

Traducción
Cómo tomar mejores decisiones en materia de políticas económicas
Project Syndicate

21 de diciembre de 2020

MARIANA MAZZUCATO Y
SIMON SHARPE¹

Si bien las organizaciones de políticas públicas están diversificando cada vez más sus enfoques de toma de decisiones, muchas siguen dependiendo demasiado de herramientas estáticas como el análisis de costos y beneficios. Tales herramientas tienen graves limitaciones, lo que conduce a errores de política con graves consecuencias a largo plazo.

LONDRES— El Reino Unido está entrando en su recesión más profunda en 300 años. Millones de puestos de trabajo están en riesgo. Y la deuda nacional ha superado el 100% del PIB. Este no es el momento de explorar los fundamentos conceptuales de la teoría económica, ¿verdad?

De hecho, dado que los gobiernos de todo el mundo están solicitando préstamos, gastando y regulando a una escala sin precedentes, una comprensión más profunda de la toma de decisiones económicas es esencial tanto para acelerar la recuperación como para evitar riesgos a más largo plazo. Es por eso que la nueva orientación del Tesoro del Reino Unido sobre la toma de decisiones para el cambio transformador es tan bienvenida, y por qué los ministerios de finanzas de todo el mundo deberían hacer lo mismo.

En un estudio reciente para Better Regulation Executive del Reino Unido, descubrimos que, si bien las organizaciones de políticas públicas diversifican cada vez más sus enfoques para la toma de decisiones, muchas siguen dependiendo demasiado de herramientas estáticas como el análisis de costo-beneficio. Estas herramientas no son adecuadas para comprender, predecir e impulsar la innovación y el cambio estructural en la economía.

En el Reino Unido, los críticos del análisis de costo-beneficio argumentan que ha contribuido a empeorar la desigualdad regional. Si las inversiones en infraestructura en áreas de mayor

¹ Mariana Mazzucato, profesora de Economía de la Innovación y el Valor Público en el University College London y directora fundadora del Instituto de Innovación y Fines Públicos de la UCL, es presidenta del Consejo de Economía de la Salud para Todos de la Organización Mundial de la Salud. Es autora de *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*, y el próximo *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism* (Allen Lane, enero de 2021).

Simon Sharpe es becario de política visitante en el Instituto de Innovación y Propósito Público de la UCL.

productividad se evalúan como más valiosas, estas regiones más ricas recibirán la mayor parte de las nuevas inversiones, aumentando aún más su productividad. Este ciclo de retroalimentación reforzante provocará naturalmente un abismo cada vez mayor entre los que tienen y los que no tienen. El análisis de costo-beneficio estático no reconoce estas retroalimentaciones dinámicas.

Los marcos de política económica imperantes también han obstaculizado la respuesta mundial al cambio climático. El análisis estático ha sugerido que reemplazar el carbón por gas sería la forma más barata de reducir las emisiones. Pero esto ignoró por completo las retroalimentaciones dinámicas que impulsarían rápidamente a las energías renovables a convertirse en la forma más barata de generación de electricidad.

Estos no son fallos del mercado; son fallos en nuestra comprensión de cómo funcionan los mercados.

Cuando trabajamos juntos en la estrategia industrial del Reino Unido en 2017, descubrimos que muchos economistas tenían opiniones muy restrictivas sobre el papel del estado. Algunos abogaron por el apoyo del gobierno solo para los sectores que ya habían demostrado ser exportadores relativamente competitivos. Otros dijeron que cualquier cosa más allá de arreglar las fallas del mercado era demasiado. Para otros, la mejor estrategia industrial fue ninguna.

Y, sin embargo, fueron las inversiones impulsadas por el estado las que llevaron a Internet y los teléfonos inteligentes, inversiones que no tenían como objetivo corregir las fallas del mercado, sino desarrollar nuevas oportunidades. Si Corea del Sur se hubiera concentrado durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en sectores en los que tenía una ventaja comparativa probada, habría duplicado las exportaciones de arroz en lugar de transformarse en la economía más innovadora del mundo.

La nueva guía del Tesoro del Reino Unido es revolucionaria al reconocer que la economía es un sistema complejo, moldeado por retroalimentaciones dinámicas y cambios constantes. Esta nueva comprensión, basada en los conceptos y las matemáticas de la evolución, más que en los de la mecánica newtoniana, puede mirar más allá de la asignación de recursos escasos a la creación de otros nuevos. Reconoce que la innovación, el crecimiento y la transformación ocurren todo el tiempo; Depende del Estado fomentar una dirección de cambio que sea ventajosa para la sociedad.

Las opciones para establecer la dirección son importantes, porque los desarrollos aparentemente pequeños pueden tener consecuencias enormes y duraderas. Las innovaciones que dieron a los motores de combustión interna la ventaja sobre los vehículos eléctricos a principios del siglo XX tuvieron profundos efectos en la industria petrolera, la planificación urbana, la geopolítica global y el planeta, con los que nos enfrentamos hasta el día de hoy.

La dependencia de la ruta surge porque los mercados son profundamente sociales, integrados en instituciones, normas y rutinas, y porque las tecnologías se benefician de rendimientos

crecientes. Como resultado, los mercados pueden quedar atrapados en condiciones subóptimas y las economías pueden quedarse estancadas en posiciones competitivas, les guste o no. Durante décadas, Alemania ha sido líder mundial en máquinas-herramienta y Estados Unidos en tecnologías de la información y las comunicaciones.

Hoy, el mundo avanza hacia una economía de energía limpia. Pero la forma que toma, el ritmo al que se desarrolla y las posiciones competitivas de los países dentro de él dependen de las decisiones de política económica que tomen los gobiernos ahora. Los gobiernos que tratan de estimular sus economías mediante la construcción de nuevas centrales eléctricas de carbón crearán nuevos activos inmovilizados y aumentarán el riesgo futuro de pérdida de puestos de trabajo. Aquellos que invierten estratégicamente en tecnologías limpias, por el contrario, reclamarán posiciones superiores en la economía del futuro.

Habiendo establecido una dirección, los gobiernos deben identificar las políticas más efectivas para impulsar el progreso. En sistemas complejos, la causa y el efecto suelen ser desproporcionados. Para asegurar grandes ganancias de pequeños insumos, y no al revés, debemos encontrar puntos de apalancamiento.

Muchos economistas han recomendado un precio único del carbono, aplicado por igual en toda la economía, como el enfoque más eficiente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero, salvo algunas excepciones, en las que los precios específicos del carbono han ayudado a activar puntos de inflexión, hasta ahora las nuevas inversiones, no mediante impuestos al carbono, han impulsado casi todo el progreso mundial en las transiciones bajas en carbono.

Esto no debería ser una sorpresa. Imagine la economía de combustibles fósiles existente como un gran edificio que necesita ser demolido. ¿Deberíamos subir en una excavadora y empujar con fuerza contra el costado, distribuyendo la presión por igual en todo el edificio, o deberíamos concentrar esa misma energía en una explosión controlada en un punto crítico de la estructura?

La identificación de esos puntos críticos requiere una mejor comprensión de las retroalimentaciones en la economía, como defendimos en 2018. Las opciones de política también se benefician de la consideración de los derrames dinámicos, donde el cambio en un sector cataliza cambios adicionales en otros. Por ejemplo, la industria del software surgió como consecuencia del programa Apollo de la NASA. Si el programa se hubiera evaluado sobre la base de un análisis de costo-beneficio, nunca se habría iniciado.

En un nuevo documento de trabajo, sugerimos cómo se puede ampliar el análisis de costo-beneficio tradicional para convertirlo en un "análisis de riesgo-oportunidad", en el que el mapeo y la manipulación de los comentarios es fundamental. Al lidiar con la economía en toda su complejidad desordenada y cambiante, este enfoque está en mejores condiciones de garantizar que nuestras inversiones no se desperdicien, que nuestra recuperación no se retrase y que la nueva economía mundial que creamos sea más próspera, más equitativa y más sostenible.