lado, y los ciudadanos y las empresas, por otro. En tercer lugar, los Gobiernos de la región deben intensificar sus esfuerzos para tener una oportunidad real de cumplir los objetivos climáticos establecidos en el Acuerdo de París. En parte debido a la gran dependencia de la energía hidroeléctrica a nivel regional, así como a la contribución al desarrollo de la extracción de recursos naturales, el uso de la tierra y la deforestación son algunas de las principales fuentes de emisiones de carbono en varios países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, las reservas de recursos naturales de la región (desde el litio y el cobre hasta el agua y la energía solar) desempeñarán un papel importante en los esfuerzos de descarbonización en América Latina y el Caribe. No obstante, la historia reciente ha demostrado que, para gestionar la extracción de recursos, se precisa una gobernanza compleja y delicada, como se analiza en más detalle en el capítulo IV.H. El creciente número de estaciones secas, inundaciones y olas de calor son indicadores claros de los efectos del cambio climático en los países de la región, así como de la urgencia de encontrar nuevas fuentes de creación de valor, más allá de la extracción de recursos naturales, con miras a impulsar el desarrollo².

En lo que queda de este capítulo se examinan ejemplos de políticas públicas que afrontan esos retos y que, o bien reflejan un enfoque de política orientada parcialmente por misiones, o bien podrían beneficiarse de él. Asimismo, se presenta un conjunto de casos de la región que investigan los desafíos y las oportunidades de adoptar una perspectiva más orientada a los resultados a la hora de dar respuesta a los desafíos sociales y de desarrollo. Estos casos se seleccionaron con la intención de representar diferentes temas y realidades de la región. Sin embargo, no son ejemplos perfectos de misiones, ya que no se diseñaron *ex ante* con este enfoque en mente. Aun así, muestran el potencial de las políticas impulsadas por los retos para estimular el cambio, así como la importancia de fomentar los enfoques intersectoriales y a nivel de todo el Gobierno en el ámbito de la política industrial y de innovación. Al mismo tiempo, destacan la necesidad de reforzar las capacidades del sector público para diseñar políticas e instrumentos que puedan orientar los intereses públicos, privados y sociales de forma conjunta.

² Se han determinado cinco motores directos de pérdida de biodiversidad: el cambio de uso de la tierra y el mar, la explotación de los recursos, el cambio climático, la contaminación y las especies invasoras, y todos ellos están vinculados a las actividades industriales humanas (IPBES, 2019).

A. Chile: el sector minero como plataforma para el desarrollo sostenible

En 2015, la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) diseñó un programa de especialización inteligente dirigido a convertir al sector minero en una plataforma para alcanzar el desarrollo sostenible en el futuro (Mazzucato y Penna, 2020, Saporito y otros, 2021). El programa tenía por objeto fomentar la innovación en toda la cadena de valor de la minería y, al mismo tiempo, promover la adopción de tecnologías verdes. Las soluciones tecnológicas debían tener en cuenta la escala del sector minero chileno y los puntos fuertes específicos del país. Este caso ilustra la manera en que los países que dependen de los recursos naturales pueden ayudar a transformar un sector básico de la economía impulsando el desarrollo tecnológico y creando nuevos mercados y sectores que giren en torno a él. La iniciativa eligió el objetivo de transformar el sector minero a fin de alcanzar las siguientes metas para 2035: i) aumentar la producción a 8,5 millones de toneladas; ii) mejorar la productividad (80% de la producción en los primeros cuartiles de costos en la industria a nivel mundial); iii) incrementar el número de proveedores nacionales (250 proveedores de clase mundial), y iv) aumentar las exportaciones (4.000 millones de dólares en exportaciones de bienes y servicios). El programa se diseñó de forma ascendente, movilizándolo a diferentes tipos de actores involucrados en el sistema de innovación.

41

Algunos de los proyectos de investigación, desarrollo e innovación más ambiciosos que se llevaron a cabo en el marco de la iniciativa consistieron en diseñar nuevos métodos para supervisar y cartografiar los relaves existentes (residuos de la extracción minera), un sistema de combustión dual de hidrógeno y diésel para los camiones de extracción minera, y otras tecnologías mineras climáticamente inteligentes que no generaran residuos. En 2018, el programa se fusionó con el Centro de Investigación Minera y Metalúrgica (CIMM) para formar una organización sin fines de lucro con el mandato de promover la innovación para afrontar los retos de la industria en materia de productividad, sostenibilidad y seguridad.

La lección más importante que puede extraerse de este caso es el enfoque orientado a los resultados que adoptó la CORFO a la hora de diseñar la política (Saporito y otros, 2021). La organización determinó un importante reto de carácter social, a saber, la extracción de recursos de forma más sostenible e inclusiva. A continuación, se fijaron objetivos definidos, que orientaran claramente a las partes interesadas del sector minero, sin restringir su capacidad para diseñar innovaciones ascendentes. Sin embargo, a pesar de esas orientaciones, el proyecto tenía un alcance demasiado limitado, ya que se centraba principalmente en el sector minero, en lugar de cooperar activamente con otros ministerios o sectores. Además, el proyecto solo se diseñó y ejecutó a nivel de la entidad, y no hubo un compromiso gubernamental y presidencial para ampliarlo a nivel

nacional. Esto provocó una falta de implicación política y de financiamiento público para cumplir con las misiones. En efecto, los enfoques de política orientada por misiones precisan de la coordinación, el compromiso y la participación de las múltiples partes interesadas.

B. México: del acero a la industria manufacturera avanzada, el reto de Monterrey (Nuevo León)

Monterrey, capital del nortero estado de Nuevo León (México), constituye el centro comercial más avanzado de la región, la tercera zona metropolitana del país y una de las ciudades más desarrolladas de México. En 2004, el gobierno estatal introdujo una estrategia de clústeres con objeto de reunir a los organismos públicos, el sector privado y las universidades en fin de desarrollar industrias manufactureras y formar a los trabajadores. Se crearon clústeres estratégicos y se construyó un parque tecnológico, el Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT)³. Estos clústeres se concibieron como una solución a la dispersión de las competencias y el talento en la región (Mazzucato y Penna, 2020). Las operaciones se financiaron con fondos públicos y privados, y cada clúster propuso un plan estratégico a largo plazo y una agenda estratégica, que corrían a cargo de comités especializados en recursos humanos, inversión y crecimiento, e innovación.

En 2018, Nuevo León contaba con 13 clústeres estratégicos dedicados a, entre otras cosas, los electrodomésticos, los automóviles, la agroindustria y la energía. Esta experiencia funcionó como prueba experimental y derivó en la creación de varios clústeres más en la ciudad. Entre los resultados esperados de los clústeres se encontraban nuevos productos, procesos, servicios y soluciones a problemas de interés público, mientras que los efectos esperados eran el aumento de la competitividad, la productividad y el bienestar social y la mejora en la calidad del empleo (Mazzucato y Penna, 2020). En mayo de 2017, tras el éxito del programa de clústeres, se puso en marcha la iniciativa Nuevo León 4.0 con el objetivo de aumentar el gasto en I+D y difundir las nuevas tecnologías como el Internet de las cosas (IoT), la comunicación entre máquinas, la inteligencia artificial, la fabricación digital, los macrodatos, la impresión en 3D y la simulación avanzada.

La estrategia aún a actores de diferentes sectores para que compartan buenas prácticas y soluciones tecnológicas. La presencia de un órgano de diálogo y coordinación entre los sectores público y privado constituye un elemento clave en la gobernanza de esta iniciativa. En consecuencia, el Consejo Rector de Nuevo León 4.0 estaba presidido por el Director Ejecutivo de una empresa productora de autopartes con sede en Monterrey, y conformado

³ El PIIT es un proyecto de infraestructura científico-tecnológica, cuya construcción comenzó en 2006 con una extensión de 70 hectáreas, que empezó a funcionar en 2007. En la actualidad, el PIIT acoge a más de 35 centros de I+D de universidades, organismos públicos y empresas (Mazzucato y Penna, 2020).

por representantes de las cuatro universidades más importantes del estado, las Secretarías de Economía y Educación del estado de Nuevo León, la Directora General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México y el Director de la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (CAINTRA). Habida cuenta de que el sector empresarial será el que deba tomar las medidas decisivas para implantar los distintos aspectos de la iniciativa Nuevo León 4.0, a través de colaboraciones con el Gobierno y las universidades, su participación en el acuerdo institucional es fundamental para que la iniciativa tenga éxito. Algunos de los mayores fabricantes del mundo tienen ahora una sede en Nuevo León. La industria manufacturera es responsable de alrededor de un tercio del PIB y de los puestos de trabajo del estado, y también representa el 60% de las exportaciones.

Este caso pone de relieve la necesidad de contar con acuerdos de gobernanza útiles, de carácter público-privado, que apliquen un enfoque simbiótico. La ciudad de Monterrey y la región de Nuevo León detectaron correctamente la necesidad de gestionar sus industrias manufactureras como un sistema de innovación, reconociendo la importancia de involucrar a los sectores público y privado y a los institutos de investigación, así como de generar vínculos entre ellos. Cabe destacar que el gobierno estatal calibró la necesidad de crear nuevas técnicas y procesos de fabricación para mantenerse al día con el proceso de digitalización. En última instancia, lo que funcionó fueron el diálogo y la coordinación eficaces entre los sectores público y privado. De hecho, no se trata de una contraposición entre el estado y las empresas, sino de encontrar la forma para que ambos actores trabajen juntos, así como con otras partes interesadas, como las instituciones académicas. Los mecanismos diseñados para coordinar a los interesados de distintos sectores del sector privado demuestran que los procesos ascendentes y con múltiples interesados son esenciales para articular los diferentes intereses en torno a un objetivo común.

C. Uruguay: Plan Ceibal, una ambiciosa iniciativa de inclusión digital

El Plan Ceibal, ejecutado en el Uruguay, se fijó en 2007 una misión clara: facilitar una computadora portátil con acceso a Internet a todo el alumnado y el personal docente de primaria del país. La iniciativa estuvo encabezada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), uno de los principales laboratorios tecnológicos del país (Larrouqué, 2013). Fundado en 1965, el LATU ayuda a vincular el sector privado con el público con el objetivo de fomentar la innovación en tecnologías de la información y la cooperación internacional. De ese modo, el LATU ha desarrollado una estructura orgánica mucho más flexible que la mayoría de los organismos públicos del Uruguay, incluido, por ejemplo, la ejecución de las adquisiciones y contrataciones públicas a través de procedimientos menos burocráticos.

El Plan Ceibal obtuvo resultados prometedores al final de su tercer año: se distribuyeron 380.000 computadoras portátiles, que llegaron a todo el alumnado de la escuela pública primaria. Se diseñaron e instalaron redes inalámbricas en las escuelas y en varias ubicaciones a su alrededor, como bibliotecas, clubes, plazas públicas y barrios de bajos ingresos (Larrouqué, 2013). El LATU dirigió un equipo de ingenieros y voluntarios encargados de resolver los problemas de conectividad, formación y de otro tipo encontrados por los usuarios. La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fue un socio estratégico fundamental del LATU a la hora de proporcionar conectividad a más de 2.000 escuelas. Desde el punto de vista del *software*, los portátiles tenían características distintivas: con sistema operativo Linux e interfaz de usuario Sugar, que estaban específicamente adaptados a los niños (Plan Ceibal, 2017). El plan ha evolucionado desde una fase inicial centrada en el acceso a Internet hasta la introducción reciente del aprendizaje electrónico. Hoy en día, el Plan Ceibal beneficia al 85% de los estudiantes matriculados en las instituciones educativas uruguayas; al 100% de los estudiantes de entre 6 y 15 años inscritos en escuelas públicas y a sus profesores, y también a los estudiantes de escuelas privadas que residen en zonas de bajos ingresos.

Si bien es preciso brindar más atención a su impacto en la inclusión y el rendimiento escolar, el Plan Ceibal incluye elementos clave de las políticas orientadas por misiones. En primer lugar, el programa definió una misión clara: dar acceso a Internet a todos los alumnos de primaria del país. En segundo lugar, el LATU y ANTEL transmitieron un fuerte liderazgo del sector público y tuvieron un mandato definido para lograr esta misión. Este liderazgo ha revestido una gran importancia a la hora de generar la voluntad política necesaria para impulsar la iniciativa y adaptarla al contexto local. El LATU, una institución de carácter público-privado, y ANTEL, una empresa estatal, desempeñaron un papel destacado en la fase inicial del programa y, una vez el plan fue madurando, involucraron a las distintas partes interesadas, como los estudiantes, el personal docente, las familias y los bibliotecarios, por nombrar algunas. Esta misión clara y el fuerte liderazgo del sector público contribuyeron en gran medida a lograr la inclusión digital en el Uruguay.

El Plan Ceibal presenta interesantes paralelismos con la misión liderada por la BBC en los años ochenta en el Reino Unido, con el objetivo de reducir la brecha digital enseñando a los niños a codificar (Blyth, 2012). Para ello, se construyó una nueva computadora, la microcomputadora de la BBC, que se distribuyó en todas las aulas británicas (Mazzucato, 2021). Curiosamente, el proceso de adquisición tuvo que diseñarse con miras a aglutinar las innovaciones necesarias para fabricar una computadora de bajo costo y alta calidad. Esa orientación a los resultados en el proceso de adquisición permitió que, la que por aquel entonces era una empresa informática incipiente, Acorn Computers, encontrara un nicho de mercado y creciera. Esta compañía finalmente fue comprada por ARM, la empresa británica de alta tecnología más innovadora, antes de ser adquirida por

SoftBank. Las enseñanzas extraídas del caso de BBC son fundamentales: una estrategia de adquisición pública para un objetivo social puede generar importantes beneficios secundarios en términos de desarrollo tecnológico y ampliación de pequeñas empresas, incluso más que las políticas centradas inicialmente en la tecnología o las empresas emergentes. Ambos casos demuestran que una misión pública clara puede servir para galvanizar una iniciativa multisectorial con múltiples interesados que esté dirigida a responder a un reto social.

D. Argentina: la pandemia de COVID-19 como desafío productivo y tecnológico

La crisis derivada de la pandemia de COVID-19 impulsó la capacidad de colaboración e innovación en todo el mundo, y la Argentina no fue una excepción. Durante el primer año de la pandemia, se diseñaron y aprobaron una media docena de kits de diagnóstico del COVID-19, y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), el organismo nacional de investigación, financió alrededor de 60 proyectos de investigación que giraban en torno al diseño de dichos kits. Algunos de ellos se exportaron a otros países latinoamericanos y, al día de hoy, se producen y venden en la Argentina, compitiendo con otros kits producidos en China, los Estados Unidos y otros grandes exportadores mundiales.

Tecme, una empresa argentina de equipos médicos que desarrolló y amplió su producción de respiradores durante la pandemia, es un ejemplo interesante de cómo crear asociaciones público-privadas que puedan reproducirse a mayor escala. La empresa se benefició del apoyo y la colaboración de múltiples interesados del sector público: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y VENG, una empresa estatal encargada de desarrollar servicios técnicos especializados en tecnologías aeroespaciales. De hecho, todo el proceso de desarrollo y producción de los respiradores (para construir un respirador es necesario integrar unas 2.700 piezas) se realizó rápida y efectivamente. En vista de los problemas ocasionados por la pandemia en las cadenas mundiales de suministro, la producción argentina de respiradores representa un intento genuino y exitoso de aplicar una política de sustitución importante. Tecme se convirtió en un “campeón oculto”, y demostró que la empresa contaba con capacidades industriales complejas cuya escala podía ampliarse de forma rápida y eficaz. La producción de respiradores aumentó un 40%, y su planta industrial se amplió a través de créditos, subvenciones e incentivos fiscales concedidos por distintas instituciones públicas. La experiencia también demostró que una empresa estatal de alta tecnología, VENG, podía colaborar con una empresa privada para hacer frente a un desafío productivo y social clave (CEPAL, 2020a; Gonzalo, 2020).

En términos más generales, el reto planteado por el COVID-19 proporcionó una dirección clara para alinear y centrar los esfuerzos de investigación, innovación e inversión desplegados por diversas instituciones públicas y privadas a distintos niveles. Al hacerlo, también ha propiciado la armonización de un amplio abanico de instrumentos políticos, como los subsidios, la contratación pública, el capital inicial, los créditos, los nuevos programas de capacitación y los nuevos acuerdos público-privados y contractuales. La respuesta del gobierno argentino a la pandemia no fue perfecta y sus deficiencias, como las de todos los países, merecen un análisis para extraer conclusiones. Sin embargo, la experiencia de TECME es un ejemplo útil de cómo pueden forjarse asociaciones público-privadas y pueden diseñarse, implementarse y escalarse nuevos instrumentos con objetivos y desafíos claramente definidos orientados por resultados (CEPAL, 2020a; Gonzalo, 2020).

E. Colombia: diseño de un sistema de cuidado en Bogotá

La aplicación de políticas impulsadas por los retos en el plano municipal y en contextos de elaboración de políticas específicos para cada lugar no es la misma que cuando se hace a nivel nacional. La relativa cercanía de los ciudadanos y el marcado énfasis en la prestación de servicios públicos también hacen que la participación y representación comunitarias en los procesos de innovación orientados por misiones sea aún más importante para este tipo de actores.

La Alcaldesa Mayor de Bogotá, Claudia López, y su equipo lo saben bien; han diseñado el Sistema Distrital de Cuidado, que establece un camino para orientar los servicios públicos y la infraestructura de la capital colombiana a fin de facilitar una distribución equitativa entre hombres y mujeres del trabajo de cuidados no remunerado a nivel familiar, y de dar a las mujeres más tiempo y autonomía sobre sus vidas (Council of Urban Initiatives, 2022). El objetivo del Sistema de Cuidado es transformar las normas culturales y de comportamiento de la sociedad —tanto de los hombres como de las mujeres—, que hasta la fecha ocasionaban una fuerte desigualdad social en la ciudad.

Aproximadamente el 30% de la población femenina de Bogotá, es decir, 1,2 millones de mujeres, dedica una media de diez horas diarias al trabajo de cuidados no remunerado. Estas responsabilidades empujan a la mayoría de esas mujeres a sufrir “pobreza de tiempo”, y esto hace que aproximadamente el 70% no puedan seguir estudiando y alrededor del 90% vivan en situación de pobreza o de bajos ingresos. Al rediseñar las instituciones públicas de la ciudad, desarrollar las capacidades adecuadas para la innovación y, lo que es más importante, dar un espacio en la mesa a la población femenina de la ciudad, al 1 de junio de 2022, apenas dos años después de su puesta en marcha, el Sistema de Cuidado había prestado servicios de apoyo a más de 130.000 cuidadoras (Council of Urban Initiatives, 2022). A través de sus diferentes

vertientes, el Sistema de Cuidado de Bogotá busca mejorar las desigualdades e injusticias de género normalizadas y de larga data que se observan en el conjunto de la sociedad, y sustituirlas por un conjunto de valores, instituciones e infraestructura física que propicien una “ciudad cuidadora” más equitativa.

Cabe destacar que, en el caso de Bogotá, la adopción de un marco de innovación orientado por misiones en el contexto del Sistema de Cuidado también sirvió para armonizar los programas, políticas y recursos de los diferentes niveles de gobierno que contribuían a configurar el sistema, a saber, las autoridades nacionales, regionales y municipales. Por ejemplo, la ciudad de Valencia (España) ha armonizado su programa de innovación orientado por misiones, Misiones València 2030, con el programa de la región metropolitana Estrategia Urbana València 2030, la misión de la Comisión Europea sobre las ciudades y los ODS de las Naciones Unidas. Esta armonización estratégica ha permitido que Valencia vincule los planos municipal, metropolitano, europeo e internacional de las políticas, y coordine sus misiones en consonancia (IIPP, 2022). Bogotá podría intentar adoptar un enfoque similar, involucrando a los encargados de formular políticas y a los dirigentes de los organismos públicos nacionales, así como a las ONG interlatinoamericanas, para ampliar las iniciativas en curso y aumentar el impulso.

F. Centroamérica: del Mercado Eléctrico Regional a la Estrategia Energética Sustentable 2030

47

La Estrategia Energética Sustentable 2030 es la principal iniciativa regional desplegada por los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁴, y tiene como objetivo lograr una integración energética que se ajuste a los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La estrategia, puesta en marcha en 2020, se elaboró en colaboración con la CEPAL y el SICA, y contó con una gran participación a nivel gubernamental. Se pueden destacar los siguientes objetivos principales: i) universalizar el acceso a servicios de energía modernos (principalmente electricidad y gas), ii) duplicar la eficiencia energética y iii) aumentar el uso de energías renovables (CEPAL, 2020b).

La Estrategia Energética Sustentable 2030 se elaboró después de que, en los últimos decenios, se produjeran en la región una serie de avances y logros fundamentales relacionados con cuestiones energéticas. Un hito clave en este proceso fue la constitución y el desarrollo del Mercado Eléctrico Regional (MER) en 1996 entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Tras esta iniciativa, se crearon infraestructuras, reglamentos e instituciones regionales y binacionales con objeto de coordinar y estimular la

⁴ Los Estados miembros del SICA son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

integración y el intercambio eléctricos a nivel regional. Desde que se estableció el MER, el intercambio eléctrico en el mercado regional pasó de 700 GWh en 2013 a más de 3.000 GW h en la década de 2020 (Yépez y Alarcón, 2021). Esta experiencia ha fortalecido la red de instituciones y empresas vinculadas al sector energético, además de reducir la dependencia energética de agentes externos y permitir la diversificación de la matriz energética (CEPAL, 2018b).

La Estrategia Energética Sustentable 2030 reafirma e incrementa las aspiraciones energéticas de Centroamérica, y promueve objetivos concretos y más actuales. Uno de esos objetivos consiste en lograr que aproximadamente 1,5 millones de hogares se conecten a la red energética de aquí a 2030. Se espera que entre 2025 y 2030 la región aumente drásticamente su eficiencia energética, tanto a nivel de los hogares como de las empresas. Por último, en cuanto a las energías renovables, se pretende aumentar hasta el 30% la proporción media de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas de aquí a 2030 (CEPAL, 2020b).

Si bien la estrategia aún no ha alcanzado los objetivos previstos, los logros conseguidos hasta la fecha entrañan varios elementos interesantes. En primer lugar, la integración regional puede servir como catalizador para abordar la seguridad y la eficiencia energéticas y la promoción de las energías renovables, al tiempo que ayuda a luchar contra el cambio climático. También muestra el potencial para crear y dar forma a los mercados regionales, así como para ejecutar misiones multilaterales. En segundo lugar, y desde el punto de vista de las políticas públicas, este ejemplo pone de manifiesto el gran nivel de coordinación que pueden requerir las iniciativas emprendidas a nivel supranacional. La Estrategia Energética Sustentable 2030 entraña diferentes esfuerzos relacionados con la coordinación institucional regional, las inversiones y la regulación en materia de infraestructuras, el diseño y la aplicación de programas de concienciación pública para aumentar la eficiencia energética, el desarrollo tecnológico y la implantación. Por tanto, los enfoques de política orientada por misiones podrían ayudar a los países a definir los retos energéticos comunes de cara al futuro y a aunar esfuerzos para resolverlos, y la CEPAL podría ser un asociado estratégico en ese proceso.

G. Aprovechamiento de los recursos naturales a favor del desarrollo económico

La región de América Latina y el Caribe depende en gran medida de la exportación de recursos naturales, que ha sido tanto una fuente de creación de valor como de vulnerabilidad económica. El hecho de que muchas empresas estatales de la región se dediquen a sectores relacionados con los recursos naturales está directamente vinculado a lo que se denomina la “maldición de los recursos”: la afirmación de que la abundancia de recursos naturales de una región conduce a la extracción de riqueza fácil, tanto por parte del sector privado como de los altos funcionarios públicos, y, por lo tanto, a la corrupción, la disminución de

los incentivos para la inversión y la desigualdad de los ingresos (Palma, 2016). Las consecuencias son un menor crecimiento económico, una democracia corrupta y un desarrollo atrofiado (Sachs y Warner, 2001). En consecuencia, para transformar la relación de América Latina y el Caribe con los recursos naturales es imperativo llevar a cabo una profunda reforma estructural, así como reconfigurar el sector público y su actual relación con el sector privado.

Los argumentos que respaldaban la narrativa de los recursos naturales han quedado obsoletos. Los recursos naturales tendían a caracterizarse por una baja elasticidad-ingreso (del consumidor), algo habitual en el crecimiento capitalista de mediados del siglo XX en Occidente. Sin embargo, la elasticidad-ingreso de los minerales, las energías limpias y los alimentos en los países emergentes ha sido, y es probable que siga siendo, mucho mayor. Además, en el contexto mundial imperante, tanto los países avanzados como los emergentes y los rezagados necesitan llevar a cabo una transición integral hacia un crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental. Esto entrañará cambios sustanciales en la alimentación, los materiales y la energía, que requerirán innovaciones importantes en todos los ámbitos relativos a los recursos naturales, así como un aumento de la demanda de nuevos productos sostenibles. En consecuencia, el potencial de innovación en lo referente a los recursos naturales es mucho mayor que antes.

Recuadro 2 | Potencial de los recursos naturales según el enfoque de política orientada por misiones: el caso del litio

En los dos últimos decenios, la demanda y los precios del litio han aumentado y, recientemente, han alcanzado niveles máximos debido a la guerra de Ucrania. Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina poseen en torno a dos tercios de los recursos mundiales en los salares de la zona del “triángulo del litio” (USGS, 2020; Poveda Bonilla, 2020; Obaya, 2019). En este contexto, es fundamental pasar de la disposición de los recursos naturales a una extracción sostenible y con valor añadido del litio. Parte del reto reside en la gobernanza y la gestión de los recursos. Sin embargo, otra parte importante radica en la necesidad de desarrollar las capacidades y aumentar las exportaciones, participando en las transiciones energética y digital. Esta oportunidad no es permanente para los países del Triángulo del Litio. La adopción de un enfoque orientado a los retos a nivel nacional y regional podría impulsar las cadenas de valor y las complementariedades regionales, al tiempo que reforzaría las capacidades nacionales y subnacionales para generar valor y promover un modelo de desarrollo sostenido y sostenible.

Las misiones tienen el potencial de ayudar a los países a descubrir la función que podrían desempeñar los sectores relacionados con los recursos naturales en las estrategias nacionales de desarrollo. Asimismo, pueden reconfigurar el sistema de incentivos para que vaya más allá de la explotación de los recursos naturales y promueva la reinversión de las rentas en actividades más innovadoras y provechosas. Gracias a su carácter participativo, las misiones también podrían contribuir a que se tenga en cuenta a las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones. Algunas

preguntas que es preciso responder son: ¿a qué misión podrían contribuir la innovación y la tecnología en los sectores relacionados con los recursos naturales? ¿Qué papel desempeñan las nuevas tecnologías en el fomento de la creación de capacidad en los países que dependen de los productos básicos? ¿Y cómo afectará la adopción de las tecnologías digitales y ecológicas a la demanda y la oferta de recursos naturales? En última instancia, la respuesta a estas cuestiones podría permitir que los Gobiernos de América Latina y el Caribe conviertan la maldición de los recursos naturales en una oportunidad de cambio.

Fuente: Elaboración propia.

Hoy en día, los países ricos en recursos naturales tienen una nueva oportunidad, ya que la demanda de estos recursos va en aumento y existen nuevas condiciones que permiten acceder a ellos, producirlos y transformarlos de una manera innovadora y activa desde el punto de vista tecnológico. En consecuencia, los países que saquen partido a la abundancia de recursos naturales podrían aumentar su potencial de desarrollo aprovechando las oportunidades de mercado e innovación que ofrece el crecimiento mundial y, al mismo tiempo, desarrollar las capacidades que, con toda probabilidad, serán fundamentales para la próxima revolución tecnológica, como la biotecnología, la nanotecnología, la bioelectrónica y los nuevos materiales (Pérez, 2010). Los recursos naturales también abren una nueva vía para que los países en desarrollo fomenten y exijan políticas redistributivas justas, además de facilitar un nuevo contrato social entre el sector público y las empresas multinacionales en torno al acceso sostenible a los recursos naturales, al tiempo que protegen y benefician a la población local. No obstante, para que los recursos naturales lideren el desarrollo de la región latinoamericana, los países tendrán que abarcar una red muy amplia de participantes y actividades y consensuar una dirección estratégica común, que se enmarcará en distintas misiones. La adopción de un marco de ese tipo a la hora de repensar las políticas de los sectores relacionados con los recursos naturales permite que estos sectores vayan más allá de la extracción y se centren en la creación de valor económico, medioambiental y social. Si los sectores relacionados con los recursos naturales son componentes centrales de una misión, deben transformarse.

H. Panamá: la gestión del agua como bien común global

La región de América Latina y el Caribe está totalmente comprometida con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y prácticamente los 17 ODS guardan relación con el agua. Para una gestión adecuada del agua en la región, es necesario adoptar un enfoque de política orientada por misiones, que guíe las iniciativas colectivas emprendidas por múltiples sectores e interesados con una visión clara del desafío.

En ese contexto, resulta urgente cambiar la relación entre todos los actores y sectores involucrados en aras de: crear incentivos que promuevan la innovación y las inversiones relacionadas con el agua con la mejor tecnología disponible a fin de mejorar la gestión del agua; garantizar el acceso universal al agua potable y el saneamiento; fomentar la construcción de comunidades resilientes, teniendo debidamente en cuenta los riesgos relacionados con el agua y los conflictos; y, lo que más importante, comprender la relación entre la disponibilidad de agua y la conservación de los ecosistemas naturales e impulsar y restablecer la gestión ambiental del agua (cuencas hidrográficas, ríos, lagos y acuíferos).

El canal de Panamá es un claro ejemplo del importante papel que desempeñan los ecosistemas a la hora de sostener la actividad económica. Hacia 1930, el suministro de agua dulce se convirtió en el principal problema del canal, y se construyó un sofisticado sistema de ríos, presas y lagos para garantizar el buen funcionamiento de la conexión entre el Pacífico y el Atlántico. Desde entonces, cada día se miden múltiples factores relacionados con la gestión del agua, como el caudal de los lagos y ríos, las precipitaciones y las variaciones climáticas. Una serie de estudios han demostrado que, para mantener la red de lagos, esclusas y canales, y garantizar que estos dispongan de un suministro suficiente de agua dulce, es necesario preservar —en términos de cantidad y calidad— los ecosistemas que rodean al canal y, de ese modo, mantenerlos sanos y resistentes (UNESCO/ Ministerio de Medio Ambiente de España, 2003). Se calcula que la cantidad necesaria para mantener una cartera de proyectos que garanticen un adecuado suministro de agua y una correcta gestión del sistema artificial de lagos, esclusas, diques y canales, a fin de permitir el paso de grandes buques, ronda los 2.000 millones de dólares (Foro Económico Mundial, 2014).

La adopción de un enfoque de política orientada por misiones en el ámbito de la gobernanza, la gestión y la inversión relativas al canal de Panamá puede ayudar a alcanzar el objetivo de resiliencia y sostenibilidad. Para poner en práctica dicho enfoque, serían necesario adoptar cinco medidas: 1) valorar el agua, tanto a través de datos con base empírica como de una contabilidad ecosistémica, que incluya la economía del agua; 2) evaluar la situación de las fuentes de agua y los recursos hídricos; 3) evaluar las deficiencias en el suministro de agua limpia y en la prestación de servicios, incluidos el saneamiento y los efectos en las personas, las mujeres y las comunidades; 4) cuantificar el componente del agua en la alimentación, la salud y como insumo en las cadenas de valor de los principales sectores productivos, y correlacionar la seguridad alimentaria, la salud para todos y las iniciativas clave dirigidas a garantizar la transición hacia un desarrollo industrial sostenible; 5) investigar las mejores tecnologías y modelos de gobernanza del agua a nivel local, nacional y regional para permitir nuevas modalidades de alianza entre los Gobiernos, las comunidades, la sociedad civil y las industrias, incluida la evaluación de las necesidades financieras.

Gracias al uso de enfoques de política orientada por misiones, el agua puede servir como catalizadora, no solo en Panamá sino en diferentes países de América Latina, de un nuevo modelo de desarrollo y de nuevas vías de crecimiento sostenible basadas en premisas más equitativas, así como de un mejor cuidado de la naturaleza, más eficaz y eficiente (Global Commission on the Economics of Water, 2022).

I. El Caribe: el turismo sostenible como impulsor del desarrollo económico y social

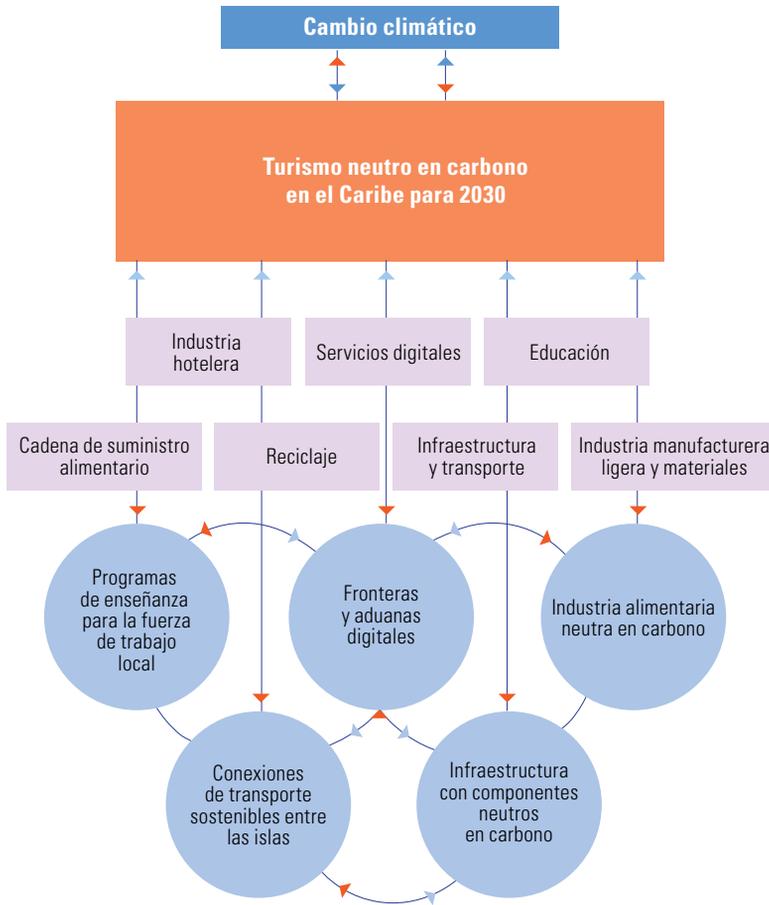
En la mayoría de las economías del Caribe, el turismo es el sector más importante. La cadena de valor del turismo es un pilar de las economías locales, ya que refuerza la demanda de proveedores locales; crea oportunidades para otros sectores de la economía (agricultura, industria manufacturera, servicios); y garantiza que la inversión se canalice hacia la infraestructura especializada y el capital humano necesarios para respaldar la industria.

Los datos indican que, en 2014, el gasto turístico real global ascendió a 13.100 millones de dólares, un 92% más que en 1989. Sin embargo, el beneficio económico general para la región es aún más asombroso: el gasto turístico real total en 2014 aportó en el largo plazo un total de 40.300 millones de dólares al PIB a la región, esto es, un tercio del PIB de los países miembros prestatarios del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) (CDB, 2017).

No obstante, el sector turístico del Caribe se enfrenta a verdaderos retos, como la estacionalidad de la demanda, la competencia de otras regiones, los brotes epidémicos, el cambio climático (con el consiguiente aumento del nivel del mar, la erosión costera y los patrones meteorológicos extremos) y los débiles vínculos con las economías locales. Para que el turismo se convierta en un motor del crecimiento económico, es necesario abordar estos retos (CDB, 2017). La adopción de enfoques de política orientada por misiones puede ayudar a los responsables de formular políticas a dirigir y coordinar el sector turístico regional.

Con ese tipo de enfoques, el turismo puede pasar de ser un sector que aporte valor económico al país a convertirse en una brújula que marque una dirección clara para el crecimiento económico de la región. No obstante, la transformación del turismo por sí sola no es suficiente. Para alcanzar una misión que gire en torno al desarrollo sostenible a través del turismo, es fundamental abarcar a otros sectores, como los servicios, el transporte, las infraestructuras, el sector digital, la educación, la agricultura y la industria manufacturera. Además, al involucrar a múltiples interesados, los enfoques de política orientada por misiones brindan la oportunidad de reflexionar sobre el papel de los propios turistas a la hora de diseñar un enfoque sostenible e inclusivo del turismo. A continuación, se muestra una representación visual de cómo podría funcionar esto.

Diagrama 4 | Misión sobre el turismo sostenible en el Caribe



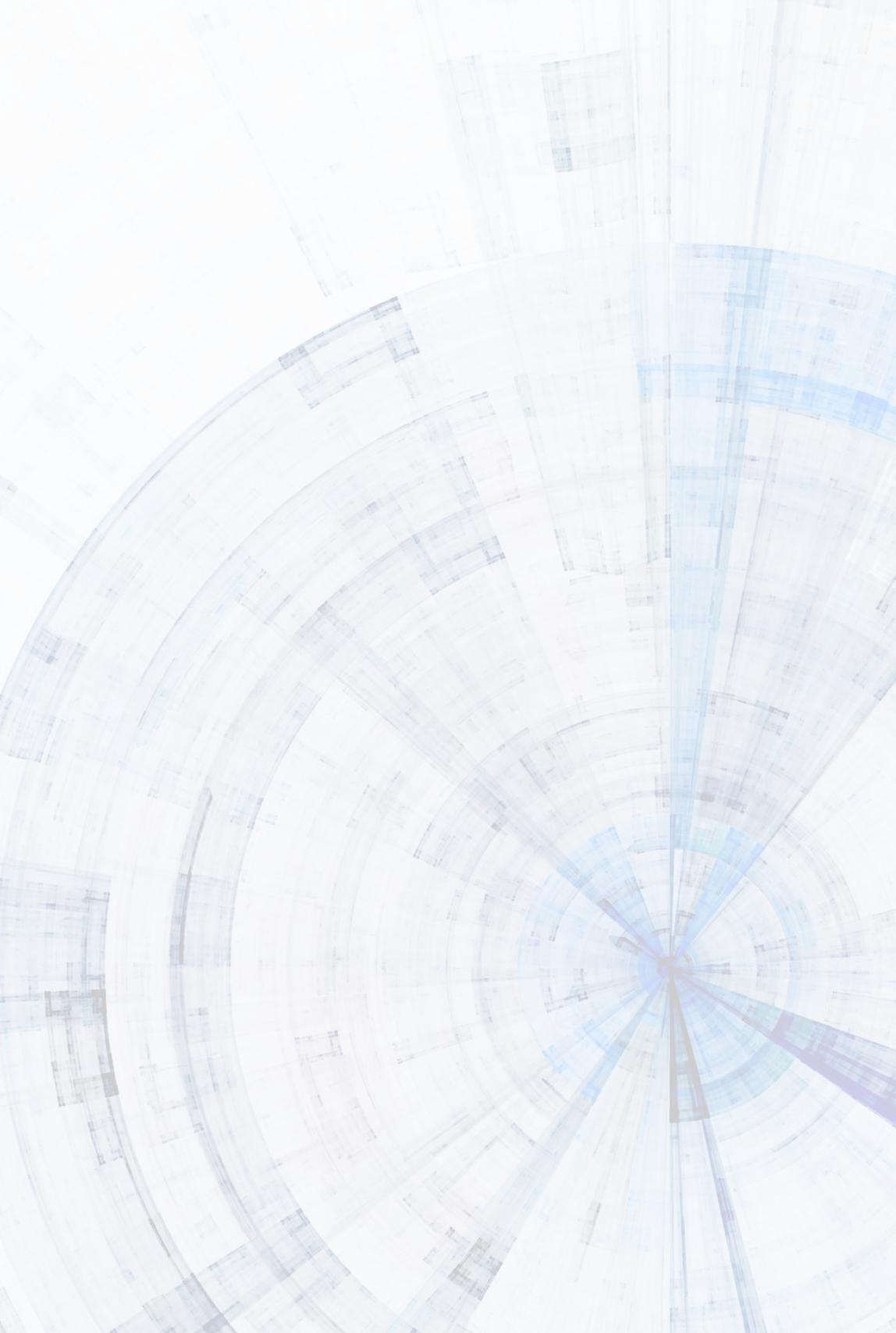
Fuente: Elaboración propia.

Los enfoques de política orientada por misiones precisarían que instituciones financieras fuertes, como el CDB, proporcionaran el financiamiento necesario a largo plazo para implementar este marco. Asimismo, el apoyo transnacional e intersectorial también serían fundamentales para garantizar los buenos resultados. Los países del Caribe tienen una oportunidad prometedora para aprovechar las tendencias actuales y convertir el turismo en un motor de desarrollo.

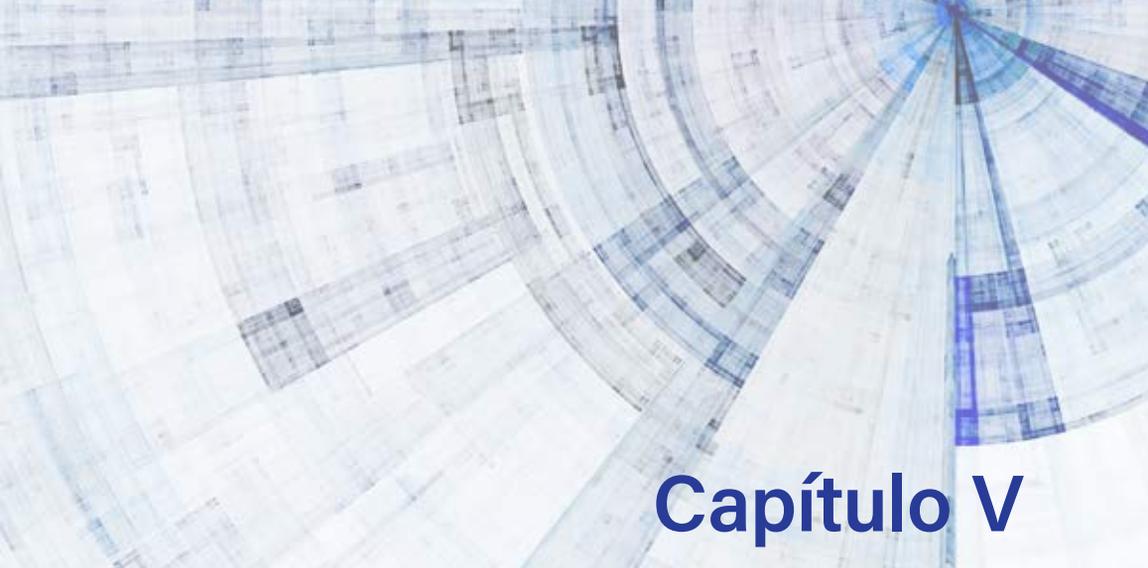
Los ejemplos descritos en este capítulo ponen de relieve las oportunidades de utilizar nuevas políticas orientadas a los resultados y mecanismos de coordinación para dar respuesta a los desafíos ecológicos, digitales y sanitarios que afronta la región de América Latina y el Caribe. A pesar de no haberse concebido como misiones, hay cuatro conclusiones importantes que pueden ser de utilidad a los Gobiernos de la región:

- i) La definición de una dirección común en materia de inversión e innovación puede ayudar a armonizar la actividad de los sectores público y privado, así como de los diferentes conjuntos de instituciones, sectores y políticas, en torno a objetivos comunes y movilizar soluciones de carácter ascendente.
- ii) Hay una serie de herramientas orientadas a los resultados, como las adquisiciones y contrataciones públicas, que pueden aprovecharse para dirigir el crecimiento y la innovación. Si se utilizan correctamente, dichas herramientas pueden estimular la innovación intersectorial, atraer la inversión del sector privado y generar efectos multiplicadores.
- iii) Los mecanismos diseñados específicamente para la colaboración entre el sector público y el privado son vitales para lograr la adhesión y la armonización en torno a objetivos comunes.
- iv) La existencia de instituciones públicas o público-privadas capacitadas, que dispongan de una responsabilidad y un mandato definidos, como el LATU, permite que la aplicación y ejecución de las políticas se ajusten a normas rigurosas. Un mandato legal y político debe ir acompañado de las capacidades dinámicas necesarias.

En el siguiente capítulo se analizan en más de detalle cada una de estas conclusiones, y se examina la manera de aplicar eficazmente un enfoque de política industrial orientada por misiones.



“Los Gobiernos pueden rediseñar las instituciones sobre el terreno —desde las empresas estatales hasta los bancos públicos— a fin de garantizar que se ajusten a los enfoques de política orientada por misiones.”



Capítulo V

Gobernanza de las misiones: capacidades del sector público, herramientas y diseño institucional

Las misiones no se ejecutan en el vacío, por lo que pueden crearse las condiciones propicias para lograr los resultados deseados. En primer lugar, solo pueden llevarse a cabo si sobre el terreno se dispone de las capacidades necesarias para transformar el diseño actual de las políticas y convertirlo en uno más centrado en los resultados. En parte, esto requiere contar con espacios seguros de experimentación y puesta a prueba donde cometer errores y aprender, como el Laboratorio de Gobierno en Chile o MindLab en Dinamarca.

En segundo lugar, los Gobiernos necesitan contar con los instrumentos, las herramientas y las políticas adecuadas, como la presupuestación, la adquisición y contratación y la evaluación de manera orientada a los resultados. Por ejemplo, desde que los Estados Unidos promulgaron la Ley de Producción de Defensa de 1950, en el contexto de la Guerra de Corea, la inversión en tecnología con cargo al gasto militar se ha vinculado con métodos de adquisición dinámicos. Durante la pandemia de COVID-19, esta ley se utilizó para producir equipos de protección personal (EPP) y vacunas. Del mismo modo, la presupuestación orientada a los resultados puede ser fundamental para garantizar que la resolución de problemas esté acompañada de presupuestos y parámetros apropiados. América Latina y el Caribe se enfrenta a retos sociales urgentes en los ámbitos del clima, la brecha digital y la salud. Es fundamental que estas herramientas orientadas a los resultados se utilicen tanto en situaciones de crisis como fuera de ellas, como una nueva forma de “hacer” política.

Por último, los Gobiernos pueden rediseñar las instituciones sobre el terreno —desde las empresas estatales hasta los bancos públicos— a fin de garantizar que se ajusten a los enfoques de política orientada por misiones. En Alemania, por ejemplo, el KfW (banco estatal de inversión) concedió préstamos al sector siderúrgico con la condición de que las inversiones del banco estuvieran en consonancia con la misión nacional de transición energética, en virtud de la cual el sector debía reducir su contenido de carbono y materiales invirtiendo en tecnologías de reducción, reutilización y reciclaje⁵. En este capítulo se analizan cada uno de esos pilares, a saber, las capacidades del sector público, las herramientas y el diseño institucional, y se extraen una serie de enseñanzas para el diseño y la ejecución de misiones en América Latina y el Caribe.

A. Capacidades del sector público

Las capacidades dinámicas del sector público son componentes fundamentales para gobernar y dar forma a economías orientadas por misiones. Debido especialmente a la considerable disrupción digital, los Gobiernos de América Latina y el Caribe requieren aumentar la inversión y la capacidad vinculadas a la infraestructura digital, entendida como las soluciones y sistemas que permiten la ejecución eficaz de las funciones y los servicios esenciales para toda la sociedad en los sectores público y privado. Para ello, se precisa contar con nuevas fuentes de datos seguras, herramientas digitales y normas y regulaciones relativas a los datos que protejan el interés público y la información personal (Kattel y Mergel, 2019). En la región de América Latina y el Caribe se han observado algunos ejemplos de respuestas eficaces a la pandemia, lo que demuestra que un sector público visible puede disponer de la masa crítica necesaria para liderar y dirigir la economía a través de una gobernanza eficaz que favorezca el interés público. Esta capacidad del Estado es fundamental para establecer las normas y los incentivos adecuados que consigan mejorar la equidad, tanto en períodos de crisis como de calma (Mazzucato y otros, 2021).

Por supuesto, existe una considerable heterogeneidad en las capacidades del sector público de los distintos Gobiernos de América Latina y el Caribe. Algunos países, como el Brasil y Chile, que tienen burocracias relativamente eficientes, han dado pasos notables para aumentar la experimentación y el uso de herramientas digitales en los procedimientos del sector público. Mientras tanto, otros países más pequeños o de menor nivel de ingreso de la región se enfrentan a un reto de capacidad mucho mayor, pues cuentan con burocracias sobrecargadas, que carecen del personal y la formación suficientes. Independientemente de estas diferencias, los Gobiernos y las instituciones financieras internacionales deberían reconocer

⁵ La Transición Energética (Energiewende) es la transición que está llevando a cabo Alemania hacia un suministro energético bajo en carbono, ambientalmente idóneo, fiable y asequible.

que las inversiones en la capacidad del sector público contribuyen de manera fundamental a la respuesta frente a los retos sociales que ponen en peligro la vida de las personas y el planeta. Este debate debe celebrarse en el actual contexto mundial, caracterizado por el debilitamiento de las economías tras la pandemia, las renovadas presiones a favor de una consolidación fiscal y los drásticos aumentos en el gasto militar, que puede limitar la cantidad de financiamiento recibida por las instituciones públicas para afrontar los retos sociales.

Para adoptar un enfoque por misiones, los países de América Latina y el Caribe pueden crear un espacio donde experimentar y poner a prueba diferentes políticas. La respuesta mundial a la pandemia ha demostrado claramente que las regiones y los países que obtuvieron mejores resultados en el mundo en desarrollo, como Kerala y Viet Nam, lo hicieron gracias a inversiones estratégicas en el seno de sus administraciones públicas (Mazzucato y otros, 2021). Las regiones cuyas organizaciones gubernamentales estaban capacitadas para brindar una respuesta dinámica obtuvieron los mejores resultados. Entre esas capacidades clave se incluyen:

- Capacidad para anticiparse, adaptarse y aprender a nivel de las organizaciones y entre ellas.
- Capacidad para aprovechar la participación social, las iniciativas públicas y la innovación para democratizar los procesos innovadores y examinar las políticas públicas.
- Capacidad para crear y gestionar infraestructuras y plataformas digitales para el bien común.

Los países de América Latina y el Caribe deben replantearse la función de sus administraciones públicas y convertirlas en agentes dinámicos de transformación. Las misiones exigen una interacción simbiótica entre los agentes públicos y privados como cocreadores de mercados y tecnologías. Si el sector público quiere rediseñar su relación con el sector privado y convertirse en un asociado competente, las seis medidas siguientes constituyen un buen punto de partida.

- **Orientación de la administración pública a la satisfacción de los intereses públicos.** Aun siendo bienintencionado, la reducción de la ineficiencia en las administraciones públicas puede resultar perjudicial, por lo que en ningún caso podría convertirse en el único objetivo. El objetivo último de las estructuras públicas debe seguir siendo la creación de valor para los ciudadanos. Una forma útil de motivar a los funcionarios, y de replantear de forma dinámica el concepto de eficiencia y la forma de evaluarla, radica en contar con un propósito firme dentro del sector público (véase el apartado “Adopción de criterios de evaluación dinámicos”). A lo largo de distintos decenios, los países de América Latina y el Caribe han ido llevando a cabo reformas de modernización con el fin de aumentar la eficiencia. Por lo general, este tipo de iniciativas han buscado reducir los costos eliminando la “burocracia”,

fusionando departamentos y externalizando los elementos básicos, y no han sido necesariamente procesos bien planteados y dirigidos a armonizar las capacidades del Gobierno con la creación de valor para los ciudadanos. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe pueden sustituir el enfoque de reducción de costos por uno que fomente la creación de valor.

- **Adopción de un enfoque interdepartamental con una perspectiva multisectorial.** No basta con diseñar nuevas instituciones, sino que es crucial que las instituciones públicas se coordinen entre sí, teniendo en cuenta las capacidades públicas existentes y yendo más allá de la estrecha lógica intradepartamental. Para ello, es necesario crear una nueva capacidad que coordine estratégicamente a los funcionarios públicos dentro de las organizaciones públicas existentes, y entre ellas, además de desplegar esfuerzos adicionales para coordinar los objetivos institucionales, en ocasiones contrapuestos. Los países de América Latina y el Caribe podrían aprender de la experiencia de los Sistemas Nacionales de Innovación, que, a pesar de los esfuerzos realizados por los Gobiernos para diseñar organismos y ministerios de innovación, dieron lugar a departamentos de innovación fragmentados y desconectados de las instituciones del sector público (Freeman, 1995). Los enfoques basados en los retos deben ser específicos y fundamentarse en las capacidades en vigor en materia de innovación de los sectores público y privado, teniendo en cuenta las instituciones existentes y los consiguientes vínculos entre ellas y reforzando las capacidades del sector público para operar con una perspectiva interdepartamental, multisectorial y de múltiples interesados.
- **Desarrollo de capacidades dinámicas internas.** Las capacidades existentes y los flujos de conocimiento son importantes. El desarrollo de las capacidades internas y la facilitación de los flujos de conocimiento dentro de las instituciones públicas es un requisito esencial para alcanzar los objetivos del sector público, más allá de un planteamiento de eficiencia estática. Esto no solo implica desarrollar un amplio espectro de competencias internas, sino también ser capaz de atraer a los mejores talentos del mercado con puestos de trabajo de prestigio. Cabe destacar que, precisamente, las organizaciones públicas con un fuerte sentido de propósito y mística de la misión, carisma institucional y una serie de características que fortalecen la institución son las que atraen el talento más ambicioso y competente (Kattel y Mergel, 2019). Históricamente, las administraciones públicas de América Latina y el Caribe han tendido a estar poco estructuradas, ser inestables y depender de los ciclos políticos. Para que los Gobiernos de la región desarrollen capacidades dinámicas internas, podrían invertir en una reforma de la administración pública que deje margen para la adquisición de competencias a largo plazo. Ya sea a través de la meritocracia o de otros modelos, los Gobiernos de América Latina y el Caribe no deberían pasar por alto la importancia de contar con una administración pública profesional que pueda responder rápidamente a cualquier crisis o ventana de oportunidad, como ha quedado demostrado con la pandemia de COVID-19.

- **Liderazgo y disposición a asumir riesgos.** La administración pública debe tener autonomía para tomar la iniciativa, en lugar de limitarse a incentivar determinados comportamientos por parte de los ciudadanos y las empresas. Esto implica estar abierto a los riesgos y la incertidumbre, y también al fracaso, concebido como un proceso de aprendizaje consciente. En América Latina y el Caribe, los casos de corrupción y uso indebido de los recursos públicos para beneficio privado siguen siendo motivo de preocupación. En ese sentido, las leyes anticorrupción y los sistemas de rendición de cuentas desempeñan una función importante a la hora de diseñar las actividades de las administraciones públicas. Si se aplican correctamente, pueden ayudar a frenar los abusos, fomentar la participación ciudadana, facilitar el aprendizaje institucional y mejorar la calidad de los bienes públicos y los servicios prestados y, en última instancia, contribuir al fortalecimiento de la democracia. No obstante, la institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas debe garantizar que las administraciones públicas gocen de unos niveles de autonomía y flexibilidad adecuados, que les proporcionen suficiente seguridad jurídica para poder experimentar soluciones innovadoras y, llegado el momento, fracasar. De no ser así, los sistemas de rendición de cuentas excesivos o disfuncionales pueden llegar a reducir la corrupción, pero, al mismo tiempo, conducir a la parálisis de las administraciones públicas por temor a las sanciones⁶.
- **Uso estratégico de las adquisiciones y contrataciones y las inversiones públicas.** Las adquisiciones y contrataciones públicas constituyen un instrumento importante, tal y como se analiza más detalladamente en el siguiente capítulo. Sin embargo, para aprovechar estos procesos de manera eficaz y ajustarlos a una estrategia de inversión clara, los Gobiernos deben disponer de las capacidades y actitudes adecuadas para asumir riesgos. El Programa de Investigación e Innovación para Pequeñas Empresas, ejecutado en los Estados Unidos, ilustra perfectamente cómo hacerlo (Mazzucato, 2020). Creado en 1982, el programa tiene el claro mandato de estimular la innovación tecnológica y utilizar a las pymes para satisfacer las necesidades de I+D de los organismos públicos. De ese modo, todos los organismos federales con gastos de I+D superiores a 100 millones de dólares tienen la obligación de utilizar el 3,2% de su presupuesto anual a través del programa. Esto incentiva y facilita la asunción de riesgos en el seno de los organismos federales, y requiere que estos dispongan de los conocimientos técnicos necesarios, incluidas una serie de competencias específicas ligadas a la redacción de contratos públicos. Este tipo de incentivos institucionales son cruciales para cambiar el funcionamiento de los organismos del sector público.
- **Adopción de criterios de evaluación dinámicos.** Los análisis estáticos de la relación costo-beneficio no plasman debidamente el impacto cualitativo en lo que respecta a las externalidades y los efectos indirectos de las políticas públicas. Por consiguiente, subestiman los aspectos relativos a los beneficios.

⁶ De hecho, en el Brasil este fenómeno se ha conocido como el “apagón de bolígrafos” (*apagão das canetas*) y ha sido objeto de debate político.

En consecuencia, las administraciones públicas de América Latina y el Caribe podrían introducir diferentes criterios de evaluación, basados en parámetros dinámicos, que cuantifiquen la creación de valor público (valor que se crea colectivamente y se comparte de forma equitativa) en todos sus aspectos cualitativos y transformadores a largo plazo. En la siguiente subsección se analiza más a fondo la forma de examinar estos criterios de evaluación dinámicos.

B. Herramientas orientadas por misiones

Si quieren utilizar instrumentos que se ajusten a un nuevo enfoque de la estrategia industrial por misiones, los Gobiernos deben transformar o ampliar el conjunto de herramientas políticas que emplean. La innovación no debe concebirse como un pequeño subconjunto del gasto público, sino como un aspecto fundamental que determine la manera de utilizar todos los presupuestos públicos en aras de lograr la mayor rentabilidad económica de las inversiones (UCL Commission for Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy, 2019). En la presente subsección se analizan la presupuestación orientada a los resultados, los procesos de adquisición y contratación por misiones y la infraestructura digital del sector público, a saber, tres herramientas que pueden ayudar a los Gobiernos a implantar y gestionar las misiones.

1. Presupuestación basada en los resultados

La presupuestación basada en los resultados consiste en un enfoque instrumental para elaborar políticas públicas más responsables y eficaces, y se define como la asignación de recursos financieros limitados para lograr resultados prioritarios, de modo que todas las políticas gubernamentales se centran en la conexión entre los presupuestos y el desempeño o los resultados previstos. Este tipo de presupuestación mejora la gestión de las finanzas públicas y maximiza el espacio presupuestario (Barroy y Gupta, 2020).

Recuadro 3 | Financiamiento de la innovación y las capacidades tecnológicas a través de los fondos de recursos naturales

Para los países de América Latina y el Caribe que están expuestos a perturbaciones macroeconómicas cíclicas y se enfrentan a desafíos estructurales de carácter social, como la pobreza y la desigualdad, resulta complicado garantizar los recursos necesarios a largo plazo para la innovación, la ciencia y la tecnología.

Siguiendo la experiencia de países desarrollados ricos en recursos naturales, como Australia, Suecia y Noruega, en la década de 2000 varios países de la región establecieron Fondos de Recursos Naturales, que se financiaron con las regalías obtenidas de la

mercantilización de minerales, petróleo e hidrocarburos. Esos fondos tenían por objeto redistribuir los ingresos de los sectores relacionados con los recursos naturales, así como desarrollar nuevas capacidades. Tradicionalmente, este tipo de instrumentos financieros se han utilizado para responder a los desafíos de desarrollo, respaldar las inversiones públicas y desarrollar capacidades innovadoras.

En 2005, Chile fue el primer país de la región en diseñar un fondo de este tipo, el Fondo de Innovación para la Competitividad. Gracias a la aplicación de un impuesto de entre 0,4% y 5% sobre las ventas a todas las empresas que produjeran más de 12.000 toneladas de cobre, el fondo puso destinar recursos a proyectos de investigación científica, innovación empresarial, transferencia de tecnología y emprendimiento, a través de organismos públicos especializados, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), y de los gobiernos regionales. En el Brasil, se creó en 2010 el Fondo Social Brasileño con el mandato explícito de invertir en ciencia, tecnología y desarrollo de capacidades. En 2011, Colombia estableció el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, financiado con las regalías procedentes de los recursos mineros y petroleros, con el objetivo de potenciar la capacidad innovadora de los departamentos del país. En 2015 se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, además de servir como estabilizador macroeconómico, tiene por objeto reforzar las capacidades innovadoras y tecnológicas del país.

Los fondos de innovación son mecanismos con un gran potencial para articular los esfuerzos del sector público y ofrecer financiamiento a largo plazo con miras a desarrollar capacidades innovadoras y aprovechar las oportunidades tecnológicas. En los enfoques por misiones, los fondos de recursos naturales podrían contribuir de manera considerable a financiar las actividades transformadoras a largo plazo. Los resultados de estos fondos dependen de la capacidad para alcanzar un equilibrio entre las prioridades a corto y a largo plazo, y garantizar un capital paciente para los objetivos tecnológicos y de innovación.

Fuente: Elaboración propia.

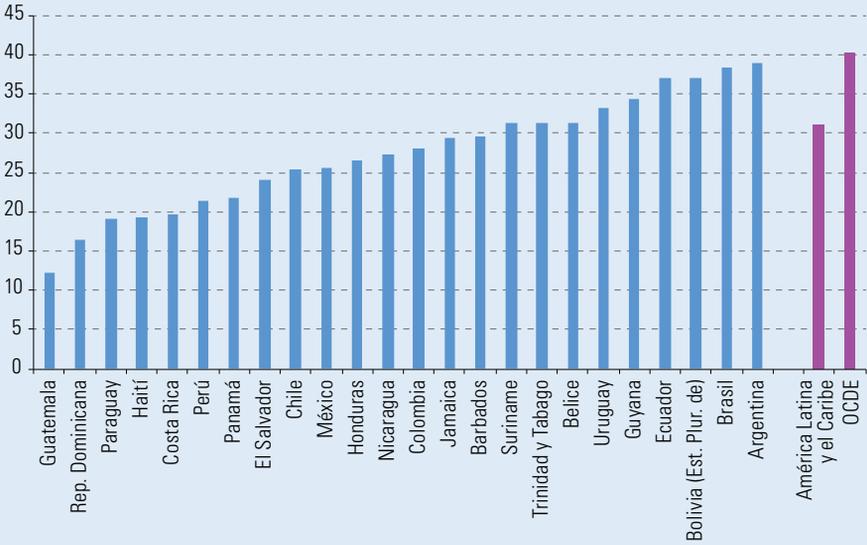
2. Adquisiciones y contrataciones estratégicas

Las adquisiciones y contrataciones por misiones constituyen otra forma de canalizar los presupuestos hacia objetivos definidos. Las adquisiciones y contrataciones públicas hacen referencia al proceso que siguen las organizaciones públicas para efectuar el pedido de los bienes, servicios y obras que requieren para satisfacer sus necesidades (Mazzucato, 2020). Los Gobiernos consiguen su poder adquisitivo a través de los presupuestos de adquisiciones y contrataciones, y las adquisiciones interdepartamentales deberían inscribirse en procesos orientados por misiones (MOIIS, 2019). El poder adquisitivo del Estado puede orientar los procesos de adquisiciones y contrataciones hacia misiones concretas, así como favorecer la creación de nuevas alianzas. Países de todo el mundo utilizan los procesos de adquisiciones y contrataciones como herramienta para promover las políticas y objetivos públicos en materia de salud y clima, entre otras esferas.

Recuadro 4 | Uso estratégico de las adquisiciones y contrataciones en América Latina y el Caribe

Las estrategias industriales orientadas por misiones pueden complementar las políticas de innovación relacionadas con la oferta —por ejemplo, un aumento en el financiamiento para I+D— con políticas relativas a la demanda, como la adquisiciones y contrataciones públicas (Kattel y Lember, 2010). El uso de estos procesos para incentivar la innovación y la armonización con los objetivos industriales estratégicos puede dar lugar a resultados significativos con un mínimo costo añadido (MOIIS, 2019). Las adquisiciones y contrataciones públicas son un instrumento que puede ayudar a las misiones a crear nuevos mercados. Se calcula que en América Latina estos procesos suponen entre el 20% y el 30% del gasto público. En los últimos años, se está prestando cada vez más atención a su potencial como herramienta para promover las políticas industriales y de innovación (Kattel y Lember, 2010; Edquist y otros, 2015; Moñux y Uyarra, 2016; OCDE, 2017). La innovación en el uso de las adquisiciones y contrataciones públicas puede actuar como un importante estímulo de la demanda, ya que permite a las empresas aumentar su tamaño mediante la creación de mercados.

Comparación a nivel internacional de las adquisiciones y contrataciones públicas/gubernamentales, 2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, Paris, OECD Publishing, 2020.

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en lo que respecta a aprovechar el uso estratégico de las adquisiciones y contrataciones públicas. Uno de los objetivos estratégicos más comunes a nivel regional ha sido que las pymes participen en

estos procesos (OCDE, 2020). Otra esfera pertinente ha sido la promoción de la contratación de empresas que son propiedad de mujeres, por ejemplo en Chile, la República Dominicana y Honduras. Algunos países latinoamericanos, como el Brasil, Costa Rica, El Salvador y el Paraguay, también han tomado medidas clave para utilizar estos procesos como una herramienta para combatir el cambio climático y promover bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente (“adquisiciones ecológicas”).

No obstante, sigue existiendo un gran potencial sin explotar, sobre todo en lo que respecta al fomento de la innovación tecnológica. El Brasil es uno de los pocos países de la región que han avanzado mucho en el ámbito de las adquisiciones y contrataciones públicas a favor de la innovación. Aun así, estas siguen representando un conjunto muy pequeño del total de las compras realizadas por el sector público; en el período 2010-2019, apenas se llevaron a cabo 75 procesos de este tipo en esferas como la agricultura, la industria aeroespacial y de defensa, la energía y las TIC (Rauen, 2019). La Argentina, Chile, Colombia, el Perú y el Uruguay también han adoptado medidas para reconocer la importancia de este instrumento, contemplar su uso o crear un marco regulatorio propicio. De hecho, una lección primordial de la incipiente experiencia latinoamericana es que, si bien no hace completamente inviables las actividades de adquisiciones y contrataciones públicas a favor de la innovación, la falta de un marco regulatorio adecuado dificulta su uso de manera más sistemática (Comotto y Meza, 2017).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Kattel y V. Lember, “Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries?”, *Journal of Public Procurement*, vol. 10, N° 3, marzo de 2010; C. Edquist y otros (eds), *Public Procurement for Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015; UCL Commission for Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy, “A mission-oriented UK industrial strategy”, Londres, Policy Report, N° IIPP WP 2019-04, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), 2019 [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/may/mission-oriented-uk-industrial-strategy>; D. Moñux y Uyarra (eds.), “Spurring innovation-led growth in Latin America and the Caribbean through public procurement”, *Discussion Paper*, N° IDB-DP N° 488, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, París, OECD Publishing, 2017; OCDE, *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, París, OECD Publishing, 2020; A. T. Rauen “Atualização do mapeamento das encomendas tecnológicas no Brasil”, *Nota Técnica*, N° 53, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), noviembre de 2019; S. Comotto y A. Meza “Compras públicas para la innovación: nuevas oportunidades de políticas para la región”, *Documento de Trabajo*, N° 8, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI), 2017.

3. Evaluación dinámica

Para evaluar los resultados obtenidos por una misión, con miras a que esa información oriente la política gubernamental, es preciso disponer de los parámetros adecuados. Algunas de las mejores organizaciones que trabajan por misiones, como la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) en los Estados Unidos, son tan buenas cerrando el grifo como abriéndolo. Sin embargo, para que las instituciones públicas tomen con determinación este tipo de decisiones, necesitan nuevas formas de medir, supervisar y evaluar las políticas orientadas por misiones, a fin de captar también las repercusiones económicas más amplias de forma dinámica.

En efecto, si están bien diseñadas, las misiones pueden tener un efecto catalizador en el conjunto de la economía, y estimular la inversión y la innovación en todos los sectores. Es lo que ocurrió con la misión espacial Apolo, en la que los problemas que se fueron resolviendo por el camino movilaron la inversión en un gran abanico de sectores, como la alimentación, la robótica, la electrónica, los materiales y la industria del software, por citar solo algunos. Algunos de los productos indirectos fueron los teléfonos con cámara, las mantas de papel de aluminio, los pañales para bebés y el aislamiento de las viviendas. De hecho, toda la industria del software puede considerarse un producto indirecto de las necesidades del programa relacionadas con procesamiento de datos. Las políticas orientadas por misiones mejoran la eficacia de las políticas centradas en la innovación y la productividad, y tienen el potencial de contribuir a la recuperación de las finanzas públicas, no a través de recortes en los gastos —como ocurre en la agenda de austeridad imperante— sino aumentando las inversiones estratégicas que impulsen los ingresos futuros gracias a un mayor efecto multiplicador (Mazzucato, 2018c). Sin embargo, estos efectos multiplicadores e indirectos no se suelen tener en cuenta a la hora de valorar o evaluar un programa, proyecto o intervención pública (Mazzucato, 2021).

En el enfoque que se suele aplicar a la hora de evaluar las políticas, se da por sentado que, bajo ciertos supuestos, las personas que persiguen sus propios intereses en los mercados competitivos logran los resultados más eficientes, que generan un mayor bienestar. Al evaluar las políticas, este enfoque se traduce en el uso de técnicas de valoración y evaluación centradas en el análisis estático *ex ante* de la relación costo-beneficio (BEIS, 2020). En consecuencia, las herramientas de gobernanza y evaluación se centran en la rendición de cuentas. Este tipo de evaluación suele ser estática y se registra a posteriori porque se valora por su supuesta autoridad científica y técnica y como medio para legitimar las actividades gubernamentales (Chouinard, 2013).

Las misiones no son estáticas, son dinámicas. Cuando los países se proponen abordar los grandes retos, los mecanismos actuales para la evaluación de las políticas resultan insuficientes, y deben complementarse con enfoques alternativos. Estos enfoques alternativos deberían entender el valor como un aspecto creado conjuntamente por todos los actores económicos y sociales y mercados a través de las inversiones públicas y privadas (Mazzucato, 2018d).

Sería preciso desarrollar y utilizar nuevos métodos de evaluación que incorporen esta noción de valor público como algo creado de manera colectiva por una serie de partes interesadas. En primer lugar, en lugar de centrarse en instrumentos únicos y actores representativos, estos métodos podrían analizar y evaluar una combinación de políticas, ya que los efectos de los distintos instrumentos rara vez son lineales e incluso pueden ser contradictorios y presentar importantes desfases temporales y efectos indirectos. En segundo lugar, estos métodos podrían entender la elaboración de políticas como un proceso que se desarrolla

a través de diversos canales de retroalimentación, lo que a su vez da lugar a diferentes percepciones y perspectivas en torno a estas (BEIS, 2020). Por lo tanto, el marco de evaluación de las misiones podría incluir los siguientes elementos (Kattel y otros, 2018):

- **Hitos:** los grandes retos modernos tienden a ser a largo plazo y carecer de puntos finales fácilmente delimitables. En ese contexto, resulta fundamental fijar objetivos intermedios. Estos pueden utilizarse para hacer un seguimiento de los avances hacia la consecución del objetivo de la misión, así como para tomar decisiones adaptativas, fundamentadas y flexibles en torno a las intervenciones. Los datos de acceso público y en tiempo real sobre los avances relacionados con los objetivos intermedios también transmiten una sensación de urgencia, éxito y motivación a los actores involucrados. Asimismo, el uso de la inteligencia artificial y los macrodatos para crear parámetros y tableros dinámicos también podría contribuir a lograrlo. Además, la importancia de los hitos también estriba en que favorecen la flexibilidad y la adaptación, ya que la misión puede modificarse a lo largo del tiempo si los hitos aportan nuevos datos o muestran que la misión, por la razón que sea, se ha planteado de forma problemática y es necesario realizar algún ajuste.
- **Efectos indirectos:** es preciso medir de manera más exhaustiva el impacto intersectorial e interdisciplinar. De ese modo, aunque no se alcance un hito o no se logre el objetivo general de la misión, esta aún puede considerarse satisfactoria (al menos en cierta medida) si el proceso genera efectos indirectos positivos en toda la economía. Por ejemplo, Internet se descubrió no por un objetivo *ex ante*, sino como solución al problema, experimentado por la comunidad científica a finales de los años sesenta, de lograr que varios ordenadores se comunicaran a través de una sola red. Los efectos indirectos derivados de estas misiones son mayores debido a su carácter intersectorial (Deleidi y Mazzucato, 2021).
- **Carteras de proyectos:** una misión no consiste en un único proyecto, sino en una cartera de iniciativas, inscritas en diferentes ámbitos políticos, que tienen por objeto promover soluciones diversas. Para conseguirlo, existen una gran variedad de instrumentos de financiamiento: desde las subvenciones hasta los premios, pasando por las nuevas modalidades de contratación y adquisición y los instrumentos financieros. Esto permitirá distribuir los fondos públicos entre un amplio abanico de actividades, haciendo hincapié en la complementariedad y evitando la duplicación. Este tipo de proceso podría permitir de manera explícita cierta tensión entre la selección de una dirección de manera descendente y la adopción de enfoques exploratorios de carácter ascendente. En lugar de recibir especificaciones prescriptivas del proyecto, los participantes podrían gozar de flexibilidad para proponer soluciones diversas encaminadas a lograr los objetivos de la misión y las metas intermedias.

La adopción de un enfoque de política orientada por misiones a la hora de evaluar, con arreglo al marco analítico presentado anteriormente, permitirá plasmar los aspectos dinámicos de las políticas que configuran los mercados (efectos indirectos, multiplicadores, cambio de sistemas), así como valorar de manera continuada y reflexiva si el sistema va alcanzando los correspondientes objetivos intermedios para cumplir su misión. Para que una misión cumpla su cometido, es fundamental el modo de evaluar los progresos y valorar los resultados de su implantación, y los métodos empleados en la actualidad no funcionarán. Los países de América Latina y el Caribe podrían ampliar sus metodologías a fin de incorporar el carácter dinámico que precisan las misiones.

C. Instituciones orientadas por misiones

No basta con disponer de capacidades dinámicas y herramientas orientadas por misiones, sino que ambos aspectos deben ir acompañados de un conjunto de instituciones orientadas por misiones, que tengan el mandato de dirigir el financiamiento paciente y a largo plazo; liderar las innovaciones orientadas por misiones; dirigir los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas orientados a los resultados; y crear espacios seguros en los que asumir riesgos y experimentar. Existen tres tipos de instituciones públicas que podrían ayudar a los países de América Latina y el Caribe a adoptar un enfoque de política orientada por misiones, a saber: los bancos públicos de inversión, las empresas estatales y los laboratorios públicos de innovación.

1. Bancos públicos de inversión

Si bien las definiciones exactas de los bancos públicos de inversión varían, a efectos del presente informe constituyen entidades de propiedad mayoritariamente pública, que tienen el mandato de alcanzar una serie de objetivos socioeconómicos en una zona geográfica, sector o segmento de mercado determinados, para lo que emplean instrumentos financieros reembolsables y otros no reembolsables como las donaciones.

Los bancos públicos de inversión se encargan de dirigir el financiamiento a las actividades y sectores económicos prioritarios que necesitan financiamiento paciente y a largo plazo o tipos de inversión más arriesgados que el sector financiero privado no puede, o no quiere, proporcionar (Mazzucato y Penna, 2016b; Macfarlane y Mazzucato, 2018). Algunos ejemplos son los fondos públicos de capital de riesgo, como Yozma en Israel; los bancos de inversión estatales, como el KfW en Alemania; o los bancos multilaterales, como el Banco Europeo de Inversiones. Para entender cómo se han logrado los resultados deseados —es decir, determinar qué funciona y qué no— es necesario aprender de

las experiencias internacionales con instituciones financieras dispuestas a proporcionar financiamiento estratégico a largo plazo. Como se analiza en la presente subsección, las nuevas formas de financiamiento han involucrado, con frecuencia, el uso de nuevos instrumentos financieros y de regulación (Kattel, Kregel y Tonveronachi, 2017).

La estructura del sistema financiero es fundamental para aplicar satisfactoriamente la política orientada por misiones. Esto se debe a que las finanzas y el financiamiento no son neutrales. El tipo de financiamiento disponible puede afectar tanto a los sectores en que invierte como al tipo de actividad que se financia (O'Sullivan, 2006; Mazzucato, 2013a). Los diferentes tipos de mercados e instituciones financieras existentes inciden significativamente en la actividad de la economía real. Esto obliga a rediseñar el ecosistema financiero para dar un mayor énfasis a la inversión y la provisión de financiamiento paciente y a largo plazo en la economía real (Mazzucato y Macfarlane, 2017 y 2019). Esto también permite aumentar la armonización entre los ministerios de finanzas y las aspiraciones industriales estratégicas.

Por su naturaleza, las misiones están diseñadas para estimular la innovación con el fin de abordar los retos que afronta la sociedad. Al proporcionar una dirección para el crecimiento económico, las misiones también pueden contribuir a atraer la inversión comercial, pues orientan las expectativas de las empresas acerca de las esferas que pueden dar lugar a oportunidades de crecimiento en el futuro (Mazzucato, 2013b y 2018b). Precisamente, se requiere un financiamiento paciente y a largo plazo porque la innovación es muy incierta, trabaja con plazos largos y constituye un esfuerzo colectivo. El sector privado no suele invertir en zonas de alto riesgo hasta que no se conocen mejor los rendimientos futuros. En los países que han logrado un crecimiento impulsado por la innovación, con frecuencia el Estado ha aportado el financiamiento paciente que el sector privado no estaba dispuesto a proporcionar. En estos casos, el Estado no pretendía arreglar los fallos del mercado, sino invertir en nuevas tecnologías y crear nuevos mercados actuando como principal inversor, en lugar de como prestamista de última instancia. Esto resulta especialmente pertinente en los países en desarrollo, donde los fondos de capital privado son de menor tamaño y los mercados financieros son menos maduros.

Un banco público de inversión orientado por misiones debería cumplir las características siguientes: 1) tener un mandato claro, impulsado por los retos y las misiones, en lugar de basarse en un enfoque sectorial; 2) constituir un elemento central del proceso de inversión; 3) disponer de diferentes fuentes de financiamiento y carteras de inversiones que permitan un mayor apetito de riesgo; 4) contar con diversos instrumentos de financiamiento, tanto de deuda como de patrimonio, que se adapten a las distintas esferas del panorama de riesgos; 5) disponer de un modelo de gobernanza que permita un equilibrio

adecuado entre la representación política y la adopción de decisiones independiente; 6) ser capaz de lograr un equilibrio óptimo entre los riesgos, los beneficios y las condicionalidades, garantizando que las inversiones se estructuren a lo largo de todo un espectro de riesgo/rentabilidad, de modo que las inversiones de menor riesgo contribuyan a cubrir las más arriesgadas, y permitiendo que el banco se vea recompensado económicamente cuando los buenos resultados compensen los inevitables fracasos, y 7) permitir una armonización estrecha entre los bancos de inversión estatales y las instituciones gubernamentales, incluidos el banco central y otros organismos reguladores (Mazzucato y MacFarlane, 2019).

Recuadro 5 | Atracción de la inversión empresarial a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES)

En muchas economías en desarrollo, ya existen bancos públicos como el Banco de Desarrollo de Sudáfrica o el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES). De hecho, en el Brasil, el BNDES ha contribuido notablemente a la articulación de los sectores público y privado en torno a la prestación de apoyo, el financiamiento y la ampliación de escala de las empresas emergentes (Gonzalo y otros, 2022). Adoptando un enfoque sistémico y evolutivo de las políticas públicas, el BNDES —el mayor banco de desarrollo de América Latina— y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) —el principal organismo público brasileño dirigido a respaldar la innovación—, en colaboración con una serie de fondos privados, han contribuido de diversas maneras a la creación y consolidación del ecosistema empresarial brasileño. A través del foro Venture Forum Brasil, han creado y potenciado espacios de interacción entre empresarios e inversores.

A través del Proyecto Innovar, la FINEP ha financiado el coste operativo y ha realizado inversiones junto con un grupo de fondos privados de capital de riesgo. Gracias a los fondos de fondos de Innovar, el sector público se ha articulado con los bancos regionales brasileños para promover la descentralización de las inversiones de capital riesgo. A través del programa FINEP Startup, la FINEP ha inyectado capital directamente a un conjunto de empresas emergentes estratégicas. Además, gracias al uso de condicionalidades, el banco ya consiguió en el pasado atraer la inversión empresarial. De hecho, el análisis de los fondos de apoyo a la I+D y de otros instrumentos financieros del BNDES para el período comprendido entre 2003 y 2011 ha demostrado que el banco generó un efecto de atracción en el sector privado, lo que aumentó la inversión privada en innovación (Carreras, 2022).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Gonzalo y otros, "Venture capital industry emergence and development in India and Brazil: the role of the state and challenges for the Global South countries"; *Innovation and Development*, abril de 2022; M. Carreras, "Fostering Innovation Activities with the Support of a Development Bank: Evidence from Brazil 2003–2011"; *European Journal of Development Research*, marzo de 2022.

En consecuencia, la experiencia sugiere que ajustar estas instituciones a los objetivos más amplios de la política industrial de los Gobiernos puede dar lugar una potente sinergia entre las políticas, la regulación y el financiamiento. Por ejemplo, la fuerte sincronía entre el banco estatal de inversiones de Alemania, KfW, y la política de transición energética del Gobierno ha sido fundamental para ecologizar y descarbonizar de manera sistémica la economía del país (Moslener, Thiemann y Volberding, 2018). Si bien puede ser una herramienta poderosa, esta relación depende en gran medida de la eficacia de los mecanismos de gobernanza, que revisten especial importancia para los bancos públicos de los países en desarrollo.

2. Empresas estatales

En varios países, las empresas estatales han representado desde siempre un mecanismo institucional fundamental para desarrollar y transformar el panorama económico a través de la inversión en industrias básicas por parte de empresas estratégicas. La teoría económica convencional se ha centrado ampliamente en los casos de corrupción e ineficiencia (aunque ha limitado el análisis de los resultados de las empresas estatales a las variables financieras a corto plazo). Se ha prestado muy poca atención a la forma en que, en diversos contextos, estas empresas han fomentado las capacidades organizativas y tecnológicas y, al mismo tiempo, han promovido un cambio estructural en el conjunto de la economía. Varios casos aclamados de desarrollo industrial (como los de Italia, la República de Corea, China, Alemania y los países escandinavos) demuestran que las empresas estatales pueden convertirse en un mecanismo eficaz para aplicar políticas de carácter transformador si orientan sus actividades hacia objetivos industriales claros (Mazzucato y Li, 2020).

Las empresas estatales son esenciales en muchos países en desarrollo. Como es bien sabido, entrañan importantes retos de naturaleza directiva, financiera y tecnológica. Sin embargo, su privatización no resolvería estos desafíos inciertos y a largo plazo. En el mejor de los casos, se podría aumentar el valor extraído de los recursos humanos y naturales si las empresas privatizadas operaran en sectores regulados con márgenes monopolísticos. En cambio, el mandato y la diversificación sectorial de las empresas estatales podrían utilizarse como oportunidad para la transformación económica; así como para la creación de un sistema dinámico de propiedad estatal, que cambie de manera fundamental la interacción entre las organizaciones públicas y privadas. Esto significa que la propiedad estatal se convertiría en una herramienta para catalizar y atraer otras fuentes de financiamiento, a través de alianzas simbióticas y una condicionalidad fuerte para las inversiones a favor de los objetivos sociales. En otras palabras, no se trataría tanto de dádivas incondicionales, como de una transformación intencionada.

En lugar de considerar a las empresas estatales como empresas aisladas controladas por diferentes entidades públicas, cabría la posibilidad de agruparlas bajo una única sociedad de cartera del Estado, que tuviera un estatuto jurídico autónomo. El modelo histórico de la antigua sociedad de cartera estatal italiana, el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), un grupo muy diversificado sectorialmente, pero integrado a nivel vertical, con objetivos políticos transversales, permite extraer lecciones interesantes para las configuraciones actuales (Gasperin, 2022). La CORFO de Chile —que se inspiró deliberadamente en el modelo del IRI— fue otro ejemplo interesante de sociedad de cartera empresarial del Estado, que creó empresas estratégicas nacionales en los sectores de la siderurgia, la energía y las telecomunicaciones. En la actualidad, otros países han establecido sociedades de cartera estatales para gestionar su cartera de empresas públicas, entre los que destacan Francia, con la Agencia de Participaciones del Estado (APE), y Singapur, con Temasek.

Esta estructura organizativa tiene varias ventajas, como una mayor capacidad financiera a nivel de la empresa matriz; la posibilidad de transferir fondos de las empresas más rentables a las que necesitan más recursos para llevar a cabo una reestructuración interna o realizar nuevas inversiones; y los efectos indirectos entre los distintos sectores y la creación de alianzas industriales. En general, una sociedad de cartera estatal puede valorar y validar mejor el carácter sistémico de las diferentes empresas estatales.

72

Además, al estar bajo un control público, pero mantener su autonomía, pueden reducir significativamente la intrusión política en la propiedad estatal. Cuando el personal se selecciona sobre la base de la motivación y los méritos, la sociedad de cartera estatal puede caracterizarse por un sentido de misión y propósito de carácter empresarial y orientado al público, como ocurrió con el IRI italiano. El sector estatal debe ser capaz de atraer, pero también de propiciar a nivel interno, el mejor talento técnico y directivo para gestionar las empresas con la mayor eficiencia posible. La sostenibilidad financiera también implica una menor dependencia de los fondos y subsidios gubernamentales. El modelo de sociedad de cartera tiene claras ventajas para muchos países de América Latina y el Caribe. Sin embargo para prevenir su mal uso debe implementarse cuidadosamente con mecanismos de rendición de cuentas claros así como con capacidades, marcos regulatorios y de evaluación adecuados.

La posición intermedia entre el accionista final (el Gobierno) y las empresas operativas individuales permite que se produzca una síntesis dialéctica entre las políticas nacionales generales y las necesidades específicas de las empresas estatales en cuanto organizaciones comerciales. Si bien las decisiones relativas a la inversión y las iniciativas industriales podrían orientarse según un enfoque sistémico adoptado por la sociedad de cartera estatal, es importante preservar la autonomía directiva y financiera de las empresas.

La privatización de las empresas estatales no haría más que privar al Estado —y a las demás empresas privadas que participen en la economía— de una importante reserva de competencias técnicas en sectores estratégicos. La privatización suele hacer que los países pierdan una herramienta directa y potencialmente eficaz para impulsar y orientar la transformación industrial en el contexto del desarrollo económico. Sin un propietario paciente a largo plazo, el futuro de estas empresas sería una eventual desaparición o su mantenimiento bajo una gobernanza muy destructiva, que favorecería los intereses a corto plazo de los nuevos accionistas en detrimento de los distintos interesados y de la economía en su conjunto. Debería darse prioridad a reformar estas empresas, teniendo en cuenta las oportunidades inherentes al papel sistémico desempeñado por las carteras de propiedad estatal. En el marco de las actividades ordinarias, podrían reflejar su naturaleza industrial diferenciada como empresas comerciales, mientras que su propiedad y lugar en la economía garantizan la orientación general de sus programas a largo plazo.

Recuadro 6 | Empresas estatales en América Latina: principales características, retos y oportunidades

A pesar de los diversos problemas metodológicos y relativos a los datos que impiden evaluar el alcance de las empresas estatales en América Latina, en la región existen unas 500 empresas de este tipo. Si se tienen en cuenta los planos estatal, provincial y municipal, la cifra podría ascender a más de 2.000 (Kaufmann, 2015). La mayoría de las empresas estatales nacionales de América Latina se crearon tras la gran crisis de 1930 y durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones. Desde los años ochenta, pero sobre todo durante los años noventa, en virtud del consenso de Washington, en los países latinoamericanos se promovieron los procesos de privatización parcial y total. En la década de 2000, se crearon algunas empresas estatales, mientras que otras se volvieron a nacionalizar.

Históricamente, las empresas estatales de América Latina se han dedicado, sobre todo, a los sectores del petróleo, la minería y la electricidad, las finanzas, la infraestructura, las telecomunicaciones y los servicios (Guajardo Soto, 2013). La contribución de estas empresas al PIB regional podría aumentar del 5% al 30% (Kaufmann, 2015). Las empresas estatales pueden canalizar la inversión pública; generar y coordinar los procesos dirigidos a atraer la inversión privada; crear puestos de trabajo bien remunerados; e impulsar actividades de I+D, arriesgadas e innovadoras (Castañeda, Barría Traverso y Carpentier, 2020; Chávez y Torres, 2013; Guajardo Soto, 2013).

En América Latina existen diferentes ejemplos de empresas estatales dinámicas, innovadoras e integradas de manera sistémica. Por ejemplo, Empresas Públicas de Medellín (EPM), en Colombia, constituye uno de los principales actores del sistema de innovación de Medellín. EPM es la mayor empresa pública colombiana que suministra agua, energía y gas. Asimismo, participa directamente en la transición energética y contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país; ayuda a la población colombiana a lograr el pleno acceso a los servicios públicos; e invierte en nuevas tecnologías y proyectos a través de un fondo corporativo

específico de capital riesgo. En la Argentina, INVAP cuenta con más de 45 años de experiencia ejecutando proyectos de alta tecnología relacionados con la energía nuclear, el espacio, las tecnologías industriales y el equipo médico. INVAP es la única empresa latinoamericana reconocida por la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA) como competente para desarrollar sistemas satelitales completos, desde el diseño hasta su puesta en marcha. La Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) desempeña una función primordial en el sector minero chileno, dedicado principalmente al cobre (si bien se espera que el litio cobre relevancia en el futuro), pues contribuye a la gobernanza de la cadena de suministro del cobre, así como al desarrollo de los proveedores nacionales y a la ejecución de proyectos de I+D. Existen más ejemplos de empresas estatales importantes de América Latina, tanto a nivel nacional como estatal.

Sin embargo, este tipo de empresas latinoamericanas también llevan aparejados una serie de retos que guardan relación con su desempeño, rendición de cuentas y función a la hora de lidiar con las asimetrías productivas, sociales y medioambientales de América Latina. Las críticas más habituales hacen referencia a la debilidad de los mecanismos de información y control, la falta de personal directivo, la dificultad para regularlas y su escasa productividad (BID, 2015; Guajardo Soto, 2013). Estos desafíos y críticas han dado pie a replantear el papel de las empresas estatales latinoamericanas. Algunos de los principales desafíos afrontados por América Latina residen en la articulación de las empresas estatales para que adopten políticas más amplias orientadas por misiones e impulsadas por los retos; el aumento de los efectos indirectos de las empresas estatales en el ámbito de la I+D y el fomento de los vínculos con la estructura productiva y empresarial de América Latina; la mejora del rendimiento y el impacto de las empresas públicas a nivel nacional y regional; la creación y consolidación de nuevas empresas estatales dedicadas a las tecnologías y los sectores emergentes y estratégicos vinculados a la transición energética, la biotecnología y las TIC (Gonzalo y otros, 2022; Castañeda, Barría Traverso y Carpentier, 2020; Chávez y Torres, 2013).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Kaufmann, "Desafíos en la gobernanza de empresas públicas en América Latina y el Caribe"; *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*, Documento para Discusión, N° IDB-DP-388, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015; G. Guajardo Soto, "Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas"; *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, N° 1, enero-junio de 2013; F. Castañeda, D. Barría Traverso y J-B. Carpentier, "State-owned enterprises and industrial development in Latin America"; *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, L. Bernier, M. Florio y P. Bance (eds.), Nueva York, Routledge, 2020; D. Chavez y S. Torres (eds.), *La reinvencción del Estado: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo, Transnational Institute, 2013; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*, Documento para Discusión, N° IDB-DP-388, Washington, D.C., 2015; M. Gonzalo y otros, "Agrogenética Riojana: oportunidades, recursos y desafíos de una empresa pública provincial"; *Revista Ciencia, Tecnología y Política*, 2022, en prensa.

3. Laboratorios públicos de innovación

Las capacidades y soluciones no surgen de la nada, sino que deben desarrollarse. Por lo tanto, los espacios que salvaguardan el aprendizaje y la experimentación brindan una oportunidad fundamental para poner a prueba nuevos instrumentos

y políticas, como los procesos de adquisiciones y contrataciones orientados por misiones o los reglamentos precompetitivos (Collington y Mazzucato, 2022). Para dar paso a una nueva forma, más flexible, de aplicar políticas públicas, es fundamental contar con un espacio donde poder cometer errores y aprender de ellos. Los laboratorios públicos de innovación tienen por objeto desarrollar prototipos; ayudar a ampliar la escala de las nuevas soluciones; y crear capacidades y redes, tanto dentro como fuera del sector público. Además, resultan fundamentales para adoptar enfoques de política orientada por misiones por cinco motivos, a saber:

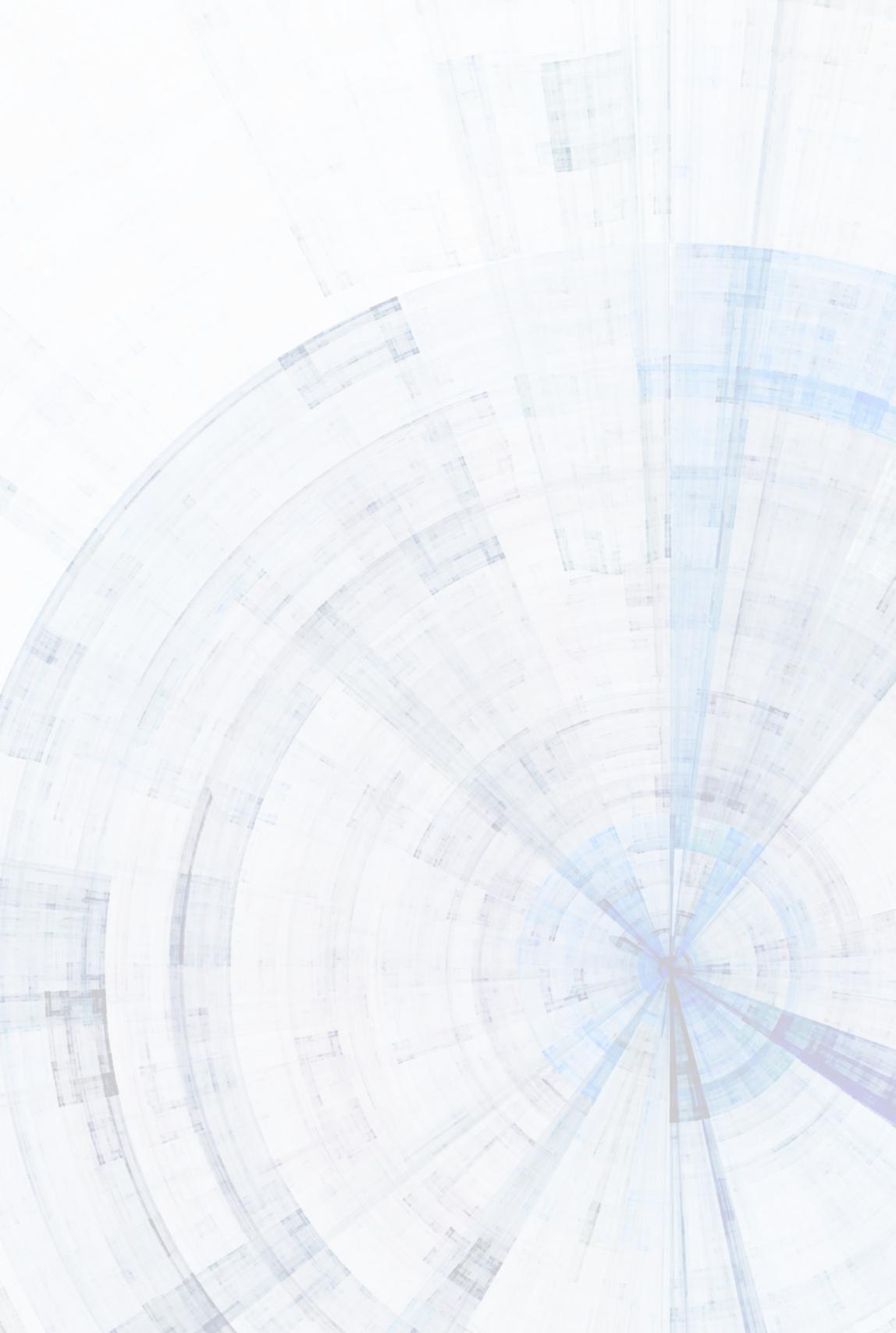
- i) **Aprendizaje a través de los espacios de experimentación:** los espacios de experimentación consisten en espacios virtuales o físicos donde los funcionarios públicos pueden colaborar con los distintos interesados y poner a prueba diferentes soluciones en un entorno seguro. Un ejemplo de este tipo de espacios consiste en un “espacio de experimentación regulatoria” a través del cual un grupo determinado de empresas pueden colaborar con los reguladores para explorar y poner a prueba de manera conjunta una serie de productos, servicios y modelos de negocio innovadores, sin tener que satisfacer todos los requisitos habituales relativos al cumplimiento normativo.
- ii) **Participación:** en la mayoría de los casos, los laboratorios de innovación se diseñan bajo el principio de “coproducción”, que constituye un elemento clave a la hora de definir una misión, pero también al contemplar los medios para alcanzarla. Esta “coproducción” se lleva a cabo con los ciudadanos, las empresas y, sobre todo, con otras entidades gubernamentales. De hecho, estas últimas pueden ayudar a plantear el cambio desde un enfoque que abarque a todo el gobierno.
- iii) **Enfoque de política orientada por misiones:** estos espacios se dedican a diseñar servicios públicos de forma que se aborden los principales retos (misiones) y, de paso, se cree valor público. Esas misiones pueden centrarse en la educación, la salud o el transporte públicos, por ejemplo. Al transformar los servicios públicos para que promuevan la innovación, el sector público se convierte en una herramienta a favor de la innovación, en lugar de ser un lastre.
- iv) **Creación de capacidades:** las metodologías que suelen utilizar los laboratorios de innovación para generar cambios se basan en el principio del aprendizaje en la práctica. En este sentido, los laboratorios de innovación son fundamentales para invertir en capacidades dinámicas. A través de los procesos participativos con la ciudadanía y de la incorporación de los funcionarios, los laboratorios de innovación desarrollan diferentes tipos de capacidades y aptitudes que son esenciales para definir, implantar y cuantificar los enfoques de política orientada por misiones.
- v) **Aprendizaje entre pares:** la naturaleza de los laboratorios públicos de innovación también comprende el aprendizaje mutuo y en conjunto. En consecuencia, estos espacios pueden servir como una plataforma de aprendizaje entre los distintos organismos públicos. Gracias a la colaboración abierta y al intercambio

de las lecciones aprendidas (con miras a ampliar la escala o reproducir las prácticas), los laboratorios de innovación representan un espacio esencial en el que compartir conocimientos, no solo de los buenos resultados, sino también de los aspectos que no han funcionado. El intercambio de conocimientos genera un impacto al presentar nuevas formas de hacer política o de prestar servicios públicos. Un ejemplo de plataforma de intercambio de conocimientos es la Red de Innovación Orientada por Misiones (MOIN) del IIPP, una red entre pares conformada por unas cien organizaciones del sector público que adoptan enfoques basados en misiones en el desempeño de su labor y se dedican a la innovación con fines de valor público. La MOIN brinda una plataforma de aprendizaje para que esas organizaciones compartan sus propias experiencias, y conozcan con las ideas e investigaciones del IIPP. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe podrían aplicar un enfoque similar.

Un caso interesante, que refleja los cinco puntos anteriores, es el Laboratorio de Gobierno de Chile. Este laboratorio, que fue creado en 2015 por el Gobierno chileno como un organismo estatal y dependiente del Ministerio de Hacienda de Chile, tiene por objeto acelerar la transformación de los servicios públicos mediante el uso de metodologías de diseño colaborativo y promover el desarrollo y la aplicación de soluciones basadas en datos empíricos a fin de mejorar los servicios públicos y potenciar la adopción de prácticas innovadoras en las instituciones, aplicando un enfoque multidisciplinar y centrado en las personas⁷. El Laboratorio sigue el modelo de Nesta, en el Reino Unido (cuando todavía formaba parte del Gobierno), y de MindLab, en Dinamarca. Como institución pública, ha sido crucial para invertir en la formación del funcionariado y para crear espacios definidos de experimentación. Las plataformas como el Laboratorio de Gobierno resultan especialmente eficaces cuando se sitúan en el centro del Gobierno, en lugar de en la periferia. En consecuencia, un enfoque orientado por misiones en América Latina y el Caribe podría beneficiarse de la inversión en cada país en un laboratorio de gobierno en que se dé una conversación sobre “lo que funciona”, compartida entre todos los países quizás en el período de sesiones de la CEPAL.

Por sí solas, las políticas orientadas a misiones no son suficientes para sentar las bases hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. Es fundamental contar con las capacidades, herramientas e instituciones necesarias. Los funcionarios públicos deben disponer de las competencias suficientes para adaptarse, equivocarse y aprender. Asimismo, deben estar dotados de herramientas que permitan adoptar un enfoque diferente para la elaboración de políticas, en el que los Gobiernos tomen la iniciativa y apunten en la dirección correcta. Y, además, deben contar con instituciones que respalden y faciliten esta nueva forma de hacer política. No obstante, este nuevo enfoque requiere la participación de un conjunto más amplio de actores a la hora de definir y aplicar las políticas, así como una nueva definición del valor, que quede reflejada en la forma de valorar y evaluar el éxito de las misiones. Estas cuestiones se abordan en el siguiente capítulo.

⁷ Véase [en línea] <https://www.lab.gob.cl/que-es-el-lab> [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2022].



“ Los Gobiernos solo podrán garantizar que más personas participen en el crecimiento de sus economías a través de un nuevo contrato social entre el Estado, el capital y el trabajo. ”



Capítulo VI

Nuevo contrato social

Las misiones exigen entablar nuevas relaciones entre todos los actores que generan valor, tanto de los Gobiernos como de las empresas y la sociedad civil. En muchos países de América Latina y el Caribe, los ciudadanos tienen la sensación de que se ha roto el contrato social, esto es, el acuerdo tácito de los ciudadanos y las empresas con el Gobierno en torno a un conjunto de derechos políticos y económicos. La desigualdad generalizada, en la que el 1% más rico de los latinoamericanos acapara el 25% del PIB de sus países, tan solo es un ejemplo flagrante del problema⁸. También lo es la precariedad laboral, sobre todo entre los grupos más afectados por la pandemia, como las mujeres y los trabajadores domésticos, y la reciente caída del salario mínimo real a consecuencia del aumento de la inflación (CEPAL/OIT, 2022). En tiempos de crisis, las personas más vulnerables se sienten especialmente defraudadas por el sistema económico actual y, por eso, resulta especialmente importante corregir esas deficiencias en las épocas de “normalidad”. Las asociaciones contractuales problemáticas y los acuerdos constitucionales injustos han contribuido en gran medida a la vulnerabilidad social y la débil capacidad institucional analizadas en el capítulo II del presente informe. El cambio en el equilibrio de poder puede comenzar con el diseño de misiones, herramientas políticas, alianzas e instituciones que reflejen los objetivos comunes y generen valor compartido. Asimismo, puede empezar buscando nuevas formas de involucrar a organizaciones de ciudadanos y garantizando una participación política más amplia y una creación económica conjunta.

⁸ Información de World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/>.

A. Colaboración ciudadana: participación y creación conjunta

En muchos países de América Latina y el Caribe los niveles de confianza pública son muy bajos: más del 90% de los ciudadanos del Paraguay y Colombia creen que la élite a veces o siempre amañan las elecciones, y casi tres cuartas partes de todos los encuestados en un sondeo realizado a nivel regional opinan que los Gobiernos sirven a los intereses de “grupos poderosos” (Lewis y Plutowski, 2021). Independientemente de si estas percepciones se ajustan totalmente o no a la realidad de la región, suponen una dura crítica de la gobernanza política y económica en América Latina y el Caribe en los últimos decenios. Por eso, las estrategias industriales y las políticas de innovación no deben ser de carácter descendente. Si se dirigen de manera responsable e inclusiva, las estrategias industriales orientadas por misiones tienen el potencial de inspirar y aprovechar toda la creatividad de la ciudadanía con miras a resolver problemas tan urgentes como el cambio climático, la consecución de una sociedad más solidaria y el aumento de la desigualdad. A fin de movilizar a la sociedad en general, las misiones deberían contar con una legitimidad y aceptación generalizadas y, para ello, es necesario que, entre otras cosas, los ciudadanos participen activamente en su creación. En este contexto, resulta fundamental diseñar un proceso firme y transparente para decidir las misiones y determinar cómo se enmarcan y evalúan, permitiendo cierta flexibilidad y capacidad de adaptación para que puedan aplicarse los debidos sistemas de control por el camino. Para que esto ocurra, es preciso que la confianza pública en el proceso de creación e implantación de la misión sea alta.

La ciudadanía debe estar en el centro de cualquier misión firme y decidida, por lo que la cuestión del “quién” —esto es, quién se beneficiará de los resultados de la innovación y quién asumirá el “riesgo de la transición”— debe ocupar el primer plano. Esta cuestión ocupó un lugar primordial en el enfoque adoptado por el municipio londinense de Camden en lo referente a las misiones (Municipalidad de Camden, 2021). Tomando como punto de partida su plan de acción Camden 2025, diseñado a través de asambleas ciudadanas, actos públicos y encuestas a los residentes, en 2020, la municipalidad creó la Comisión de Renovación de Camden. Desde entonces, la comisión ha desarrollado cuatro ambiciosas misiones y está en proceso de ceder las riendas a los líderes comunitarios, las empresas y los ciudadanos. En efecto, la Municipalidad de Camden va a proseguir esta labor diseñando un fondo de riqueza comunitario dirigido a garantizar que sus ciudadanos se beneficien y sean copropietarios de la riqueza creada por el municipio.

Las misiones basadas en las ciudades o las comunidades reflejan la necesidad más amplia de situar a los ciudadanos y los grupos comunitarios en el centro de los procesos destinados a definir, implantar y evaluar las misiones. A través de un enfoque honesto de creación conjunta, las misiones ofrecen a los encargados de formular políticas de América Latina y el Caribe la oportunidad de trabajar con los ciudadanos sobre el terreno a fin de determinar los desafíos

más acuciantes y la manera de integrarlos en el marco de misiones más amplias (Mazzucato, 2019). Gracias a un esfuerzo concertado de aplicación conjunta, los responsables de formular políticas pueden recibir comentarios en tiempo real sobre si las políticas se adaptan bien a las necesidades comunitarias. Además, gracias a las evaluaciones conjuntas, también pueden evaluar el impacto de las misiones y supervisar los avances logrados hacia la consecución de los objetivos.

La experiencia de los presupuestos participativos, surgida en el municipio brasileño de Porto Alegre en 1989 y reproducida posteriormente en otras partes de la región como la Argentina, el Perú y Chile, consiste en un proceso de deliberación y toma de decisiones que compromete una parte del presupuesto, normalmente en el plano local, para financiar proyectos propuestos por las organizaciones comunitarias (Bloj, 2009; Correa y Hepp, 2021). De hecho, en el caso de Porto Alegre, se cree que el poder de las asociaciones comunitarias fue uno de los factores determinantes para que la municipalidad se mostrara dispuesta a implantar los presupuestos participativos (Navarro, 2004). Sin embargo, el punto de partida de cualquier iniciativa de este tipo radica en la voluntad política de los Gobiernos para compartir la toma de decisiones. Los presupuestos participativos permiten que los ciudadanos intervengan en el debate público sobre el presupuesto gubernamental y ayuden a definir las prioridades del gasto público y las inversiones en sus comunidades. De este modo, pueden ayudar a orientar las inversiones públicas en direcciones que respondan a las necesidades comunitarias. Asimismo, pueden promover impactos distributivos y aportar legitimidad a los procesos políticos y presupuestarios, además de contribuir a la cohesión social, la transparencia y el fortalecimiento de la relación entre la sociedad civil y el Estado (Bloj, 2009).

No se puede dar por sentada la adopción de enfoques concertados y orientados a los resultados en lo que respecta a la evaluación y la representación y participación saludables de los ciudadanos. En cambio, estos enfoques pueden integrarse desde un principio en las políticas orientadas por misiones, y seguir revisándose continuamente. En última instancia, se trata de herramientas para velar por que las misiones sigan siendo creíbles y legítimas, y favorecer la rendición de cuentas de los Gobiernos y los demás interesados en torno a los esfuerzos desplegados para resolver los desafíos globales. La última pieza clave de este rompecabezas consiste en renegociar las formas de colaboración entre los Gobiernos y las empresas, con el objetivo de garantizar que el crecimiento sea inclusivo y sostenible. Para ello, los países de América Latina y el Caribe deberán acordar un nuevo contrato social con todas las partes interesadas.

B. Sectores público y privado: un nuevo acuerdo

Para ejecutar una estrategia industrial orientada por misiones es fundamental modificar la relación entre las empresas y el Estado; esta debe ser mutualista y dinámica y estar caracterizada por el establecimiento de objetivos comunes que maximicen el valor público, la priorización del valor de los interesados

por parte de las empresas dispuestas y la inversión conjunta en tecnología, competencias e infraestructuras. Esta nueva forma de alianza público-privada debería sustituir los comportamientos rentistas y de extracción de valor que han dominado las economías de la región, sobre todo en el sector de los recursos naturales, debido a la historia colonial de la región, la financiarización y la persistencia de los mercados oligopólicos.

Con demasiada frecuencia se han producido relaciones público-privadas desequilibradas o parasitarias, ya sea por culpa de Estados débiles o corruptos o de empresas que buscan obtener rentas. Desde el cambio de siglo, han surgido en América Latina más de 30 unicornios, esto es, empresas emergentes privadas valoradas en más de 1.000 millones de dólares. Si bien la mayoría se crearon en el Brasil, México y la Argentina, algunas de ellas también se desarrollaron en Chile, el Uruguay, Colombia y el Perú, y algunas de las empresas emergentes más conocidas son Rappi, Nubank, iFood, Mercado Libre, Globant y Core Securities Technologies (Startupeable, 2021). El crecimiento de las empresas de alto valor y que utilizan muchos conocimientos es una tendencia positiva, pero existe un claro riesgo de fuga empresarial y de propiedad intelectual. Los Gobiernos han contribuido al crecimiento de la mayoría de las empresas emergentes de la región, tanto de forma directa —invirtiendo en las fases iniciales y de mayor riesgo a través de donaciones, capital generador y fondos públicos de capital riesgo— como indirecta —a través de programas públicos de apoyo a la formación y la educación (Gonzalo y otros, 2022a). No obstante, en algunos casos, los fondos mundiales de capital riesgo han experimentado un cambio de liderazgo, han reducido la capacidad y el financiamiento en I+D, y han despojado a estas jóvenes empresas de sus activos; mientras que en otros casos las adquisiciones predatorias (*killer acquisitions*) por parte de las empresas multinacionales han supuesto que la propiedad intelectual termine en posesión de empresas extranjeras (Gonzalo y otros, 2013; Gonzalo, 2015; Pires-Alves, Gonzalo y Lyra, 2019). Esto ha conducido a la captación de rentas por parte de las empresas nacionales y extranjeras, así como a una relación desequilibrada entre el Estado, que asume los primeros riesgos, y el sector privado, que recoge los beneficios.

Además, en el mundo la representación laboral no suele recibir el reconocimiento y la legitimidad que merece. De hecho, la participación del trabajo en la renta mundial se encuentra prácticamente en mínimos históricos. En 2020, el salario medio real bajó un 1,7% de media en la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Además, en 2021 el salario medio también se contrajo una media del 2,5% en seis de esas economías. Al mismo tiempo, la participación del capital en los ingresos mundiales ha aumentado. ¿Se debe esto a que el capital se ha vuelto más inteligente y eficiente, mientras que en el trabajo ha ocurrido lo contrario? No. Incluso cuando la productividad ha aumentado, el trabajo no ha recogido los beneficios. De hecho, el crecimiento de los salarios reales ha ido a la zaga del crecimiento de la productividad.

Para hacer frente a los problemas relacionados con la captación de rentas y el estancamiento salarial, los Gobiernos deben reconceptualizar las alianzas público-privadas. Se trata de rediseñar los propios contratos que sustentan las relaciones entre los actores públicos y privados. En efecto, es preciso pasar de un modelo de redistribución a uno de predistribución, en el que se socialicen tanto los riesgos como los beneficios. A continuación, se presentan algunas formas de hacerlo:

- **Gobernanza de la propiedad intelectual:** los nuevos modelos de gobernanza de la propiedad intelectual podrían ser un componente central de las alianzas público-privadas más simbióticas. La protección de la propiedad intelectual no es un derecho, sino el resultado de un contrato por el que el Gobierno concede un poder monopólico a cambio de la transparencia y la difusión del conocimiento. Sin embargo, a menudo se abusa de los derechos de propiedad intelectual (demasiado amplios, demasiado fuertes y demasiado ascendentes) (Mazzoleni y Nelson, 1998). Por consiguiente, el Estado puede crear un nuevo esquema legal para las patentes y otros tipos de propiedad intelectual que equilibre mejor los incentivos privados y el valor y los intereses públicos.
- **Participaciones de capital:** una parte del valor creado por todos los actores puede regresar a los fondos públicos, en lugar de beneficiar solo al sector privado. Se trata de una forma directa de reconocer que, a menudo, los contribuyentes asumen el mayor riesgo de las fases iniciales de la inversión en innovación, por lo que las participaciones de capital podrían utilizarse para socializar tanto los riesgos como los beneficios. Esos fondos pueden utilizarse para reinvertir el valor creado en las comunidades locales, o producir dividendos/acciones para los ciudadanos. Esto puede ocurrir a través de bancos públicos o de fondos más locales, como se está experimentando, por ejemplo, en varias ciudades y estados de los Estados Unidos.
- **Difusión del conocimiento:** los derechos de propiedad intelectual también pueden inhibir la difusión de conocimientos, tecnología e infraestructuras esenciales. Esto quedó patente durante la pandemia de COVID-19, cuando las grandes empresas farmacéuticas no compartieron información protegida por propiedad intelectual que podría haber aumentado drásticamente la producción de vacunas. La búsqueda de nuevas oportunidades ligadas a los consorcios, las promesas de contribución o la concesión de licencias podría aumentar la predisposición al intercambio de conocimientos.
- **Condicionalidades:** cuando las empresas se benefician de inversiones públicas en forma de subsidios, garantías, préstamos, rescates financieros o contrataciones, se pueden fijar una serie de condiciones que moldeen la innovación a fin de que esta entrañe el mayor beneficio posible para la sociedad. Por ejemplo, los procesos de adquisiciones y contrataciones pueden estar condicionados a la creación de cadenas de suministro más ecológicas, la reinversión de los beneficios y la mejora de las condiciones laborales.

Recuadro 7 | Estudio de caso sobre las alianzas público-privadas en Suecia

La industria sueca es un buen ejemplo de cómo llevar a la práctica esas alianzas público-privadas orientadas por misiones. Actualmente, el país nórdico está realizando una de sus mayores inversiones en tecnología e infraestructuras verdes. El proyecto tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y social, haciendo especial hincapié en la vivienda y la calidad de vida. La puesta en marcha del proyecto corrió a cargo del Consejo de Ciudades Sostenibles, un consejo comisionado por el Gobierno de Suecia e integrado por 13 instituciones miembros que tienen la misión de fortalecer y propiciar las condiciones necesarias para construir ciudades y comunidades sostenibles.

El punto de partida de este consejo colaborativo fue el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a saber, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suelen tener la importante función de fijar la dirección y la misión de estas colaboraciones. El Consejo pretende seguir desarrollando los conocimientos pertinentes en materia de desarrollo urbano sostenible, así como promover el diálogo y la colaboración mediante la participación de distintos actores a nivel nacional, regional y local. El fomento del diálogo entre las instancias decisorias y los residentes ha hecho que estos últimos tengan un interés directo en que el proyecto logre los resultados deseados y, de ese modo, se les ha dado la oportunidad de expresar su opinión. La creación de este espacio para la participación honesta de las partes interesadas del norte de Suecia ha sido especialmente importante para la inclusión de los samis, uno de los pueblos indígenas del país.

En virtud del nuevo contrato social, el Consejo y las organizaciones que lo integran han permitido nuevas formas de cooperación entre las autoridades, las regiones, las municipalidades, las empresas y la sociedad civil. Para construir una economía que promueva el bienestar de la sociedad, es indispensable adoptar este tipo de enfoques con múltiples interesados. Vinnova, una de las organizaciones miembro y el organismo nacional de innovación, busca activamente financiar proyectos y empresas innovadoras que beneficien a la sociedad y, para ello, en lugar de centrarse exclusivamente en el valor para los accionistas, hace hincapié en la creación de valor público para todos. Otro ejemplo que ilustra el potencial de las alianzas simbióticas entre el sector público y el privado es la First Movers Coalition (FMC). Junto con el Gobierno de Suecia, un grupo de empresas suecas dispuestas se han unido a la coalición con el objetivo de colaborar en todos los sectores para liderar la transición climática.

Estas colaboraciones industriales entre los sectores público y privado de Suecia están cambiando la forma de hacer negocios. Las empresas suecas han colaborado con las instituciones gubernamentales y los ciudadanos para trabajar de consuno en la misión de construir un futuro sostenible y más igualitario. Estas iniciativas han promovido las alianzas público-privadas orientadas por misiones, al tiempo que han estado condicionadas y dirigidas a crear valor para las partes interesadas. Estas iniciativas intersectoriales permiten acceder a un espectro más amplio de competencias, crear nuevas capacidades y contribuir a la ejecución satisfactoria de misiones audaces e intensivas en capital, que el sector privado no podría asumir por sí solo.

Fuente: Elaboración propia.

América Latina y el Caribe cuenta con algunos ejemplos positivos de alianzas público-privadas que pueden considerarse como la base para forjar relaciones simbióticas y constructivas. En el Brasil, algunos de estos casos están relacionados con el estímulo de la innovación en los ámbitos de la salud, los biocombustibles/etanol, la agricultura y ciertos aspectos del programa espacial brasileño (Mazzucato y Penna, 2016a). En particular, los programas centrados en la salud, como las alianzas público-privadas para el desarrollo de productos del Ministerio de Salud, y en los biocombustibles/etanol, como el Programa Conjunto de Apoyo a la Innovación Tecnológica Industrial de los Sectores Energético y Químico de Caña de Azúcar del BNDES y la FINEP (PAISS), se distinguen por dos características principales. En primer lugar, ambos tenían por objeto lograr un alto beneficio público, incluidos beneficios económicos, medioambientales y sociales; en segundo lugar, pero no menos importante, ambos programas contaban con mecanismos concretos para garantizar que los riesgos y las recompensas estuvieran equilibrados entre los actores públicos y privados (Laplane, 2021). En el contexto de las alianzas para el desarrollo de productos, la contratación pública estuvo condicionada a la reducción de los precios, lo que podía a su vez repercutir en el acceso a la sanidad. En cambio, en el marco del PAISS, la participación en el capital a través del BNDES fue el principal instrumento adoptado para permitir que el Estado participara en los riesgos y las posibles ganancias económicas de la inversión conjunta en innovación (Laplane, 2021). En aras de fundamentar la creación de políticas más simbióticas y orientadas por misiones, resulta fundamental aprender de estas experiencias incipientes. Además, cada vez hay más interés en adoptar nuevos enfoques para hacer frente a los problemas de desarrollo nacional (véase, por ejemplo, Gadelha (2016)).

En América Latina, la adopción de un enfoque de política orientada por misiones para la estrategia industrial puede transformar la forma de colaborar de los sectores público y privado, y garantizar que más ciudadanos y trabajadores se beneficien del valor generado por todas las partes interesadas. Al situar los objetivos comunes en el centro de las alianzas público-privadas y garantizar que se compartan tanto los riesgos como los beneficios —principalmente a través de arreglos contractuales vinculados a la propiedad intelectual, las donaciones, los préstamos y las adquisiciones y contrataciones—, los resultados de estas alianzas se hacen más concretos y tangibles. Para lograr la transformación económica descrita en el presente informe, las empresas, los Gobiernos, los sindicatos y otras partes interesadas de América Latina y el Caribe deben unirse para crear mercados que reflejen una forma de capitalismo más equitativa entre los múltiples interesados. No se trata de glorificar a un actor por encima del otro, sino de encontrar nuevas formas de colaboración e inversión conjunta. En última instancia, los Gobiernos solo podrán garantizar que más personas participen en el crecimiento de sus economías a través de un nuevo contrato social entre el Estado, el capital y el trabajo.

The background of the page is a light blue architectural drawing of a dome structure, showing a grid of lines and curved segments that form the dome's surface. The drawing is semi-transparent and serves as a decorative backdrop for the text.

“Los antiguos enfoques del desarrollo económico no dejarán que América Latina y el Caribe supere las actuales crisis económicas, sanitarias, climáticas y de inclusión; es evidente que los Gobiernos deben establecer objetivos audaces y colaborativos.”



Capítulo VII

Conclusiones y recomendaciones principales

Los actuales retos económicos y sociales a los que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe pueden transformarse en oportunidades de inversión e innovación que estimulen las colaboraciones, la diversificación y el aumento de la productividad. Mediante la promoción de estrategias industriales orientadas por misiones, los países de América Latina y el Caribe pueden dirigir el crecimiento económico y, en el proceso, maximizar los beneficios que este repercute en la población.

En primer lugar, esto requiere reintroducir la estrategia industrial en la terminología empleada en la formulación de políticas. Sin embargo, en lugar de centrarse en sectores específicos, la estrategia industrial debe partir de los retos, a fin de catalizar la inversión y la innovación hacia *múltiples sectores*, incluidos el manufacturero, los recursos naturales y los servicios, y centrar el desarrollo económico en torno a una serie de objetivos primordiales relacionados con la salud, el acceso digital y el clima. Esto puede estimular la transformación en el seno de los sectores, así como los procesos de descubrimiento de carácter ascendente, que son fundamentales para la diversificación.

En segundo lugar, esto implica utilizar una mayor variedad de herramientas gubernamentales, desde los procesos de adquisiciones y contrataciones hasta la presupuestación, en aras de avanzar en los objetivos de la misión. Para lograr un cambio transformador, las misiones no pueden limitarse a los márgenes de los distintos departamentos, sino que es necesario reconfigurar los fondos y los instrumentos políticos en todas las instancias gubernamentales.

En tercer lugar, es preciso promover un nuevo tipo de alianzas público-privadas, que tengan por objeto obtener un beneficio público, se ajusten a los objetivos de la misión fijados por el Gobierno y queden reflejadas en compromisos contractuales claros. Esto puede hacerse a través de “condicionalidades” ambiciosas vinculadas a la concesión de subsidios e inversiones públicas o a los derechos de propiedad intelectual, que, entre otras cosas, podrían exigir una mayor inversión o el intercambio de conocimientos por parte de las empresas. Estas condiciones no deben utilizarse para microgestionar la actividad de las empresas, sino para establecer las limitaciones de lo que debe hacerse a cambio de las ayudas públicas, como lograr que las cadenas de suministro sean más ecológicas o mejorar las condiciones laborales, entre otras cosas.

En cuarto lugar, es necesario crear, o rediseñar, instituciones —desde bancos públicos hasta empresas estatales— que tengan el mandato claro de ajustar sus inversiones y actividades a los objetivos de la misión. Esta reconfiguración debe abordar tanto el cometido de una organización como su cultura y favorecer, por ejemplo, la asunción de riesgos y la experimentación.

Para introducir estos cambios, son indispensables el empoderamiento del servicio público, la utilización de parámetros de evaluación dinámicos y la participación de la sociedad. En última instancia, si se aprovecha la oportunidad de orientar la inversión pública y privada y la innovación hacia la resolución de los retos más acuciantes, se podrá renovar el contrato social entre los Gobiernos, las empresas y los ciudadanos y, de ese modo, generar confianza y permitir la percepción generalizada de los beneficios del crecimiento económico.

Por último, el enfoque transformador del desarrollo económico que se describe en el presente informe exige una voluntad de aprender de las experiencias anteriores para determinar qué funciona y qué no. Por eso, esperamos que esta nueva etapa se caracterice por el intercambio de conocimientos entre los Gobiernos de América Latina y el Caribe, quizás a través de redes, respaldadas por la CEPAL, que permitan un aprendizaje mutuo e intencionado.

Los antiguos enfoques del desarrollo económico no dejarán que América Latina y el Caribe supere las actuales crisis económicas, sanitarias, climáticas y de inclusión. Es evidente que los Gobiernos deben establecer objetivos audaces y colaborativos con los asociados dispuestos del sector privado para fomentar economías que sean verdaderamente sostenibles e inclusivas. Este el momento de hacerlo.

Bibliografía

- Altamirano, M. (2019), "Economic vulnerability and partisanship in Latin America," *Latin American Politics and Society*, vol. 61, N° 3, agosto.
- Barroy, H. y S. Gupta (2020), "From overall fiscal space to budgetary space for health: connecting public financial management to resource mobilization in the era of COVID-19," *Policy Papers*, N° 185, Washington, D.C., Center for Global Development (CGD).
- BEIS (Ministerio de Negocios, Energía y Estrategia Industrial del Reino Unido) (2020), "Alternative policy evaluation frameworks and tools: exploratory study," *BEIS Research Paper*, N° 2020/044.
- Bellinson, R. y otros (2022), "Bogotá: Care System," *Shaping Urban Futures: Case Study Report*, Council on Urban Initiative [en línea] <https://councilonurbaninitiatives.com/media/site/7d9b79adba-1658401715/shaping-urban-futures.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*, Documento para Discusión, N° IDB-DP-388, Washington, D.C.
- Bloj, C. (2009), "El 'presupuesto participativo' y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias," *serie Políticas sociales*, N° 151 (LC/L.3123-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blyth, T. (2012), *The Legacy of the BBC Micro: Effecting Change in the UK's Cultures of Computing*, Nesta [en línea] https://media.nesta.org.uk/documents/the_legacy_of_bbc_micro.pdf.
- Carreras, M. (2022), "Fostering Innovation Activities with the Support of a Development Bank: Evidence from Brazil 2003–2011," *European Journal of Development Research*, marzo.
- Cassiolato, J. E. y H. M. Lastres (2005), "Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política," *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, N° 1, marzo.
- Cassiolato, J. E. y M. Gonzalo (2015), "O papel do Estado no desenvolvimento dos sistemas de inovação dos BRICS," *Texto para Discussão - RedeSist Desenvolvimento, Inovação e Território*, TD DIT – N° 1/2015, Río de Janeiro, Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist).
- Castañeda, F., D. Barria Traverso y J-B. Carpentier (2020), "State-owned enterprises and industrial development in Latin America," *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, L. Bernier, M. Florio y P. Bance (eds.), Nueva York, Routledge.
- CDB (Banco de Desarrollo del Caribe) (2017), *Tourism Industry Reform: Strategies for Enhanced Economic Impact* [en línea] <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/tourism-industry-reform-strategies-enhanced-economic-impact>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3/-*), Santiago.
- ____ (2022b), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago, junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>.

- ____(2022c), *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), Santiago.
- ____(2022d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- ____(2022e), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- ____(2022f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- ____(2021a), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- ____(2021b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P), Santiago.
- ____(2021c), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- ____(2021d), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- ____(2020a), “La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/172-LC/BUE/TS.2020/2), Santiago.
- ____(2020b), *Estrategia Energética Sustentable 2030 de los países del SICA* (LC/MEX/TS.2020/35), Ciudad de México.
- ____(2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- ____(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- ____(2018b), *Desarrollo, integración e igualdad: la respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización* (LC/PUB.2018/19), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2022), “Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 26 (LC/TS.2022/71), Santiago.
- Chavez, D. y S. Torres (eds.) (2013), *La reinención del Estado: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo, Transnational Institute.
- Chouinard, J. A. (2013), “The case for participatory evaluation in an era of accountability”, *American Journal of Evaluation*, vol. 34, N° 2, marzo.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. E. Stiglitz (2009), “The political economy of capabilities accumulation: The past and future of policies for industrial development”, *Industrial Policy and Development: the Political Economy of Capabilities Accumulation*, Nueva York, Oxford University Press .
- Collington, R. y M. Mazzucato (2022), “Beyond outsourcing: re-embedding the State in public value production”, *Working Paper*, N° 2022/14, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP).
- Comotto, S. y A. Meza (2017), “Compras públicas para la innovación: nuevas oportunidades de políticas para la región”, *Documento de Trabajo*, N° 8, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- Correa, F. y P. Hepp (2021), “Desarrollo económico local y presupuestos participativos: la experiencia de Chile”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Council on Urban Initiative (2022), “Bogotá: Care System”, *Shaping Urban Futures: Case Study Report*, [online] <https://councilonurbaninitiatives.com/media/site/7d9b79adba-1658401715/shaping-urbanfutures.pdf>.
- Deleidi, M. y M. Mazzucato (2021), “Directed innovation policies and the supermultiplier: An empirical assessment of mission-oriented policies in the US economy”, *Research Policy*, vol. 50, N° 2, marzo.

- Diamond, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2020), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Edquist, C. y otros (2015) (eds), *Public Procurement for Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Fernández-Arias, E. (2017), "On the role of productivity and factor accumulation in economic development in Latin America and the Caribbean: 2017 update", *Technical Note*, N° IDB-TN-1329, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) [en línea] <https://publications.iadb.org/en/role-productivity-and-factor-accumulation-economic-development-latin-america-and-caribbean-2017>.
- Freeman, C. (1995), "The 'National System of Innovation' in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, febrero.
- Foro Económico Mundial (2014), "Strategic Infrastructure: Steps to Operate and Maintain Infrastructure Efficiently and Effectively" [online] https://www3.weforum.org/docs/WEF_IU_StrategicInfrastructureSteps_Report_2014.pdf.
- Gadelha, C. G. (2016), "Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais", *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*, H. M. Lastres y otros (coords.), Campinas, Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP).
- Gasparin, S. (2022), "Lessons from the past for 21st century systems of state-owned enterprises: the case of Italy's IRI in the 1930s", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 62, septiembre.
- Global Commission on the Economics of Water (2022), "The Water Challenge", Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <https://www.oecd.org/water/global-commission-water-economics.htm>.
- Gonzalo, M. (2020), "Acceso universal, cobertura básica, autonomía y resiliencia productiva: desafíos ordenadores de las misiones en salud", documento presentado en el seminario El Derecho a la Salud en la Argentina post-COVID-19: Acceso Universal y Tecnología Local como Impulsores de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Buenos Aires, 23 y 24 de junio.
- ____ (2015), "Creación, desarrollo y extranjerización 'temprana' de capacidades empresariales locales en la Argentina de inicios del siglo XXI: el caso Core Security", *H-industri@*, vol. 17, N° 9, segundo semestre.
- Gonzalo, M. y otros (2022a), "Venture capital industry emergence and development in India and Brazil: the role of the state and challenges for the Global South countries", *Innovation and Development*, abril.
- ____ (2022b), "Agrogenética Riojana: oportunidades, recursos y desafíos de una empresa pública provincial", *Revista Ciencia, Tecnología y Política*, en prensa.
- ____ (2013), "Post-investment trajectories of Latin American young technology-based firms: an exploratory study", *Venture Capital*, vol. 152, mayo.
- Grassi, D. and V. Memoli (2016), "Political determinants of state capacity in Latin America", *World Development*, vol. 88, diciembre.
- Guajardo Soto, G. (2013), "Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas", *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, N° 1, enero-junio.
- Hausmann, R. and D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2, diciembre.

- IIPP (UCL Institute for Innovation and Public Purpose) (2022), *Mission-oriented Innovation in Action: 2021 Casebook*, Londres [en línea] https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public Purpose/files/final_moin_casebook_2021_edited_2022_updated_final.pdf.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *El Informe de la Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas: resumen para los encargados de la formulación de políticas*, S. Díaz y otros (eds.), Bonn.
- Kattel, R. y V. Lember (2010), "Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries?," *Journal of Public Procurement*, vol. 10, N° 3, marzo.
- Kattel, R. e I. Mergel (2019), "Estonia's digital transformation: mission mystique and the hiding hand," *Great Policy Successes*, M. E. Compton y P. 't Hart (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Kattel, R. y M. Mazzucato (2018), "Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector," *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, N° 5, octubre.
- Kattel, R. y otros (2018), "The economics of change: policy appraisal for missions, market shaping and public purpose," *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2018-06, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP).
- Kattel, R., J. Kregel y M. Tonveronachi (eds.) (2017), *Financial Regulation in the European Union*, Londres/Nueva York, Routledge.
- Kaufmann, J. (2015), "Desafíos en la gobernanza de empresas públicas en América Latina y el Caribe," *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*, Documento para Discusión, N° IDB-DP-388, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lardé, J. and R. Sánchez (2014), "La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina," *Boletín FAL*, N° 332, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Laplane, A. (2021), "Market co-creating and shaping through investments in innovation: a comparative analysis of two public funding programmes in Brazil," *Innovation and Development*, noviembre.
- Larrouqué, D. (2013), "La implementación del Plan Ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay," *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, N° 1.
- Lewis, B. and L. Plutowski (eds.) (2021), *The Political Culture of Democracy in Jamaica and in the Americas, 2021: Taking the Pulse of Democracy*, Nashville, LAPOP [en línea] <https://www.vanderbilt.edu/lapop/jamaica/AB2021JAM-Country-Report-English-Final-220411.pdf>.
- Macfarlane, L. y M. Mazzucato (2018), "State investment banks and patient finance: an international comparison," *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2018-01, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP).
- Marengo, J. (2019), "¿Cómo está América Latina en términos de saneamiento? Saneamiento para todos," Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://www.iadb.org/es/mejorandovidias/como-esta-america-latina-en-terminos-de-saneamiento>.
- Mateo-Sagasta, J., S. Marjani Zadeh y H. Turra (2017), *Water pollution from agriculture: a global review*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Instituto Internacional de Ordenación de los Recursos Hídricos (IWMII), Roma/Colombo [en línea] <https://www.fao.org/3/i7754e/i7754e.pdf>.
- Mazzoleni, R. y R. R. Nelson (1998), "The benefits and costs of strong patent protection: a contribution to the current debate," *Research Policy*, vol. 27, N° 3, julio.

- Mazzucato, M. (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Londres, Allen Lane.
- ____ (2020), "Mission-oriented public procurement: international examples," *Policy Report*, N° IIPP WP 2020-20, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-20>.
- ____ (2019), *Governing Missions in the European Union*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- ____ (2018a), *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- ____ (2018b), "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities," *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, N° 5, octubre.
- ____ (2018c), "The challenges and opportunities of framing the EC 2020 'challenges' as 'mission-oriented' policies," *Policy Brief*, ISI Growth, mayo.
- ____ (2018d), *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, Londres, Penguin.
- ____ (2013a), "Financing innovation: creative destruction vs. destructive creation," *Industrial and Corporate Change*, vol. 22, N° 4, agosto.
- ____ (2013b), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres/Nueva York, Anthem Press.
- Mazzucato, M. y R. Collington (2022), *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments, and Warps our Economies*, Penguin, en prensa.
- Mazzucato, M. y G. Dibb (2019), "Missions: a beginner's guide," *Policy Brief series*, N° IIPP PB 09, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP).
- Mazzucato, M., R. Kattel y J. Ryan-Collins (2019), "Challenge-driven innovation policy: towards a new policy toolkit," *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20 [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>.
- Mazzucato, M. y H. L. Li (2020), "The entrepreneurial State and public options: socialising risks and rewards," *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2020-20, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-20>.
- Mazzucato, M. y L. Macfarlane (2019), "Patient finance for innovation-driven growth," *Policy Brief*, N° IIPP PB 01, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP).
- ____ (2017), "Patient strategic finance: opportunities for state investment banks in the UK," *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2017-05, Londres, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2017-05>.
- Mazzucato, M. y C. Penna (2020), *La era de las misiones: ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ____ (2016a), *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal*, Brasilia, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- ____ (2016b), "Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks," *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 19, N° 4, agosto.
- Mazzucato, M. y otros (2021), "COVID-19 and the need for dynamic state capabilities: An international comparison," *Development Futures Series Working Paper*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Moñux, D. y E. Uyarrá (eds.) (2016), "Spurring innovation-led growth in Latin America and the Caribbean through public procurement," *Discussion Paper*, N° IDB-DP N° 488, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Moslener, U., M. Thiemann y P. Volberding (2018), "National development banks as active financiers: the case of KfW", *The Future of National Development Banks*, S. Griffith-Jones y J. A. Ocampo (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Municipalidad de Camden (2021), *Developing Renewal Missions in Camden, 2021: Renewal Commission Report* [en línea] https://camdenrenewal.com/wp-content/uploads/2021/12/Developing-renewal-missions-in-Camden_Renewal-Commission-Report-2021.pdf.
- Navarro, Z. (2004), "Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil", *Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America*, WBI Development Studies, T. Campbell y H. Fuhr (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Obaya, M. (2019), "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en el Estado Plurinacional de Bolivia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/49), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. (2017), "Commodity-led development in Latin America", *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, International Development Policy series. N° 9, G. Carbonnier, H. Campodónico y S. Tezanos Vázquez (eds.), Brill.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), "OECD Main Science and Technology Indicators: highlights - March 2022", [en línea] <https://www.oecd.org/sti/msti-highlights-march-2022.pdf>.
- _____(2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, París, OECD Publishing.
- _____(2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, París, OECD Publishing.
- O'Sullivan, M. (2006), "Finance and innovation", *The Oxford Handbook of Innovation*, J. Fagerberg y D. C. Mowery (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Palma, J. G. (2016), "Do nations just get the inequality they deserve? The 'Palma Ratio' re-examined", *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1627, Universidad de Cambridge.
- Pérez, C. (2010), "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145(1), enero-marzo.
- Pires-Alves, C., M. Gonzalo y M. P. O. Lyra (2019), "Startups and young innovative firms mergers & acquisitions: an antitrust debate? Lessons from the ICT techno-economic paradigm", *Revista de Economía Contemporânea*, vol. 23, N° 2.
- Plan Ceibal (2017), *10 Años Plan Ceibal: Hicimos Historia Haciendo Futuro* [en línea] https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/uy_8088.pdf.
- Poveda Bonilla, R. (2020), "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 195 (LC/TS.2020/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prats Cabrera, J. y M. E. Pereira (2022), "Standardized sovereign debt statistics for Latin America and the Caribbean: analysis of regional and country trends and cross-country comparisons", *Discussion Paper*, N° IDB-DP- 954, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rauen, A. T. (2019), "Atualização do mapeamento das encomendas tecnológicas no Brasil", *Nota Técnica*, N° 53, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), noviembre.
- Rodrik, D. (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", *Working Paper Series*, N° RWP04-047, John F. Kennedy School of Government, noviembre.
- Sachs, J. D. y A. M. Warner (2001), "The curse of natural resources", *European Economic Review*, vol. 45, N° 4-6, mayo.
- Saporito, N. F. y otros (2021), *Upgrading Institutional Capacities in Innovation Policy in Chile: Choices, Design, and Assessments* [en línea] <https://publications.iadb.org/en/upgrading-institutional-capacities-innovation-policy-chile-choices-design-and-assessments>.
- Startupeable (2021), "Ranking Actualizado de Unicornios Latinoamericanos 2022", 23 de diciembre [en línea] <https://startupeable.com/unicornios-latinoamericanos/> [fecha de consulta: 17 de julio 2022].
- UCL Commission for Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy (2019), "A mission-oriented UK industrial strategy", Londres, *Policy Report*, N° IIPPWP 2019-04, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/may/mission-oriented-uk-industrial-strategy>.
- UNESCO/Ministerio de Medio Ambiente de España (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2003), *Agua para todos, agua para la vida: informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*, París [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129726>.
- USGS (Servicio Geológico de los Estados Unidos) (2020), *Mineral Commodity Summaries 2020*, Washington, D.C.
- Yépez, A. y A. Alarcón (2021), "Centroamérica consolida la integración del Mercado Eléctrico Regional", IDB Blog, 16 de diciembre [en línea] <https://blogs.iadb.org/energia/es/centroamerica-consolida-la-integracion-del-mercado-electrico-regional/>.



Los actuales retos económicos y sociales de América Latina y el Caribe han puesto de manifiesto tanto los problemas estructurales de la región como la necesidad urgente de encontrar nuevos motores de crecimiento económico. La región no logrará superar las crisis imperantes en materia económica, sanitaria y climática si se siguen aplicando los antiguos enfoques relativos al desarrollo económico. Los Gobiernos pueden establecer objetivos ambiciosos y colaborar con los actores del sector privado que se muestren dispuestos, a fin de promover una economía verdaderamente sostenible e inclusiva. A través de las políticas industriales orientadas por misiones, los países pueden estimular la cooperación, diversificar la producción, aumentar la productividad y orientar un crecimiento económico sostenible e inclusivo. Se trata de una oportunidad única para dar forma a un desarrollo económico que maximice los beneficios públicos a través de la innovación impulsada por misiones, la mejora en el uso de las herramientas disponibles, alianzas inteligentes entre los sectores público y privado e instituciones impulsadas por propósitos claros, que estén respaldadas por un servicio público sólido, la evaluación orientada a los resultados, la participación inclusiva de los grupos de interés y el compromiso respecto de un contrato social renovado. La estrategia industrial orientada por misiones consiste en dar un nuevo propósito a los Gobiernos y las economías de la región, garantizando que toda la sociedad se beneficie de los futuros cambios estructurales.