

Mariana Mazzucato

**NO
DESAPROVECHEMOS
ESTA CRISIS**

Galaxia Gutenberg

MARIANA MAZZUCATO

No desaprovechemos esta crisis

Lecciones de la COVID-19

Traducción de
Ramón González Ferriz

Galaxia Gutenberg

Edición al cuidado de María Cifuentes

Título de la edición original: *Don't Let a Crisis Go to Waste: Lessons from Covid-19*

Traducción del inglés: Ramón González Ferriz

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: mayo de 2021

© Mariana Mazzucato, 2020
Reservados todos los derechos
© de la traducción: Ramón González Ferriz, 2021
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2021
Imagen de portada: Estudio Pep Carrió, 2021

Conversión a formato digital: Maria Garcia
ISBN: 978-84-18526-88-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Índice

I LA TRIPLE CRISIS

1. La crisis de la COVID-19 es una oportunidad para cambiar el capitalismo, **6**
2. La triple crisis del capitalismo, **11**

II ESTRUCTURAR EL PRESENTE CON UN HORIZONTE A LARGO PLAZO

3. Basta de rescates sin condiciones, **16**
4. Socialicemos los beneficios, no solo los riesgos, **21**
5. Prevenir el feudalismo digital, **25**

III CREAR UN SISTEMA SANITARIO INNOVADOR Y SIMBIÓTICO

6. Cómo desarrollar una vacuna para todos, **30**
7. Evitar que la pandemia se convierta en un botín para las grandes empresas farmacéuticas, **35**

IV
UN MUNDO POSPANDEMIA
MÁS VERDE

- 8. Por una recuperación «verde» e «inteligente», **40**
- 9. El Pacto Verde no puede esperar, **45**

V
UNA IDEA DIFERENTE
DE FUTURO

- 10. Una nueva constitución fiscal, **52**
- 11. El gran fracaso del Gobierno pequeño, **63**
- 12. La COVID-19 y la capacidad del sector público, **67**
- 13. Estamos en 2023. Así arreglamos la economía global, **85**

EPÍLOGO

- 14. Una hoja de ruta para salir de la crisis, **92**

Fuentes de los textos, **99**

Notas, **103**

I

LA TRIPLE CRISIS

La crisis de la COVID-19 es una oportunidad para cambiar el capitalismo

El mundo se encuentra en estado crítico. La pandemia de COVID-19 se está propagando con rapidez entre los países, a una escala y con una severidad inéditas desde la devastadora gripe española de 1918. A menos que se lleve a cabo una acción global coordinada para contenerla, el contagio pronto será también económico y financiero.

La magnitud de la crisis requiere que los gobiernos intervengan. Los estados están inyectando estímulos en la economía al tiempo que intentan desesperadamente ralentizar la propagación de la enfermedad, proteger a la población vulnerable y contribuir a crear nuevas terapias y vacunas. La escala y la intensidad de estas intervenciones recuerdan a las de un conflicto militar: es una guerra contra la propagación del virus y el colapso económico.

Y, sin embargo, hay un problema. La intervención exige un marco muy distinto del que han escogido los gobiernos. A partir de la década de 1980, a estos se les ha dicho que se queden en un segundo plano y dejen que sean las empresas las que dirijan y creen riqueza, y que solo intervengan para arreglar los problemas cuando estos surgen. El resultado es que los gobiernos no siempre están adecuadamente preparados y equipados para enfrentarse a crisis como la de la COVID-19 o la emergencia climática. Al asumir que deben esperar hasta que se produzca un inmenso *shock* sistémico antes de decidirse a actuar, los gobiernos no hacen los preparativos suficientes sobre la marcha.

En el proceso, se debilitan instituciones clave en la prestación de servicios públicos y, en términos más generales, los bienes públicos, como el Servicio Nacional de Salud de Reino Unido (NHS, por sus siglas en inglés), en el que desde el año 2015 se han producido recortes en la sanidad pública por

un total de un millón de libras.

El destacado papel de las empresas en la vida pública también ha provocado una pérdida de confianza en lo que el Gobierno puede lograr por sí solo. A su vez, esto ha dado pie a muchas asociaciones público-privadas problemáticas, que priorizan los intereses de las empresas por encima del bien público. Por ejemplo, está bien documentado que con frecuencia las asociaciones público-privadas en investigación y desarrollo favorecen los «éxitos de ventas» a expensas de medicamentos con menor atractivo comercial pero que son muy importantes para la salud pública, como los antibióticos y las vacunas contra numerosas enfermedades que pueden dar lugar a brotes.

Además, las sociedades donde la desigualdad es cada vez mayor carecen de una red de seguridad y protección para la gente trabajadora, en especial para quienes trabajan en la economía *gig* (literalmente, economía «de bolos») sin protección social.

Pero ahora tenemos la oportunidad de utilizar esta crisis para entender cómo hacer un capitalismo distinto. Lo cual implica repensar para qué sirven los gobiernos: en lugar de limitarse a corregir los fallos de mercado cuando estos surgen, deberían pasar a conformar y crear activamente mercados que generen un crecimiento sostenible e inclusivo. También deberían garantizar que las asociaciones con empresas que reciben financiación pública están motivadas por el interés público, no por los beneficios.

En primer lugar, los gobiernos deben invertir en instituciones –y en algunos casos crearlas– que ayuden a impedir crisis, y que nos den capacidad para gestionarlas mejor cuando estas se produzcan. El presupuesto de emergencia de 12.000 millones de libras del Gobierno de Reino Unido para el NHS es un paso positivo. Pero es igual de importante centrarse en la inversión a largo plazo para fortalecer los sistemas sanitarios y revertir la tendencia de los últimos años.

En segundo lugar, los gobiernos tienen que coordinar mejor las actividades de investigación y desarrollo y dirigir las hacia objetivos de sanidad pública. El descubrimiento de vacunas requerirá coordinación internacional a una escala hercúlea. Esto lo ejemplifica el extraordinario

trabajo de la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés).

Pero los gobiernos nacionales también tienen la enorme responsabilidad de conformar los mercados, dirigiendo las innovaciones a la consecución de objetivos públicos, como han hecho ambiciosas organizaciones públicas como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. Cuando la DARPA estaba resolviendo el problema de que los satélites pudieran comunicarse, financió lo que acabó convirtiéndose en internet. Una iniciativa similar en materia de sanidad aseguraría que la financiación pública se orientara a solventar grandes problemas de salud.

En tercer lugar, los gobiernos tienen que estructurar las asociaciones público-privadas para que beneficien tanto a los ciudadanos como a la economía. La sanidad es un sector que recibe miles de millones de dinero público a escala global. En Estados Unidos, los Institutos Nacionales de Salud (NIH, por sus siglas en inglés) invierten 40.000 millones de dólares al año. Desde el brote del SARS en 2002, los NIH han gastado 700 millones de dólares en investigación y desarrollo vinculados a los coronavirus. La gran financiación pública destinada a la innovación sanitaria requiere que los gobiernos estén al mando del proceso para asegurarse de que los precios son justos, no se abusa de las patentes, el suministro de medicamentos está garantizado y los beneficios se reinvierten en innovación en lugar de desviarse hacia los accionistas. Y que si se necesitan suministros de urgencia –como medicamentos, camas de hospital, mascarillas o respiradores–, las mismas empresas que se benefician de los subsidios públicos en los buenos tiempos no especulen y cobren de más en los malos tiempos.

El acceso universal y asequible es esencial no solo a escala nacional, sino también internacional. Esto es especialmente crucial en el caso de las pandemias: no debe haber lugar para el pensamiento nacionalista, como el intento de Donald Trump de adquirir una licencia exclusiva de la vacuna contra el coronavirus para Estados Unidos.

En cuarto lugar, es el momento de que aprendamos al fin las duras lecciones de la crisis financiera global de 2008. A medida que las empresas,

sean líneas aéreas o tiendas, vayan pidiendo rescates y otro tipo de ayudas, es importante no limitarse a darles dinero. Pueden imponerse condiciones para que los rescates estén estructurados de tal modo que transformen los sectores que están salvando y estos se vuelvan parte de una nueva economía. Una centrada en la estrategia del nuevo pacto verde para reducir las emisiones de carbono al mismo tiempo que se invierte en los trabajadores y se garantiza que pueden adaptarse a las nuevas tecnologías. Debe hacerse ahora, mientras el Gobierno lleva ventaja.

La COVID-19 es un gran acontecimiento que pone de manifiesto la falta de preparación y resiliencia de una economía cada vez más globalizada e interconectada. Sin duda, no será el último. Pero podemos utilizar este momento para poner en el centro del capitalismo un enfoque basado en las partes interesadas. No desaprovechemos esta crisis.

La triple crisis del capitalismo

El capitalismo se enfrenta, por lo menos, a tres grandes crisis. Una crisis sanitaria inducida por una pandemia ha generado rápidamente una crisis económica con consecuencias aún desconocidas para la estabilidad financiera. Y esto ocurre con el trasfondo de una crisis climática que no puede solventarse «haciendo lo de siempre». Hasta hace poco, los medios de comunicación estaban llenos de imágenes aterradoras de bomberos desbordados, no de sanitarios desbordados.

Esta triple crisis ha revelado numerosos problemas en la manera en que hacemos el capitalismo. Y todas ellas deben resolverse al mismo tiempo que abordamos la emergencia sanitaria inmediata. Si no, nos limitaremos a solventar problemas en un sitio mientras creamos otros nuevos en lugares diferentes. Eso es lo que sucedió en la crisis financiera de 2008. Las autoridades monetarias inundaron el mundo de liquidez, pero no la dirigieron hacia buenas oportunidades de inversión. A resultas de ello, el dinero acabó de nuevo en un sector financiero que no estaba (ni está) capacitado para cumplir sus fines.

La crisis de la COVID-19 está sacando a la luz aún más defectos en nuestras estructuras económicas. Para empezar, la creciente precariedad del empleo debida al auge de la economía *gig* y al deterioro, durante décadas, del poder de negociación de los trabajadores. Teletrabajar no es, sin más, una opción para la mayoría. Y aunque los gobiernos están ofreciendo cierta ayuda a los trabajadores con contratos comunes, los autónomos pueden quedarse tirados.

Lo que es peor: los gobiernos están concediendo créditos a empresas en un momento en el que la deuda privada ya es históricamente elevada. En

Estados Unidos, justo antes de la crisis actual la deuda total de los hogares era de 14,15 billones de dólares,¹ es decir, 1,5 billones más que en 2008 (en términos nominales). Y no olvidemos que la elevada deuda privada fue la que causó la crisis financiera global.

Por desgracia, en el transcurso de la última década, muchos países han optado por la austeridad, como si el problema fuera la deuda pública. El resultado ha sido un debilitamiento de las instituciones del sector público necesarias para superar crisis como la de la pandemia del coronavirus. Desde 2015, Reino Unido ha recortado 1.000 millones de libras (1.140 millones de euros) el presupuesto de sanidad pública, aumentando así la carga de los médicos en formación (muchos de los cuales han abandonado por completo el Servicio Nacional de Salud) y reduciendo las inversiones a largo plazo imprescindibles para que los pacientes sean tratados en instalaciones seguras, actualizadas y con el personal necesario. En Estados Unidos –que nunca ha tenido un sistema de sanidad pública bien financiado– la Administración Trump ha ido reduciendo de manera continua la financiación y las capacidades de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, entre otras instituciones clave.²

Además de este daño autoinfligido, un sector empresarial demasiado «financiarizado» ha estado desviando valor de la economía al recompensar a los accionistas mediante planes de recompra de acciones, en lugar de apuntalar un crecimiento a largo plazo invirtiendo en investigación y desarrollo, salarios y formación de los trabajadores.³ En consecuencia, el colchón financiero de los hogares se ha visto mermado, lo que dificulta que estos puedan permitirse bienes básicos como la vivienda y la educación.

La mala noticia es que la crisis de la COVID-19 está exacerbando todos estos problemas. La buena es que podemos utilizar el actual estado de emergencia para empezar a construir una economía más inclusiva y sostenible. La cuestión no es retrasar o bloquear el apoyo del Gobierno, sino estructurarlo de forma adecuada. Debemos evitar los errores del periodo posterior a 2008, cuando los rescates permitieron que las corporaciones obtuvieran beneficios aún más altos una vez terminada la crisis, pero no lograron establecer los fundamentos para una recuperación robusta e

inclusiva.

Esta vez, sin duda, las medidas de rescate deben ir acompañadas de condiciones. Ahora que el Estado ha vuelto a desempeñar el papel de líder, debe presentarse como el héroe y no como el ingenuo que paga el pato. Lo cual requiere aportar soluciones inmediatas, pero diseñarlas de tal modo que sirvan al interés público a largo plazo. Por ejemplo, se pueden poner condicionalidades a la ayuda que el Gobierno da a las empresas. Debería pedirse a las compañías receptoras de rescates que retengan a los trabajadores y que garanticen que, una vez terminada la crisis, invertirán en formación de personal y mejores condiciones de trabajo. E incluso mejor; como ha sucedido en Dinamarca,⁴ el Gobierno debería apoyar a las empresas para que sigan pagando sueldos aunque los trabajadores no estén trabajando, lo que al mismo tiempo ayuda a los hogares a mantener sus ingresos, previene la propagación del virus y facilita que las empresas reanuden rápidamente la producción una vez terminada la crisis.

Del mismo modo, los rescates deberían diseñarse para inducir a las grandes empresas a recompensar la creación de valor, no la extracción de valor, impidiendo la recompra de acciones y fomentando la inversión en crecimiento sostenible y una huella de carbono reducida. Tras declarar el año pasado que abrazará un modelo de valor para las partes interesadas, esta es la oportunidad de la Business Roundtable (una organización que reúne a los consejeros delegados de poderosas compañías estadounidenses) para respaldar sus palabras con acciones. Si las empresas estadounidenses siguen haciéndose las remolonas, deberíamos denunciar su engaño.

Por lo que respecta a los hogares, los gobiernos deberían ir más allá de los créditos y explorar la posibilidad de condonar la deuda, dados los altos niveles actuales de endeudamiento privado.⁵ Como mínimo, habría que congelar los pagos de los deudores hasta que se resuelva la crisis económica inmediata, y debería inyectarse dinero a los hogares más necesitados.

Además, Estados Unidos debería ofrecer garantías del Gobierno para el pago del 80-100% de los salarios de las empresas con problemas, como han hecho Reino Unido y numerosos países de la Unión Europea y Asia.

También es el momento de repensar las asociaciones público-privadas.

Con demasiada frecuencia, estos acuerdos son más parasitarios que simbióticos. El esfuerzo para desarrollar una vacuna contra la COVID-19 podría convertirse en otra relación unidireccional en la que las corporaciones obtienen unos beneficios inmensos revendiendo a la sociedad un producto que surgió gracias a la investigación financiada por el contribuyente. De hecho, a pesar de que los contribuyentes estadounidenses han hecho una significativa inversión pública en el desarrollo de vacunas, Alex Azar, el secretario de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, reconoció hace poco que tal vez no todos los estadounidenses puedan permitirse los tratamientos o las vacunas contra la COVID-19 que se están desarrollando ahora.⁶

Necesitamos con urgencia estados emprendedores que inviertan más en innovación: de la inteligencia artificial a la sanidad pública pasando por las energías renovables.⁷ Pero como nos recuerda esta crisis, también necesitamos estados que sepan cómo negociar para que los beneficios de la inversión pública regresen a la sociedad.

Un virus asesino ha mostrado las grandes debilidades de las economías capitalistas occidentales. Ahora que los gobiernos están en pie de guerra, tenemos una oportunidad para arreglar el sistema. Si no lo hacemos, no tendremos ninguna opción contra la tercera gran crisis –un planeta cada vez más inhabitable– y todas las crisis menores que llegarán con ella en los próximos años y décadas.

II

ESTRUCTURAR
EL PRESENTE CON
UN HORIZONTE
A LARGO PLAZO

Basta de rescates sin condiciones *

La crisis y la recesión de la COVID-19 ofrecen una oportunidad única para repensar el papel del Estado, en especial su relación con las empresas. Aunque durante mucho tiempo se ha asumido que en la economía de mercado el Gobierno es una carga, esa idea ha sido desmentida. En la era pos-COVID, redescubrir el papel tradicional del Estado como «inversor de primer recurso» –en lugar de prestamista de último recurso– se ha convertido en una condición necesaria para el diseño de medidas políticas efectivas.

Por suerte, la inversión pública ha remontado. Estados Unidos ha aprobado un paquete de estímulo y rescate de dos billones de dólares, la Unión Europea ha introducido un plan de recuperación de 750.000 millones de euros y Japón ha reunido un billón de dólares adicional para ayudar a los hogares y las empresas.

Sin embargo, para que la inversión dé pie a una economía más sana, resiliente y productiva no basta con el dinero. Los gobiernos también deben recuperar su capacidad para diseñar, implementar y aplicar condicionalidades a los receptores, de modo que el sector privado opere de una forma que resulte más propicia para un crecimiento inclusivo y sostenible.

El apoyo del Gobierno a las corporaciones adopta muchas formas. Entre ellas, las transferencias directas de dinero, las exenciones fiscales y los créditos emitidos en condiciones favorables o con garantías del Gobierno, por no mencionar el papel expansivo desempeñado por los bancos centrales, que han comprado bonos corporativos a gran escala. Esta ayuda debería estar sometida a estipulaciones, como requerir que las empresas adopten objetivos de reducción de emisiones y que traten a sus empleados con dignidad (tanto

en lo que respecta al salario como a las condiciones laborales). Por suerte, incluso la comunidad empresarial está redescubriendo los méritos de la ayuda condicionada –a través de las páginas del *Financial Times*, por ejemplo– y esta forma de intervención del Estado ya no es tabú, y ha entrado en la práctica o al menos en el debate político de países como Dinamarca, Francia, Estados Unidos y Reino Unido.

Lejos de ser *dirigista*, la imposición de condiciones en las ayudas públicas a las empresas ayuda a encarrilar estratégicamente los recursos financieros, al asegurar que se reinvierten de manera productiva en lugar de ser capturados por intereses particulares o especulativos. Este planteamiento es aún más importante si se tiene en cuenta que muchos de los sectores que más necesitan los rescates están entre los más estratégicos económicamente, como los del automóvil y las líneas aéreas. El sector de las aerolíneas estadounidense, por ejemplo, ha recibido hasta 46.000 millones de dólares en préstamos y garantías, bajo la condición de que los receptores retengan un 90% de la mano de obra, reduzcan el pago a los ejecutivos y no realicen subcontrataciones ni deslocalizaciones. Austria, mientras tanto, ha supeditado los rescates al sector aéreo a la adopción de objetivos climáticos. Francia también ha introducido objetivos a cinco años vista para reducir las emisiones nacionales de carbono.

De igual manera, muchos países no pueden permitirse perder la industria automovilística nacional, y están viendo los rescates como una oportunidad para avanzar hacia la descarbonización del sector, algo que es un objetivo desde hace mucho tiempo. El presidente francés Emmanuel Macron ha reconocido esta oportunidad y afirmó hace poco que «no solo tenemos que salvar a la industria, sino transformarla». Su Gobierno ha concedido 8.800 millones de euros en préstamos al sector, pero le ha exigido que en 2025 produzca más de un millón de coches impulsados por energía limpia. Además, tras recibir 5.000 millones de euros, Renault debe mantener abiertas dos fábricas francesas clave y colaborar en un proyecto franco-alemán para producir baterías eléctricas. El Gobierno francés, que es el mayor accionista de Renault, podrá imponer estas condiciones desde el interior y el exterior de la empresa.

En algunos casos, los gobiernos han ido más allá de la condicionalidad para alterar los modelos de propiedad. Alemania¹ y Francia están adquiriendo o aumentando (respectivamente) la participación del Estado en las compañías aéreas, con el argumento de que es necesario proteger una infraestructura nacional estratégica.

Pero también hay ejemplos negativos. En Italia, el rescate de la industria automovilística se ha producido de manera muy distinta que en Francia. El FCA Group ha convencido al Gobierno italiano –que históricamente ha proporcionado a Fiat grandes subsidios– de que conceda a su subsidiaria FCA Italy un préstamo garantizado de 6.300 millones de euros sin prácticamente ninguna condición aplicable. Se espera que FCA Italy se fusione con el PSA Group francés a finales de este año, y el FCA Group ni siquiera es ya una empresa italiana. Nacida en 2014 de la fusión de Fiat y Chrysler, está domiciliada en Países Bajos y su sede financiera está en Londres.² Lo que es aún peor, la empresa tiene un pobre historial por lo que respecta al cumplimiento de sus compromisos de inversión en Italia, que ha desaparecido del mapa global como productora de coches en cuanto a volumen y vehículos eléctricos.

En otros casos negativos, grandes empresas y sectores enteros han utilizado su poder de negociación en tanto que monopolios o dominadores del mercado para presionar en contra de la condicionalidad. O han explotado la ayuda de los bancos centrales, que suele estar asociada a menos condiciones o ninguna. Por ejemplo, en Reino Unido EasyJet logró liquidez por valor de 600 millones de libras procedentes del BOE, a pesar de haber pagado dividendos por valor de 174 millones de libras un mes antes.³ Y en Estados Unidos, la decisión de la Reserva Federal de empezar a comprar bonos con más riesgo y tipos de interés más altos ha azuzado el miedo al riesgo moral. Entre quienes saldrán ganando están los productores estadounidenses de petróleo de esquisto, que antes de la llegada de la pandemia ya estaban muy apalancados y en general no eran rentables.

Lejos de suponer un paso hacia el control estatal de la economía, los rescates condicionados han demostrado ser una herramienta efectiva para encarrilar las fuerzas productivas hacia objetivos estratégicos y ampliamente

compartidos. Cuando se diseñan o implementan de manera incorrecta, o se eluden por completo, pueden limitar la capacidad productiva y permitir que los especuladores y quienes tienen posiciones privilegiadas extraigan riqueza para sí mismos. Pero cuando se hacen bien, pueden alinear el comportamiento empresarial con las necesidades de la sociedad y asegurar un crecimiento sostenible y una mejor relación entre los trabajadores y las empresas. Si no queremos desaprovechar esta crisis, esto debe formar parte del legado pos-COVID.

* Con Antonio Andreone.

Socialicemos los beneficios, no solo los riesgos

Cuando la economía está en crisis, ¿a quién acudimos en busca de ayuda? No a las corporaciones, sino a los gobiernos. Pero cuando la economía prospera, ignoramos a los gobiernos y dejamos que las corporaciones absorban las recompensas.

Esta fue la historia de la crisis financiera de 2008. Hoy está teniendo lugar una historia similar. La crisis del coronavirus brinda la oportunidad de cambiar esta dinámica y exigir un pacto mejor. Los gobiernos han gastado billones en paquetes de estímulo sin crear estructuras –como un dividendo para los ciudadanos, que recompensaría la inversión pública– que conviertan los remedios a corto plazo en palancas para una economía inclusiva y sostenible.

Esto nos lleva a una de las principales causas de la desigualdad: socializamos los riesgos, pero privatizamos las recompensas. Según este punto de vista, solo las empresas crean valor y el Gobierno se limita a facilitar este proceso o corregir los «fallos de mercado».

Para conseguir un acuerdo mejor, debemos redefinir el concepto de valor. En esencia, hemos confundido el precio con el valor, y eso ha aumentado la desigualdad y distorsionado el papel del sector público.¹

Nuestra manera de entender el valor procede de los responsables de políticas y los economistas que lo han interpretado como una teoría del intercambio; es decir, solo lo que tiene precio es valioso. Mediante la perspectiva del precio, se sobrevaloran los bienes y servicios que tienen un precio. Estos constituyen lo que ha sido el motor y conformador de las políticas públicas: el producto interior bruto. Una mina de carbón que arroja

carbono a la atmósfera aumenta el PIB; la contaminación no se resta de los ingresos de la compañía. Los cuidados domésticos a niños y ancianos no suelen tener precio.

Esto también funciona así a escala individual. Parece que la gente que gana mucho dinero es muy «productiva». En 2009, Lloyd Blankfein, consejero delegado de Goldman Sachs, afirmó que los trabajadores del banco eran «los más productivos del mundo». Lo dijo solo un año después de la crisis financiera de 2007-2008, y un año después de que la empresa hubiera recibido un rescate de 10.000 millones de dólares.

Pero los ciudadanos y las empresas se benefician todos los días de la creación de valor del Gobierno. Se benefician de estructuras «básicas» como las autopistas, la educación y otros bienes y servicios esenciales, pero también de tecnologías que alimentan nuestra economía del conocimiento. La financiación pública de la investigación y el desarrollo nos ha dado innovaciones como la tecnología del GPS que impulsa a Uber y el internet que hace posible Google.² Lo mismo sucede con muchos medicamentos de éxito, que recibieron del Estado la mayor parte de la financiación de alto riesgo para las primeras etapas de investigación, y con las fuentes de energía renovable, como la solar y la eólica, cuyo desarrollo inicial también fue financiado por los contribuyentes.³ De hecho, también lo fue la fracturación hidráulica para la extracción del petróleo de esquisto.

Esta es la razón por la que algo parecido a un dividendo ciudadano transformaría la historia de la intervención del Gobierno y crearía una economía más equitativa. Ayudaría a establecer la lógica de una verdadera estructura: las inversiones públicas en empresas e investigación también producirían recompensas para los ciudadanos y, haciéndolo, contribuirían a reducir la desigualdad, al socializar tanto los riesgos como las recompensas.

Un dividendo ciudadano (también llamado a veces fondo soberano de inversión) es una reserva de riqueza cuya propiedad comparte colectivamente toda la población. Al permitir que los ciudadanos posean una parte igual del fondo –y recibir dividendos– se les da una participación directa en el valor que produce un país.

Por ejemplo, desde 1982 Alaska ha pagado un dividendo ciudadano a

través de su Fondo Permanente, basado en el petróleo. Este estado se encuentra entre los más equitativos del país. En California, el gobernador Gavin Newsom ha reivindicado que se pague a los ciudadanos un «dividendo de los datos» por el uso de su información personal, lo cual es oportuno en un estado que alberga a millonarios del sector de la tecnología que no podrían haber ganado su fortuna sin inversiones públicas.

Cuando el Gobierno rescata a empresas privadas o les presta fondos públicos, tiene que estructurar esos pactos para proteger el interés público y que las ganancias sean proporcionales a los riesgos. Así, los ciudadanos podrían tener participaciones accionariales en empresas que reciben del Gobierno ayudas que implican un riesgo alto, como aquellas que están recibiendo rescates como parte de los planes de recuperación del coronavirus.⁴ No es un concepto nuevo; durante la Depresión, el Gobierno estadounidense tuvo participaciones accionariales en empresas a través de la Corporación Financiera de Reconstrucción, una agencia gubernamental independiente que contribuyó a financiar el New Deal.

¿Es esto socialismo? No, se trata de reconocer que el Gobierno, un *inversor de primer recurso*, haría bien en pensar más como un capitalista de riesgo. En vez de culpar al Gobierno por las malas inversiones, la verdadera cuestión es cómo puede beneficiarse de las buenas. Por ejemplo, durante la presidencia de Obama, el Departamento de Energía hizo varias inversiones en compañías verdes, entre ellas 500 millones de dólares en préstamos garantizados a la empresa de paneles solares Solyndra y a Tesla. Cuando Solyndra quebró, la rescataron los contribuyentes. Pero cuando Tesla creció, los contribuyentes no recibieron recompensa alguna. Lo que es peor, el Gobierno articuló el crédito a Tesla de tal modo que recibiría tres millones de acciones de la empresa si esta no devolvía el crédito. Si hubiera hecho lo contrario –pedir a Tesla que pagara tres millones de acciones si se devolvía el crédito– habría cubierto las pérdidas de Solyndra y tendría más fondos para inversiones futuras.

El Gobierno también debe tener una posición negociadora más fuerte para garantizar que la dirección del crecimiento funciona para sus ciudadanos. Las subvenciones y los préstamos deberían tener condiciones, como las que

alinean el comportamiento empresarial con los objetivos sociales. Hoy en día, esto significa que las compañías que vayan a recibir ayudas para hacer frente al coronavirus pueden ser obligadas a no despedir a los trabajadores, a comprometerse a reducir las emisiones de carbono y a prohibir el uso excesivo de la recompra de acciones.

Durante la pandemia de la COVID-19, Dinamarca ofreció a las empresas generosas compensaciones de sueldos con la condición de que no despidieran por razones económicas;⁵ también se negó a rescatar a empresas en paraísos fiscales y prohibió el uso de los fondos para pagar dividendos y la recompra de acciones.⁶ En Francia, los rescates a las líneas aéreas estuvieron condicionados a que estas logaran unos objetivos de emisiones ambiciosos.⁷

Finalmente, el precio puede ponerse al servicio del valor, en lugar de al revés. La carrera por la vacuna contra el coronavirus brinda una buena oportunidad. Para empezar, el precio que los ciudadanos pagan por los productos farmacéuticos no refleja la enorme contribución pública –en 2019, 40.000 millones de dólares– a la investigación vinculada a los medicamentos.

El precio de las vacunas contra la COVID-19 debe tener en cuenta las asociaciones público-privadas que pusieron en marcha investigaciones con financiación pública –como las colaboraciones de Johnson & Johnson y Sanofi con la autoridad de investigación biomédica del Gobierno–, además de la urgencia y la magnitud de la crisis. Lo cual significa garantizar que las patentes relativas a las vacunas contra la COVID-19 se compartan y que la vacuna esté disponible universalmente y sea gratuita.

Para socializar de verdad los riesgos y las recompensas, tenemos que empezar por preguntas sencillas: ¿Qué es el valor y cómo se crea?, ¿cómo podemos socializar tanto los riesgos como las recompensas? Esto implica pensar en la igualdad en términos de *predistribución*, no solo de redistribución. Es esencial reconocer la amplia variedad de inversiones e innovaciones que diferentes creadores de valor aportan a la economía, no solo las empresas, sino los trabajadores y las instituciones públicas. Si se hace así, resulta más fácil que los esfuerzos estén debidamente remunerados y las recompensas se distribuyan de manera más equitativa.

Prevenir el feudalismo digital

El uso y abuso de los datos que llevan a cabo Facebook y otras compañías tecnológicas por fin están recibiendo la atención que merecen. Los datos personales se están convirtiendo en la materia prima más valiosa del mundo. ¿Los usuarios serán los dueños o los esclavos en la economía de plataformas?

Las esperanzas de que la economía de plataformas pueda democratizarse no son demasiadas. Los algoritmos se están desarrollando para permitir a las empresas beneficiarse de nuestro comportamiento pasado, presente y futuro. Es lo que Shoshana Zuboff, de la Escuela de Negocios de Harvard, describe como nuestro «excedente conductual».¹ En muchos casos, las plataformas digitales conocen nuestras preferencias mejor que nosotros, por lo que pueden inducirnos a comportarnos de maneras que producirán aún más valor. ¿Queremos vivir en una sociedad en la que nuestros deseos más íntimos y las manifestaciones de voluntad personal están a la venta?

El capitalismo siempre se ha distinguido por la creación de nuevos deseos y antojos. Pero con el *big data* y los algoritmos, las empresas tecnológicas han acelerado e invertido este proceso. En lugar de limitarse a crear nuevos bienes y servicios anticipándose a lo que la gente podría querer, ya saben lo que queremos y están vendiendo nuestros yos futuros. Lo que es peor, muchas veces los procesos algorítmicos utilizados perpetúan los sesgos de género y raza, y pueden manipularse para buscar beneficios o ganancias políticas. Todos nos beneficiamos mucho de servicios digitales como las búsquedas en Google, pero no creamos una cuenta para que nuestro comportamiento fuera catalogado, conformado y vendido.

Cambiar esto requerirá centrarse directamente en el modelo de negocio

dominante, y en concreto en la fuente de las rentas económicas. Si los terratenientes del siglo XVII extraían rentas de la inflación del precio de la tierra, y los «barones ladrones» se beneficiaban de la escasez de petróleo, las empresas de plataforma están extrayendo valor mediante la monopolización de los servicios de búsqueda y comercio electrónico.

Es predecible, por supuesto, que sectores con grandes externalidades de red –por las que los beneficios para los usuarios individuales aumentan como función del número total de usuarios– generen grandes empresas. Es la razón por la que en el pasado las compañías telefónicas crecieron hasta hacerse tan grandes. El problema no es el tamaño, sino la manera en que las empresas basadas en redes ejercen su poder de mercado.

Al principio, las actuales empresas tecnológicas utilizaron sus amplias redes para introducir diversos proveedores, lo que en buena medida benefició a los consumidores. Amazon permitió que los pequeños editores vendieran libros (entre ellos el primero que escribí) que de otra forma no habrían llegado al escaparate de la librería de tu barrio. El motor de búsqueda de Google solía responder con una amplia muestra de proveedores, bienes y servicios.

Pero ahora ambas empresas utilizan sus posiciones dominantes para reprimir la competencia, al controlar qué productos ven los usuarios y favorecer sus propias marcas (muchas de las cuales tienen nombres que parecen independientes). Mientras tanto, las empresas que no se anuncian en esas plataformas se hallan en una situación de clara desventaja. Como ha sostenido Tim O'Reilly, con el tiempo, esa búsqueda de rentas debilita el ecosistema de proveedores al que se suponía que debían servir las plataformas cuando se crearon.

En lugar de asumir que las rentas económicas son todas iguales, las autoridades económicas deberían tratar de entender cómo los algoritmos de las plataformas asignan valor entre los consumidores, los proveedores y las propias plataformas. Aunque algunas asignaciones pueden reflejar una verdadera competencia, otras están motivadas por la extracción de valor y no por la creación de valor.²

Por lo tanto, tenemos que desarrollar una nueva estructura de gobernanza,

que empieza por crear un nuevo vocabulario. Por ejemplo, llamar a las empresas de plataforma «gigantes tecnológicos» implica que han invertido en las tecnologías de las que se benefician, cuando en realidad fueron los contribuyentes quienes financiaron las tecnologías subyacentes clave, desde internet al GPS.³

Además, el uso generalizado del arbitraje fiscal y los trabajadores subcontratados (para evitar los costes de proveer seguro sanitario y otras prestaciones) está erosionando los mercados y las instituciones en las que se basa la economía de plataformas. En lugar de hablar sobre regulación, pues, debemos ir más allá y asumir conceptos como la creación conjunta. Los gobiernos pueden y deben conformar los mercados para asegurarse de que el valor creado colectivamente sirve a fines colectivos.

De un modo similar, las políticas de competencia no deberían centrarse solo en la cuestión del tamaño. Dividir las grandes empresas no solucionará los problemas de extracción de valor o del mal uso de los derechos individuales. No hay ninguna razón para creer que muchos Googles o Facebooks más pequeños operarían de manera distinta o desarrollarían nuevos algoritmos que cometieran menos abusos.

Crear un ambiente que recompense la genuina creación de valor y castigue la extracción de valor es el reto económico fundamental de nuestro tiempo. Por suerte, en este momento también los gobiernos están creando plataformas para identificar a los ciudadanos, recaudar impuestos y ofrecer servicios públicos. Como en los primeros tiempos de internet había preocupación por el mal uso que pudiera hacerse de los datos oficiales, fueron empresas privadas las que construyeron gran parte de la arquitectura de datos actual. Pero ahora las plataformas gubernamentales tienen un enorme potencial para mejorar la eficiencia del sector público y democratizar la economía de plataformas.

Para desarrollar ese potencial, tendremos que repensar la gobernanza de los datos, desarrollar nuevas instituciones y, dadas las dinámicas de la economía de plataformas, experimentar con formas de propiedad alternativas. Por poner solo un ejemplo, los datos que uno genera cuando utiliza Google Maps o CityMapper –o cualquier otra plataforma que depende de tecnologías

financiadas por los contribuyentes— deberían utilizarse para mejorar el transporte público y otros servicios, y no convertirse simplemente en beneficios privados.

Por supuesto, algunos sostendrán que regular la economía de plataformas impedirá la creación de valor impulsada por el mercado. Pero deberían volver la vista atrás y leer a Adam Smith, cuyo ideal de «libre mercado» era uno sin rentas, no sin Estado.

Los algoritmos y el *big data* podrían utilizarse para mejorar los servicios públicos, las condiciones laborales y el bienestar de todas las personas. Pero ahora esas tecnologías se están usando para socavar los servicios públicos, promover los contratos de «cero horas», violar la privacidad individual y desestabilizar las democracias del mundo, todo en el interés del beneficio privado.

La innovación no solo tiene un ritmo de progreso, también tiene una *dirección*. La amenaza planteada por la inteligencia artificial y otras tecnologías no reside en la rapidez de su desarrollo, sino en la manera en que se diseñan e implementan. Nuestro reto es establecer una nueva senda.

III

CREAR UN SISTEMA SANITARIO INNOVADOR Y SIMBIÓTICO

Cómo desarrollar una vacuna para todos*

En las primeras semanas de 2020, la gente empezó a darse cuenta de que la COVID-19 podía ser la temida pero esperada «enfermedad X», una pandemia global causada por un virus desconocido.¹ Tres meses más tarde, la mayor parte de la población mundial se encuentra confinada y está claro que solo estaremos sanos en la medida en que lo estén nuestros vecinos a escala local, nacional e internacional.

Los sistemas sanitarios fuertes, la capacidad adecuada para hacer tests y una vacuna efectiva y disponible para todos serán claves para proteger a las sociedades de la COVID-19. Pero asegurarse de que nadie se queda atrás no solo requiere una inversión colectiva sin precedentes, sino una estrategia muy distinta.

Investigadores de universidades y empresas de todo el mundo están trabajando a toda prisa para desarrollar una vacuna. Y el progreso actual es alentador: en abril de 2020 se estaban explorando activamente 78 vacunas candidatas, de las cuales cinco ya habían empezado los ensayos clínicos.² En septiembre,³ las candidatas eran 321, de las que 33 estaban en fase de experimentación.**

Estos enormes esfuerzos solo son posibles gracias a una cuantiosa inversión pública. Por ejemplo, la de los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos (NIH, por sus siglas en inglés) y la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés). Esta última, una organización sin ánimo de lucro financiada con dinero público, se creó después de la epidemia de Ébola en África Occidental durante los años 2014-2016, con el fin de impulsar la

investigación y el desarrollo de vacunas que pudieran distribuirse cuando surgiesen brotes de enfermedades.

Hasta ahora, la CEPI ha recibido de varios gobiernos 765 millones de dólares adicionales, de un objetivo total de financiación de 2.000 millones, para el desarrollo de vacunas contra la COVID-19. La Autoridad para la Investigación y el Desarrollo Biomédico Avanzado (BARDA, por sus siglas en inglés), que forma parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, ha invertido grandes sumas en proyectos para el desarrollo de vacunas de Johnson & Johnson (450 millones de dólares) y Moderna (483 millones de dólares). Y la Unión Europea movilizó más financiación pública para abordar la pandemia en una conferencia de donantes virtual.

Pero la inversión por sí sola no es suficiente. Para tener éxito, todo el proceso de innovación en vacunas, desde la I+D hasta el acceso, debe estar gobernado por reglas claras y transparentes basadas en objetivos y métricas de interés público. Esto, a su vez, requerirá un alineamiento claro entre el interés público global y nacional.⁴

El primer paso fundamental es adoptar un enfoque orientado por misiones que centre las inversiones tanto públicas como privadas en la consecución de un objetivo común claramente definido: desarrollar una(s) vacuna(s) efectiva(s) contra la COVID-19 que pueda(n) producirse a escala global con rapidez y estar disponible(s) de manera universal y gratuita.⁵ Cumplir este objetivo requerirá reglas sólidas acerca de la propiedad intelectual,⁶ los precios⁷ y la producción,⁸ que se diseñen y apliquen de forma que valoren la colaboración y la solidaridad internacionales y no la competencia entre países.⁹

En segundo lugar, para maximizar el impacto en la salud pública, el ecosistema de la innovación debe orientarse al uso de la inteligencia colectiva para acelerar los avances. La innovación científica y médica se desarrolla y progresa cuando los investigadores intercambian y comparten abiertamente el conocimiento, lo que les permite trabajar en tiempo real a partir de los éxitos y los fracasos de los demás.¹⁰

Pero la ciencia patentada actual no sigue este modelo. Promueve la competencia hermética, prioriza la aprobación regulatoria en los países ricos

por encima de la amplia disponibilidad y el impacto en la salud pública global, y levanta barreras a la difusión tecnológica. Y, aunque las iniciativas de propiedad intelectual mancomunadas y voluntarias, como la que Costa Rica ha propuesto a la Organización Mundial de la Salud (OMS), pueden ser útiles,¹¹ corren el riesgo de ser inefectivas mientras se permita que empresas privadas y con ánimo de lucro retengan el control sobre tecnologías y datos clave, incluso cuando se hayan generado con inversiones públicas.

Es más, la dirección colectiva es vital para seleccionar y desarrollar las vacunas potenciales más prometedoras.¹² De lo contrario, la autorización de la comercialización puede otorgarse al candidato con más recursos, no al más adecuado.

En tercer lugar, los países deben liderar la creación y el apoyo de las competencias de fabricación, en particular en el mundo en desarrollo. Es imprescindible un esfuerzo concertado para garantizar que el mundo tiene la capacidad y las infraestructuras públicas y privadas necesarias para producir con rapidez los miles de millones de dosis que serán necesarias.¹³

Como no sabemos aún qué vacuna será la más eficaz, es posible que tengamos que invertir en una gama de activos y tecnologías. Esto plantea un riesgo tecnológico y financiero que solo puede superarse con la ayuda de estados emprendedores respaldados por una financiación colectiva motivada por el interés público, como la procedente de los bancos de desarrollo nacional y regional, el Banco Mundial y las fundaciones filantrópicas.¹⁴

Por último, en cualquier programa para el desarrollo de vacunas deben incluirse desde el principio condiciones que aseguren un acceso global, equitativo y asequible. Esto permitiría que las inversiones públicas se estructuraran más como un conformador proactivo del mercado impulsado por objetivos públicos, y no tanto como una donación financiera o un simple corrector del mercado.

El precio de las vacunas contra la COVID-19 debería reflejar tanto la cuantiosa contribución pública a su desarrollo como la urgencia y la magnitud de la crisis sanitaria global. Debemos ir más allá de las declaraciones de principios y los compromisos genéricos e introducir condiciones concretas que permitan que las vacunas sean gratis en el lugar de

administración.¹⁵ Las autoridades también deberían considerar el uso de licencias obligatorias para permitir que los países utilicen lo mejor posible las herramientas y tecnologías disponibles.

Y necesitamos, de manera crucial, mecanismos de adquisición colectiva que aseguren una asignación justa y un acceso global equitativo a las nuevas vacunas a medida que estén disponibles. Sobre todo, debemos impedir que las economías avanzadas monopolicen el suministro global¹⁶ o impidan que se satisfaga la demanda de los países más pobres.¹⁷

La crisis de la COVID-19 hace inviables las estrategias habituales. De hecho, nos brinda una oportunidad ideal para desarrollar de principio a fin un nuevo enfoque de la innovación sanitaria basado en el interés público. Mientras los países se movilizan colectivamente contra la pandemia, se producen llamamientos de los presidentes a una alianza global,¹⁸ se celebran conferencias de donantes, reuniones del G20, la OMS pone en marcha el acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 y se celebra la próxima Asamblea Mundial de la Salud, no podemos permitirnos desaprovechar esta oportunidad. Estos esfuerzos colectivos deben incluir reglas claras y aplicables para todos los socios con el fin de disponer de un enfoque de innovación sanitaria que esté basado de principio a fin en el interés público. En este caso: producir una vacuna efectiva contra la COVID-19 que enseguida pueda ponerse a disposición de todos de manera gratuita.

Desarrollar una vacuna efectiva contra la COVID-19 cuyo acceso sea universal es una de las misiones más cruciales de nuestro tiempo. Sobre todo, es la prueba de fuego para saber si la cooperación global público-privada, presentada por las autoridades políticas como la clave del éxito, maximizará la oferta de los bienes públicos o los beneficios privados.

* Con Els Torreale.

** Nota del Editor. A finales de diciembre de 2020 empezó la vacunación contra la COVID-19 en la Unión Europea. Las primeras vacunas contra el coronavirus que fueron aprobadas en Europa fueron las desarrolladas por Pfizer/BioNTech, Moderna y AstraZeneca/Universidad de Oxford. En marzo de 2021 se ha aprobado la de Johnson & Johnson/Janssen Pharmaceuticals.

Evitar que la pandemia se convierta
en un botín para las grandes
empresas farmacéuticas*

La búsqueda de tratamientos y vacunas para contener la transmisión del nuevo coronavirus va a toda máquina. Por suerte, hay varias candidatas prometedoras gracias a la inversión del Gobierno estadounidense en investigación y desarrollo en biomedicina.

Desde el brote de SARS en 2003, Estados Unidos ha gastado casi 700 millones de dólares del dinero de los contribuyentes en investigación sobre coronavirus –más que cualquier otro país– a través de los Institutos Nacionales de Salud (NIH, por sus siglas en inglés). Aun así, ahora mismo para los estadounidenses –miles de los cuales se ven obligados a racionar su insulina y se enfrentan a facturas astronómicas por medicamentos para salvar la vida– la cuestión no es solo cuándo estarán disponibles esos tratamientos y esas vacunas, sino a qué precio.

Como líder mundial en la financiación pública de la investigación biomédica, el Gobierno de Estados Unidos tiene la oportunidad de sentar un precedente para garantizar que los medicamentos desarrollados con financiación pública sean accesibles y asequibles para la sociedad. Lo cual tendrá enormes implicaciones no solo en cómo nos enfrentamos al coronavirus, sino también para la crisis de los medicamentos no asequibles en Estados Unidos.

Alex Azar, secretario de Salud y Servicios Humanos, dijo hace poco que, a pesar de la significativa inversión de los contribuyentes en su desarrollo, no podía garantizar que los tratamientos o las vacunas contra la COVID-19 fueran a resultar asequibles. Tras un escándalo público liderado por la presidenta de la Cámara, Nancy Pelosi, Azar rectificó, aunque siguen sin estar claros los

detalles de cómo el Gobierno mantendrá bajos los precios. En una carta del 20 de febrero de 2020 firmada por cuarenta y seis legisladores se explicaba una posible forma: exigía que los tratamientos y las vacunas contra la COVID-19 desarrollados con dinero de los contribuyentes se produzcan sin conceder una patente exclusiva a los fabricantes privados.

Sin embargo, nuestro sistema no funciona así. De hecho, el Gobierno concede la exclusividad a las empresas farmacéuticas para que lleven a cabo las últimas fases del desarrollo de medicamentos basados en invenciones financiadas con dinero público. Y lo hace sin exigir que esos medicamentos sean asequibles o accesibles en general. Estas licencias exclusivas permiten a las compañías farmacéuticas disfrutar de un monopolio y cobrar precios exorbitantes por tecnologías médicas desarrolladas con fondos públicos. Una vez más, estamos entregando, sin ninguna condición, los frutos de una investigación financiada con dinero público a corporaciones con ánimo de lucro.

En un acuerdo firmado con Regeneron Pharmaceuticals, la Autoridad para la Investigación y el Desarrollo Biomédico Avanzado (BARDA, por sus siglas en inglés) acordó pagar el 80% de los costes del desarrollo y la fabricación de tratamientos para el coronavirus sin requerir que los productos finales fueran asequibles. Regeneron cuenta con los dos ejecutivos mejor pagados de la industria farmacéutica.

De igual manera, el Remdesivir, un medicamento que parecía prometedor para tratar el coronavirus, se desarrolló con la ayuda de investigaciones financiadas con dinero de los contribuyentes. Gilead Sciences, famosa por poner precios muy altos a otros medicamentos desarrollados con financiación pública, como Truvada para la profilaxis pre-exposición y Sovaldi, es propietaria de los derechos exclusivos del Remdesivir. En el caso de las vacunas contra el coronavirus, casi todas las candidatas en desarrollo forman parte de asociaciones público-privadas que trabajan a partir de investigación financiada con dinero público, como las colaboraciones de Johnson & Johnson y Sanofi con la BARDA.

A pesar de la presión de los legisladores demócratas para asegurar unas protecciones más sólidas para el acceso y la asequibilidad de las vacunas y

los tratamientos contra el coronavirus, el grupo de presión de las farmacéuticas eliminó esas protecciones del presupuesto de gasto para el coronavirus aprobado por el Congreso, que incluyó 3.000 millones de dólares en fondos federales para la investigación y el desarrollo de vacunas, tests y tratamientos contra la COVID-19.

Los NIH se gastan 40.000 millones de dólares anuales en innovación sanitaria, y acabarán gastando miles de millones más debido a la COVID-19. De hecho, la financiación de los NIH contribuyó a todos y cada uno de los 210 medicamentos nuevos aprobados por la Administración de Alimentos y Medicamentos entre 2010 y 2016.

Pero el precio de las medicinas no refleja esta contribución. Aunque las razones para que suceda así son variadas, y entre ellas está la capacidad de influencia de la industria farmacéutica, este hecho refleja la creencia asentada pero errónea de que el sector privado es el impulsor principal de la innovación y que debería quedarse con todas las recompensas. Estudios recientes demuestran que las grandes compañías farmacéuticas como Johnson & Johnson y Pfizer se centran cada vez menos en la investigación –en lugar de hacerlo, adquieren empresas de biotecnología más pequeñas con prometedores medicamentos potenciales que dependen de financiación pública– y gastan más en estrategias para hinchar las retribuciones de los ejecutivos, como la recompra de acciones.

Estados Unidos necesita un sistema en el que los sectores público y privado trabajen juntos. No se trata de vapulear a las grandes farmacéuticas, sino de que una industria que durante demasiado tiempo ha estado motivada por la obtención de beneficios vuelva a centrarse en la salud y el interés público. La crisis de la COVID-19 exige que encontremos urgentemente vacunas y tratamientos, y que lo hagamos de una manera que solvete algunos de los fallos fundamentales del sistema actual. Esperemos que estas lecciones sean duraderas, vayan más allá de la crisis actual y nos preparen mejor para la siguiente.

* Con Azzi Momenghalibaf.

IV

UN MUNDO
POSPANDEMIA
MÁS VERDE

Por una recuperación «verde» e «inteligente»*

A la economía global le han lanzado una bola con efecto en forma de COVID-19. La crisis ha dejado al descubierto carencias sistémicas, tanto en la capacidad de los estados para abordar la enorme emergencia de salud pública, como en la resiliencia de la industria internacional ante una disrupción inmediata y sostenida. También nos ha quitado la venda de los ojos que nos impedía ver la desigualdad de la vida moderna. Alrededor del 22% de la población británica está experimentando la pandemia en una situación de pobreza. Los alumnos más desfavorecidos, y sus profesores, están haciendo frente a una «brecha digital»: 700.000 niños viven en casas sin un ordenador portátil, uno de sobremesa o una tableta.¹ Solo el 8% de la superficie de Inglaterra está abierta al «derecho a vagar» para quienes necesitan un espacio verde. La desigualdad racial se ha agudizado.² Se trata de problemas interrelacionados que proceden de una disfunción económica de larga duración: el crecimiento británico está alimentado por las finanzas y por la deuda, a lo que se suman la austeridad y la falta de financiación.

Pero sobre todo la COVID-19 arroja luz sobre la manera en que el papel innovador del Estado se ha apartado de su propósito. Desde la década de 1980 y aún antes, se ha desplazado a los gobiernos a un papel secundario en materia de innovación, para dejar que las empresas dirijan y creen riqueza, y se ha limitado su intervención a la corrección de los fallos de mercado. Esta revisión de la capacidad innovadora del sector público limita su potencial en un grado peligroso y empequeñece uno de los órganos vitales de la capacidad productiva: el Estado emprendedor. Una vez identificado, al Estado emprendedor e innovador que asume riesgos y es un inversor de primer

recurso se le puede ver actuar en todas partes,³ también en las vitales tecnologías instrumentales –y los gigantescos éxitos comerciales– en las que se basa nuestra era de internet. En el algoritmo de la función de búsqueda de Google, la pantalla táctil, el GPS y el reconocimiento de voz, o el Tesla de Elon Musk, la inversión original procedía del sector público, de organizaciones como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés) y la Fundación Nacional de Ciencia, en Estados Unidos,⁴ el Servicio Digital del Gobierno en Reino Unido o Yozma en Israel.

Para que se produzca una recuperación pos-COVID sostenible y a largo plazo es crucial comprender adecuadamente el paisaje de la innovación. Sin eso, estaremos apostando a ciegas sobre emergencias sociales a mucho más largo plazo, entre ellas la crisis climática. La palabra clave para las empresas y los gobiernos del siglo XXI no es solo «sostenibilidad», sino «resiliencia». Hemos visto cómo las cadenas logísticas alimentarias globales se veían sometidas a un estrés dramático, cómo se producía el colapso de la industria petrolera y se paraban en seco los grandes empleadores industriales. La parte del «pacto» del «Nuevo Pacto Verde», alcanzado entre el Gobierno y las empresas para crear una nueva relación recíproca entre ambos, es tan importante como la parte «verde». Y aunque ahora existe una urgencia temporal, deben desarrollarse en paralelo una visión económica a largo plazo y un remedio contra la COVID-19 a corto plazo. El diseño de la economía que queremos debe integrar tanto soluciones inmediatas como inversiones duraderas.

En el instituto que fundé y lidero, el Instituto para la Innovación y el Propósito Público en el University College de Londres (IIPP, por sus siglas en inglés),⁵ hemos ideado una «renovación económica verde» a gran escala. La COVID-19 nos anima a ver con nuevos ojos la interrelación entre lo público y lo privado, y nos da la oportunidad de reestructurar estas relaciones complejas. Lo cual implica que el sector público no actúe solo de manera reactiva ante las crisis del momento, sino de forma proactiva, creando y conformando conjuntamente los mercados hacia la economía que queremos. Los mercados, por sí mismos, no encontrarán la vía hacia un crecimiento económico verde,

sostenible o equitativo; la regulación y la innovación solo convergen cuando la inversión tiene una dirección estable y coherente. Y todavía existe una inmensa brecha de inversión: a la inversión baja en carbono le faltan 480.000 millones de dólares para alcanzar la suma anual necesaria para lograr el objetivo de un aumento de la temperatura de 1,5 grados centígrados establecido en el Acuerdo de París, y las inversiones en biodiversidad deben multiplicarse por ocho para alcanzar los objetivos acordados a escala internacional.⁶

La innovación orientada por misiones puede aportar un marco valioso para la creación conjunta de mercados. En las misiones, el sector público establece un objetivo ambicioso, concreto y con un límite temporal, que proyecta una innovación intersectorial y de abajo arriba. Por ejemplo, reducir un 90% la cantidad de plástico que entra en el medioambiente marino para el año 2030⁷ o crear cien ciudades neutras en carbono en Europa.⁸ La renovación de las medidas políticas tras la COVID-19 requiere esta claridad y este coraje, movilizar la inversión en el sector empresarial, identificar las áreas en las que construir resiliencia y apoyar a los trabajadores vulnerables para que adquieran nuevas habilidades. Es un concepto sobre el que en el IIPP hemos escrito mucho, y que conformará mi próximo libro. Las misiones han sido adoptadas, entre otros, por Horizonte Europa, el programa de investigación e innovación de la Comisión Europea, y desde el Instituto sostenemos que deberían establecer la dirección de los 750.000 millones de euros de la recuperación verde en Europa. Las misiones no solo canalizan la financiación hacia los sectores económicos o los proyectos predilectos, sino que establecen la senda para abordar los grandes retos sociales.⁹

Esto es importante, porque la inversión no es neutral. Nuestra investigación muestra que quién invierte, cuánto invierte y cómo invierte tiene un fuerte impacto en la dirección de la inversión realizada.¹⁰ La ayuda estatal para las empresas afectadas por la COVID-19 dan forma al mercado tanto de inmediato como a largo plazo. Imponer condiciones a los rescates –como están haciendo muchos gobiernos– ayuda a dirigir estratégicamente los recursos financieros. Las condiciones pueden asegurar que los recursos se reinvierten de manera productiva en lugar de ser capturados por intereses

particulares o especulativos.

Las condicionalidades de la COVID-19 son una oportunidad, de las que solo aparecen una vez en cada generación, para apoyar las misiones y conformar los mercados, sea para dirigir estos hacia una senda verde, hacia la anulación de la desigualdad o en defensa de los derechos de los trabajadores. Dinamarca y Francia están negando la ayuda estatal a cualquier empresa domiciliada en lugares que la Unión Europea considera paraísos fiscales y prohibiendo que los grandes receptores paguen dividendos o recompren sus propias acciones hasta 2021. De un modo similar, en Estados Unidos la senadora Elizabeth Warren ha pedido condiciones estrictas para los rescates, entre ellas sueldos mínimos más altos, la representación de los trabajadores en los consejos de administración y limitaciones duraderas a los dividendos, la recompra de acciones y los bonus a los ejecutivos. Y en Reino Unido, el Banco de Inglaterra ha solicitado una moratoria temporal de los dividendos y las recompras.

Si se diseñan bien, las condicionalidades pueden alinear el comportamiento empresarial con las necesidades de la sociedad y asegurar un crecimiento sostenible y una mejor relación entre los trabajadores y las compañías. De hecho, la parte del «pacto» de cualquier «Nuevo Pacto» o contrato social pos-COVID debe centrarse en los trabajadores. Los mercados laborales han experimentado un gran desplazamiento. Por lo general, los gobiernos han hecho caso omiso del auge de la economía *gig*¹¹ y los trabajadores autónomos. Para evitar daños duraderos o histéresis, el enfoque para una «transición justa» que se ha desarrollado en el sector del cambio climático debe implementarse en múltiples sectores marrones –basados en energías contaminantes– para transformarlos en trabajos verdes sostenibles. El IIPP aboga por una garantía de trabajos verdes para asegurar que se avance en esa dirección. Los sindicatos deberían sentarse a la mesa para lograr una renovación económica verde que no sea impuesta desde arriba, sino creada de forma conjunta. Una renovación económica sostenible y resiliente a los cambios climáticos requiere unas medidas políticas audaces y una inversión que coloque el propósito público y a todas las partes interesadas, no solo a los accionistas, en el centro de la toma de decisiones. *Con Martha McPherson.

El Pacto Verde no puede esperar*

Debido a la crisis de la COVID-19, los estados y los gobiernos están teniendo que aumentar de una manera sin precedentes la intervención en sus economías. En este momento, la Unión Europea está discutiendo el tamaño y el formato de un Fondo de Recuperación Europeo y resolviendo cómo hacer de este una muestra de solidaridad entre los estados miembros, después de haber relajado también sus reglas de ayuda estatal.

Esta respuesta inmediata es necesaria, pero el camino del futuro a largo plazo para las políticas de la Unión Europea, en cambio, parece incierto. En las primeras etapas de la respuesta ante la COVID-19, hubo señales preocupantes de que el Pacto Verde europeo podría retrasarse o diluirse (Politico, Euractiv) y se teme que la «nueva estrategia industrial» de la Unión Europea, anunciada hace solo un mes, carezca ahora de la ambición necesaria para la renovación pos-COVID (Bloomberg, Glass for Europe).

Antes incluso del golpe que ha supuesto la crisis de la COVID-19, Europa ya se hallaba en un contexto macroeconómico frágil. Hasta 2014 no recuperó el nivel de PIB anterior a la crisis de 2008, y a finales de 2019 su desempeño aún era peor que el de la mayoría de las grandes áreas económicas. Es más, dentro de la eurozona, los países siguen teniendo niveles de competitividad muy distintos, muchas veces debido a que tienen diferentes niveles de inversión en motores clave para el crecimiento, como la educación, la I+D y las capacidades.

A menos que Europa ponga en marcha un nuevo plan de acción que considere tanto la tasa de crecimiento como su dirección, corremos el riesgo de que el continente viva una década de estancamiento. Ya era así antes de

que la COVID-19 nos golpeará, y lo es aún más ahora.

La comunidad europea debería utilizar el enfoque orientado por misiones, su renovada estrategia industrial y el Pacto Verde para marcar el rumbo, como una oportunidad vital para establecer un nuevo marco para su crecimiento económico y reimaginar el papel de los sectores público y privado en una economía pujante, recíprocamente benéfica e impulsada por el valor público. Se trata de políticas muy interrelacionadas, con potencial para hacer un nuevo capitalismo, con nuevas rutas para el crecimiento económico, y los ciudadanos como nueva prioridad en la sociedad pos-COVID. El enfoque orientado por misiones puede utilizarse para estimular la innovación en ámbitos tan distintos como las vacunas o la educación online, para solventar la brecha digital experimentada por los alumnos confinados que estudian en sus casas. En lugar de descuidarlas, vaciarlas de contenido o ignorarlas, tanto los responsables de políticas como la industria deberían considerarlas los estímulos clave necesarios para volver a poner en marcha y reconfigurar las economías europeas. La COVID-19 es la ocasión que hace urgente una renovación económica orientada por misiones y liderada por la innovación.

MISIONES, ESTRATEGIA INDUSTRIAL Y EL PACTO VERDE EUROPEO

A raíz del informe sobre investigación e innovación orientadas por misiones para la Comisión Europea, que llevó el enfoque orientado por retos a la política de innovación, esta estableció cinco ámbitos para las misiones.¹ También, en marzo de 2020, la Comisión lanzó de manera simultánea su nueva estrategia industrial europea, que pretende fomentar una transición verde y digital y mejorar la competitividad global. En ese caso, nos centramos en la utilización del enfoque orientado por misiones para aportar una perspectiva intersectorial a la estrategia industrial de la Unión Europea, con la prioridad puesta en el pacto verde.

Como ha propuesto de manera pionera el Instituto para la Innovación y el Propósito Público (IIPP, por sus siglas en inglés), la estrategia industrial moderna es más efectiva cuando contribuye a galvanizar a distintos actores y

sectores de la economía para que trabajen juntos con el fin de solventar «grandes retos» sociales. En el IIPP transformamos esos retos en «misiones» cuyo éxito requiere la colaboración de varios sectores. El trabajo del IIPP (como la Comisión sobre Innovación y Estrategia Industrial Orientada por Misiones del University College de Londres) se ha centrado en cómo pueden enmarcarse estas misiones para activar mejor la innovación intersectorial y obtener resultados indirectos a largo plazo en la economía y la tecnología, así como la manera de respaldarlas con una serie de medidas políticas de apoyo instrumentales. Ahora más que nunca, es necesaria una política industrial orientada por misiones. Lo cual requiere que los gobiernos se impliquen no solo en corregir los fallos de mercado, sino en crear o conformar directamente los mercados, en abordar directamente los retos más acuciantes del mundo.

Hacia el final de 2019, la Unión Europea lanzó su plan para un Pacto Verde Europeo (PVE), con el fin de alcanzar para el 2050 cero emisiones netas de carbono, avanzar hacia una economía circular, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. A pesar de las dudas sobre el compromiso de la Comisión Europea con el PVE, Ursula von der Leyen anunció hace poco que este será la «brújula» y «el motor de la recuperación». Recurrir a medidas políticas recién establecidas, a largo plazo y orientadas por misiones manda la clara señal de que gestionar la crisis económica y gestionar la crisis climática no son mutuamente excluyentes y de que la Unión Europea está dispuesta a utilizar esta oportunidad para conformar de nuevo la senda económica del continente.

El Mecanismo para una Transición Justa es un complemento esencial para el PVE y la estrategia industrial a la hora de garantizar que los derechos de los trabajadores, que hasta el momento han sido los grandes perdedores de la crisis de la COVID-19, sean una prioridad en la estrategia de «volver a construir mejor» un continente neutro en carbono. Si se utilizan correctamente, este mecanismo y el fondo pueden asegurar la creación de nuevas estructuras entre trabajadores, empleadores y organizaciones en la dirección de un «capitalismo para las partes interesadas» más justo.

En una crisis de salud pública, la primera consideración deben ser los

ciudadanos, como tienen que serlo también en la crisis climática. Es importante que se lleve a cabo una transición en las industrias marrones, pero también que la haga la gente que ahora se gana la vida en ellas. En la eurozona, el desempleo actual es del 7,3%; hay muchas personas desempleadas que podrían ponerse a trabajar en muchos de los compromisos del PVE, una oportunidad para aumentar el crecimiento económico y la seguridad laboral. Un enfoque de gobernanza proactivo implica una formación específica, inversiones en infraestructuras, acuerdos de préstamos preferentes para nuevas compañías locales y el apoyo para el mantenimiento de los ingresos. En *Governing Missions in the European Union*, el IIPP abordó la importancia de implicar a los ciudadanos en el proceso de innovación, tanto en la definición de la dirección de transformación como en su implementación y evaluación. En este sentido, y en el contexto del pacto verde, es tan importante que se desarrolle la parte del «pacto» como la parte «verde».

UNA ESTRATEGIA INDUSTRIAL VERDE EN TIEMPOS DE LA COVID-19

En estos momentos, la innovación debe integrar las respuestas para la recuperación de la COVID-19, que son urgentes y abarcan desde el rápido desarrollo de la vacuna hasta asegurar que ningún alumno se queda atrás debido a la brecha en el aprendizaje online, pasando por el establecimiento de una red de seguridad en la economía informal y planes de transición verdes a largo plazo para protegernos de la próxima crisis, la de la emergencia climática.²

La estrategia industrial y las restricciones económicas pos-COVID requieren el uso estratégico de la condicionalidad en los rescates, con el fin de conformar mercados para lograr una economía más saludable, innovadora y sostenible. Cuando las condicionalidades se diseñan bien, alinean el comportamiento empresarial con las necesidades de la sociedad. A corto plazo, esto debe incidir en la preservación de las relaciones laborales durante la crisis y el mantenimiento de la capacidad productiva de la economía, al

tiempo que se evita la extracción de fondos hacia los mercados financieros y las remuneraciones a los ejecutivos. A largo plazo, implica lograr que los modelos empresariales generen un crecimiento más inclusivo y sostenible.

A pesar de las peticiones de los economistas y activistas del cambio climático, la Comisión Europea acordó recientemente que no habrá un requerimiento de condicionalidad verde a escala europea en la provisión de los rescates de ayuda estatal a industrias, como la de las aerolíneas, que durante el colapso global en los desplazamientos de los dos últimos meses se han visto necesitadas de ayuda. Esto deja en manos de los gobiernos nacionales las decisiones sobre la condicionalidad, lo cual conduce a resultados incoherentes. Al mismo tiempo que el Gobierno francés puso condiciones verdes a Air France –la reducción para 2024 de un 50% de las emisiones de CO₂ en los vuelos nacionales o dejar de ofrecer rutas aéreas nacionales cuando existe una alternativa en ferrocarril– es probable que la alemana Lufthansa sea rescatada sin condicionalidades verdes y una implicación del Estado limitada. Una estrategia conjunta de inversión y rescates iría más allá, dando pie a un sistema de transporte aéreo y ferroviario coordinado, en el que los planes de inversión ferroviaria, aérea y de carreteras se complementarían en lugar de competir y darían lugar a un sistema menos contaminante. En un momento en el que es muy necesario un pensamiento paneuropeo, esto parece una oportunidad perdida para establecer una dirección, y además puede alentar el resentimiento entre países cuyos aviones, en este caso, es probable que cubran rutas que compiten directamente.

La predisposición y la voluntad de Europa para hacer la transición no deben desperdiciarse debido a una equivocada percepción de que la COVID-19 y el cambio climático son un juego de inversión de suma cero, en el que se invierte en los sistemas existentes (marrones) porque parecen la forma más directa de reiniciar la economía. Esto conllevaría el riesgo de condenar, durante décadas, a la innovación y la inversión a una senda de altas emisiones de carbono, si ante la crisis de la COVID-19 se opta por un enfoque de reactivo

a corto plazo en vez de estratégico a largo plazo. Sí, hay que actuar con rapidez para evitar lo peor de esta «grandísima depresión». Pero actuar de prisa no significa tomar decisiones a corto plazo. Significa poner en movimiento los planes estructurales del cambio industrial y social que han sido cuidadosamente diseñados en el Pacto Verde.

En las últimas semanas, los académicos del IIPP han estado pensando en cómo garantizar que la economía pos-COVID sea más inclusiva y sostenible y han elaborado una serie de documentos informativos.³

* Con George Dobb y Martha McPherson.

V

UNA IDEA
DIFERENTE
DE FUTURO

Una nueva constitución fiscal*

La COVID-19 ha impactado en nuestras economías de formas que eran impredecibles y que son duraderas y de una magnitud enorme. Estos hechos brindan a los gobiernos la oportunidad de repensar los propósitos fiscales del Estado. Desde los años de Thatcher, la ortodoxia fiscal se ha basado en la eficaz negación de la función inversora del Estado y en la búsqueda del equilibrio presupuestario como un fin en sí mismo. Esta indiferencia tanto hacia la dirección de la actividad económica como a su nivel, hizo que el crac de 2008-2009 fuera inevitable y retrasó la recuperación posterior. El colapso simultáneo de la oferta y de la demanda tras la COVID-19 hace que la ortodoxia thatcherista sea hoy doblemente insostenible. En concreto, la crisis actual supone una oportunidad para movilizar el poder fiscal del Estado para la recuperación y, también, para un desarrollo sostenible a largo plazo.

En este momento, los gobiernos están volcados sobre todo en una labor de primeros auxilios. Están imprimiendo grandes sumas de dinero para pagar a la gente por no trabajar y a las empresas por no producir. Se espera que estos gastos se reduzcan poco a poco a medida que la economía se reactive y la vida empresarial regrese a la normalidad. Pero eso no les va a ocurrir a las empresas. Durante los próximos años, los empleadores dependerán de subsidios estatales para devolver la deuda y dar trabajo. Al mismo tiempo, la operación de rescate de emergencia ha demostrado el inmenso poder fiscal del Estado nacional para mantener a la gente decentemente abastecida durante varios meses, mientras buena parte de la actividad privada está parada. El objetivo no debería ser deshacerse cuanto antes de la cultura del subsidio, sino transformarla en una nueva asociación entre el Estado, la

empresa privada y los trabajadores para reactivar la economía y asegurar su futuro a largo plazo.

De igual manera que la salida de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial requirió la colaboración política y la adopción de ideas que entonces, en las décadas de 1920 y 1940, eran consideradas radicales y «antiempresariales», la salida de la COVID-19 requiere ir más allá de la gestión de la crisis y repensar en profundidad qué papel tiene el Estado para sortear los escollos que la economía tiene por delante.

El reto más importante al que nos enfrentamos a largo plazo es el cambio climático. Mientras el círculo polar ártico sufre una ola de calor histórica, la necesidad urgente es transformar las capacidades productivas de las economías en un crecimiento económico más limpio, más inteligente y políticamente sostenible. Las llamadas en favor de un «Nuevo Pacto Verde» han ganado fuerza en los últimos años, hasta igualar en ambición a la transformación socioeconómica del sistema keynesiano de posguerra. La COVID-19 ha puesto de manifiesto la incapacidad de los modelos habituales para alcanzar cualquiera de esos objetivos. Ha demostrado que, cuando las cosas se ponen difíciles, los principales actores económicos son los estados y no las empresas. Ha sacado a la luz que las políticas de *laissez-faire* han dejado aspectos clave de nuestras economías, y de sus trabajadores, crónicamente infrautilizados y minusvalorados. Ha demostrado la necesidad de actuar tanto con inmediatez como con una mentalidad a largo plazo para abordar la gravedad de las tareas que hay por delante. El Comité sobre el Cambio Climático de Reino Unido ha pedido al Gobierno que aproveche la oportunidad y convierta la crisis de la COVID-19 en un «momento definitivo en la lucha contra el cambio climático».¹

Proponemos que un elemento clave de cualquier Nuevo Pacto modernizado sea una nueva constitución fiscal que pueda aportar un marco financiero adecuado para el desarrollo, la transformación y la estabilización de una economía innovadora y con pleno empleo. En el lado de la oferta, debe prestarse atención a la capacidad de una economía para producir de acuerdo con sus necesidades de desarrollo a largo plazo. En el de la demanda, tenemos que restaurar el viejo compromiso keynesiano del pleno empleo, en

forma de un plan de garantía laboral que asegure que el capital humano de la sociedad no se desperdicie ni se deteriore a medida que la economía se transforma. Este Nuevo Pacto modernizado requiere prestar tanta atención a la *dirección* del crecimiento como a su ritmo. Y requiere favorecer unas opciones frente a otras en una dirección *verde*. Para esto, no solo debemos tener proyectos que, al basarse en conocimiento existente, puedan empezarse de inmediato, sino también otros que alienten una transición verde y recompensen a las empresas por invertir en ese proceso. Esto último implica que los impuestos estén alineados con el fomento del largo plazo y la reducción de las emisiones de carbono.

El beneficio de este enfoque de la gestión económica orientado por misiones es doble. Reduce el multiplicador negativo de cualquier caída económica y aumenta el multiplicador positivo ante cualquier crecimiento: un mayor rendimiento del dinero público tanto a largo como a corto plazo. Como dijo Keynes, nuestro principal reto intelectual no consiste en desarrollar nuevas ideas, sino en escapar de las viejas.

LA ORTODOXIA ECONÓMICA PRE-COVID

El principal fracaso del modelo económico actual ha sido descuidar los bienes públicos, bienes esenciales para el adecuado funcionamiento de una economía progresista que el sector privado no tiene incentivos para ofrecer. Por eso Adam Smith, en su ensayo *La riqueza de las naciones*, asignó al Estado la obligación de desarrollar las infraestructuras físicas y humanas de una economía de mercado. Las finanzas ortodoxas, con todo, subordinaron la obligación del Estado de ofrecer bienes públicos a la obligación de equilibrar su presupuesto. En resumen, se sacrificó la conformación del desarrollo de los recursos reales de una nación a la lógica financiera de un núcleo familiar privado. Para resucitar la noción de bienes públicos debemos asegurarnos de que no son periféricos respecto al mercado –los bienes públicos como «correcciones» de los fallos del mercado– sino que son centrales en «cómo» interactúan lo público y lo privado. En este sentido, los bienes públicos deben pasar de formar parte de la limitada lógica de la corrección de los fallos a una

lógica más proactiva de creación conjunta y conformación de mercados.

Subordinados a la ortodoxia fiscal, hay dos elementos de lógica que se consideran axiomáticos: (1) la inversión pública es una forma de despilfarro que, por lo tanto, hay que minimizar. (2) Las economías de mercado tienen una tendencia espontánea al pleno empleo (definido como la tasa «natural» de desempleo). De esto se deduce que (3) la inversión pública solo debería intervenir como «corrección» de las «fricciones» del mercado cuando este «falla».

La crisis financiera de 2008-2009 ya evidenció la debilidad de este modelo. La reducción de la inversión pública (en Reino Unido, la inversión pública bruta como porcentaje del PIB cayó del 8,9% en 1975 al 1,7% en 2000) desplazó la inversión hacia la especulación financiera, lo que hizo que ambas fueran más ineficientes y volátiles, y a su vez contribuyó a una secuencia de crisis financieras. La crisis de la COVID-19 ha revelado aún más esta debilidad, con el añadido de la infraoferta de bienes públicos (como las infraestructuras básicas de sanidad o la capacidad para garantizar la producción de equipos de protección personal). Ha demostrado que muchos gobiernos occidentales no están en absoluto preparados para hacer frente a acontecimientos inesperados. Desde la I+D en investigación médica y tecnología hasta el transporte, la sanidad y la educación, la privatización, la protección de patentes y la externalización de los suministros han provocado brechas en la cadena de suministro y la impotencia del Estado en áreas vitales. En casi todas partes, la historia ha sido: demasiado poco, demasiado tarde. La capacidad del Estado es fruto de la inversión paciente en el seno de las instituciones públicas, no del dinero lanzado a la economía desde un helicóptero en tiempos de crisis.

La oferta insuficiente está vinculada a la demanda insuficiente. Desde la crisis financiera de 2008-2009, las economías han operado muy por debajo de su plena capacidad. En Reino Unido, incluso con una tasa de empleo «de titular periodístico» del 4,2% en 2018, la tasa de «subempleo» –que incluye a quienes trabajan a tiempo parcial y son incapaces de conseguir un empleo a tiempo completo– se estimaba de manera fiable en el 8%. Esta cifra excluye a quienes se han visto obligados a trabajar por debajo de su nivel de

competencia. Debido a una contabilidad de los recursos más financiera que real, se perdió la oportunidad de utilizar los recursos liberados por la gran recesión para virar la economía en una dirección verde.

Simon Wren-Lewis demostró que la consolidación fiscal, lejos de producir una rápida recuperación económica después de 2008, retrasó la recuperación hasta tres años.² Esto es lo que habría predicho el keynesianismo elemental. Además, la expansión monetaria no logró compensar la política fiscal contractiva en ninguna medida destacable. La mejor defensa esgrimida por el Banco de Inglaterra fue que sin él la situación habría sido incluso peor. Pero las compras de activos por parte de los bancos centrales pusieron el «nuevo» dinero en manos de quienes ya poseían activos, que eran los menos propensos a gastarlo. De hecho, la lección es que, a menos que la creación de dinero esté vinculada a la creación de oportunidades en la economía real, la mayor parte de la liquidez acaba de nuevo en el sector financiero, exactamente lo que sucedió después de 2008.

Así pues, la marginación de la función inversora del Estado arrebató a los gobiernos un papel preventivo que resulta vital para enfrentarse a acontecimientos inesperados, un instrumento estabilizador vital y un papel transformador esencial para encaminar la economía en una dirección verde.

UN NUEVO MODELO DE OFERTA

La inversión pública no solo es esencial para «corregir» los mercados cuando fallan, sino para guiar y transformar la dirección del desarrollo del capital de las naciones. Esto puede hacerse mediante la inversión proactiva y transformadora en el lado de la oferta y a través de políticas de contratación bien diseñadas en el lado de la demanda. Pero debido a la lógica financiera ortodoxa, estas funciones del Estado se «externalizaron» en gran medida a los mercados. Los gobiernos de los países desarrollados lo hicieron de manera voluntaria, mientras que el «consenso de Washington» condicionó el apoyo financiero a los países en desarrollo por parte de organizaciones multilaterales a la desregulación de los sectores financieros, la privatización de las empresas propiedad del Estado, la desregulación de los mercados

laborales y la austeridad fiscal. Simbólicamente, en el lenguaje coloquial estos países fueron rebautizados como «mercados emergentes».

Así pues, la economía neoliberal estableció un modelo único de economía que fusionaba la microeconomía y la macroeconomía en una serie de leyes universalmente válidas y aplicables a todos los países en cualquier momento. Es un ejemplo insuperable de la tendencia que tiene la economía a llevar las generalizaciones mucho más allá del punto en que son válidas o útiles.

Este modelo unificado estaba basado en la oferta. La ley formulada por Jean-Baptiste Say decía: «la oferta crea su propia demanda». Si se eliminaba una influencia política indebida en los incentivos y las regulaciones estructurales de la economía, el mercado aseguraría una creación de valor óptima. La política se convirtió en una carrera por borrar el papel de los políticos como conformadores de mercados, mientras, en buena medida, se ignoraba la relación en el mundo real entre la oferta y la demanda, y en especial la infraoferta y la infrademanda. Al mismo tiempo, la rama de la economía llamada «economía del bienestar» atribuyó a los gobiernos el papel de «correctores del mercado» cuando los resultados de este se desviaban de la utopía inédita de «mercados perfectos». Esta referencia analítica, combinada con el miedo a un «fallo de Gobierno», garantizó que «corregir los mercados» nunca conllevara su reestructuración.

La pandemia de la COVID-19 ha mostrado hasta qué punto ha disminuido tanto la capacidad física como la humana. Ahora, en muchos de los países más ricos del mundo, los años de escasez crónica en la inversión pública se manifiestan con mayor claridad en la falta de existencias de material médico. La pandemia ha revelado la infraoferta de trabajadores esenciales en ámbitos clave de la economía como la sanidad, provocada por una persistente infravaloración del potencial del sector público para mejorar el bienestar agregado. Esto es sintomático de la erosión que ha sufrido la confianza en el papel de la política y el Estado como transformadores de la economía.

Ahora es necesaria una nueva era de inversión pública para conformar de nuevo nuestro paisaje tecnológico, productivo y social. Debería fundamentarse en la noción de que nuestras economías siempre evolucionan en una *dirección*. Hemos estado demasiado obsesionados con la tasa de

crecimiento, en lugar de fijarnos en su trayectoria. Si se dejan a su aire, las economías de mercado tienden a adoptar direcciones cortoplacistas o extractoras de valor, como la financiarización y la desindustrialización que hemos visto en las últimas décadas. Un enfoque del gasto gubernamental orientado por retos nos alienta a virar la economía hacia una trayectoria dirigida a la consecución de objetivos más allá del crecimiento en sí; a pensar, más bien, en el crecimiento que tiene un propósito público. Del mismo modo que el Gobierno neozelandés está siendo innovador con su «presupuesto del bienestar», los gobiernos deben integrar sus grandes retos en las decisiones de gasto.

Un enfoque basado en misiones puede ayudar a crear un nuevo diseño para las políticas de estrategia industrial, sean estas políticas industriales, políticas de innovación o indicaciones para un estímulo fiscal. Las misiones parten de los grandes retos de nuestro tiempo –los relacionados con el cambio climático o con sistemas sanitarios débiles– y los convierten en objetivos concretos –como la neutralidad en carbono de una región o un clúster industrial específicos– que pueden abordarse con todas las herramientas del Gobierno, de subvenciones a préstamos pasando por las contrataciones. La idea es rediseñar las medidas políticas para catalizar la colaboración intersectorial, con el fin de solucionar problemas mediante políticas destinadas a fomentar la experimentación de abajo arriba. Esto no tiene tanto que ver con elegir sectores, tecnologías y empresas como con escoger problemas que requieren de todos los sectores para ser abordados, desde retos relacionados con la salud y la energía a la brecha digital. Tiene que ver más con la creación de nuevas áreas que con arreglar las existentes.

Las misiones también ofrecen nuevas oportunidades para la creación de empleo. Una misión centrada en la neutralidad en carbono de una región necesitará nuevas formas de colaboración entre la energía, el transporte, los materiales, lo digital, la tecnología y las infraestructuras, y nuevos tipos de trabajos relacionados con la reconversión, la reutilización y el reciclado de materiales.

LA INVERSIÓN PÚBLICA: EL LADO
DE LA DEMANDA Y UN PROGRAMA DE
EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

Un enfoque orientado por misiones ofrece nuevas oportunidades para la creación de puestos de trabajo. Aquí es donde debería intervenir el segundo pilar de la nueva constitución fiscal mediante un programa de empleo en el sector público. Muchos analistas predicen un 10% de desempleo para finales de año. En lugar de preparar programas para aumentar los impuestos y recortar el gasto con el fin de contener la inflación, los ministros de Finanzas deberían intentar generar una base fiscal sostenible, propiciando la actividad económica que de otro modo permanecería ociosa.

El pleno empleo puede considerarse un bien público. Una persona con un trabajo a tiempo completo no solo obtiene ingresos, sino que, a través de sus compras, aumenta los ingresos de toda la comunidad. Un desempleado o un subempleado no solo reduce sus propios ingresos, sino también los ingresos de los demás.

En 1948, Paul Samuelson afirmó que «el sistema fiscal moderno tiene importantes propiedades estabilizadoras que son inherentes y automáticas». Cuando la economía cae, el déficit fiscal aumenta de forma automática; cuando se recupera, cae automáticamente. Para preservar esta estabilidad inherente, «en una recesión no se debe intentar equilibrar el presupuesto». Sin embargo, como el propio Samuelson señalaba, «un estabilizador inherente actúa para reducir en parte la fluctuación en la economía, pero no elimina el 100% de la perturbación. Deja el resto de la perturbación como tarea para la acción fiscal y monetaria discrecional».³

Para la recuperación actual, y en línea con la investigación sobre políticas llevada a cabo por el Instituto Levy de Estados Unidos, defendemos un programa de empleo público (PEP) adaptado a la economía británica.⁴ Este sería un estabilizador contracíclico mucho más poderoso que el sistema descrito por Samuelson. También recurre a un aspecto importante del New Deal de Roosevelt.

La Administración para el Progreso del Trabajo (WPA, por sus siglas en

inglés) del New Deal empleó a 8,5 millones de personas entre 1935 y 1943, e incluía todas las clases de trabajo imaginables, desde la construcción de autopistas al exterminio de ratas; desde la construcción de estadios a la disección de pájaros; desde la mejora de las pistas de aterrizaje para aviones a la impresión de libros en Braille; desde la construcción de más de un millón de retretes que ahora son famosos a la interpretación de las mejores sinfonías del mundo.⁵

De igual manera, el Cuerpo de Conservación Civil (CCC) fue concebido para que los jóvenes desempleados (alrededor de un millón) trabajaran en proyectos, por ejemplo, en «la prevención de fuegos forestales [...], el control de plagas y enfermedades en las plantas, la construcción, el mantenimiento y la reparación de caminos, senderos y cortafuegos en los parques nacionales y los bosques nacionales y otros trabajos [...] que el presidente pueda considerar deseables».⁶

En nuestro borrador de PEP, el Gobierno debería garantizar un puesto a cualquiera en edad de trabajar que buscara empleo en el sector privado y no lo encontrara, con una remuneración por hora fija que no sería inferior al salario mínimo nacional. Se pondría énfasis en los trabajos en ámbitos que son cruciales para dirigir la economía hacia una transición verde. Estos pueden ser nuevos sectores emergentes, como los vinculadas a los bienes de mantenimiento que reducirían los desperdicios y fomentarían la reconversión, la reutilización y el reciclaje. El Gobierno debería promover programas de formación durante el proceso de creación de empleo de modo que, mientras estuvieran en un PEP, los trabajadores aumentaran su capital humano y eso les permitiera pasar con mayor facilidad a un empleo en el sector privado.

El PEP ofrece cuatro ventajas importantes. En primer lugar, funciona como un *stock* laboral de reserva que se expande y contrae automáticamente con el ciclo económico, lo que limita las variaciones discretionales del gasto. Por lo tanto, apoya la demanda agregada a la vez que protege contra el peligro del gasto discrecional a destiempo realizado por los gobiernos debido a malas previsiones o razones políticas.

En segundo lugar, mantendría la empleabilidad mejor que el subsidio de desempleo y podría sumarse con facilidad a la formación profesional, un

factor importante en la recuperación económica y las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

En tercer lugar, los trabajadores del PEP cobrarían una remuneración fija. Un sueldo fijo determina un suelo para los salarios de las empresas privadas. Si se estableciera el sueldo del PEP como el salario mínimo nacional no haría falta ninguna legislación sobre el salario mínimo, con todos sus costes de cumplimiento asociados. Un sueldo del PEP establecido por encima del salario mínimo, como recomiendan sus defensores estadounidenses, tendría un efecto distributivo benéfico.⁷

En cuarto lugar, el PEP puede utilizarse tanto para influir en la estructura del empleo como en su nivel, y puede orientarse hacia un «Nuevo Pacto Verde». Según nuestra idea, se financiaría a escala nacional, pero lo administrarían localmente una serie de agencias: gobiernos locales, ONG y empresas sociales. Su objetivo sería crear oportunidades de empleo «sobre el terreno», allí donde fueran más necesarias, haciendo que coincidieran las necesidades insatisfechas de la comunidad con las de gente desempleada o subempleada. Los trabajos del PEP podrían encajar en tres conceptos: a) cuidado del medioambiente; b) cuidado de la comunidad; c) cuidado de las personas.

Habrán problemas y, como sucede con todas las ideas nuevas, esta tiene que romper las barreras del pensamiento establecido. Sin duda, los acontecimientos deberían haber desacreditado una parte de la ortodoxia, aquella según la cual las economías tienen una tendencia espontánea hacia el pleno empleo. Sin embargo, este pensamiento arraigado persiste en las condiciones requeridas para recibir un subsidio de desempleo, que son cada vez más difíciles, debido a la idea subyacente de que la escasez de trabajo nunca es un problema, sino que lo es la renuencia de la gente a trabajar. Un PEP superaría la objeción moral de condicionar el subsidio de desempleo a la búsqueda de trabajo cuando no hay empleo disponible. En un mundo ideal, no sería necesario pagar un subsidio de desempleo porque todo aquel que estuviera dispuesto a trabajar y fuera capaz de hacerlo tendría garantizado el trabajo y la formación.

El PEP es una propuesta intrínsecamente verde porque aborda dos tipos de desatención y destrucción en la economía, los de los recursos naturales y humanos. No debería considerarse solo un programa de consumo contracíclico, sino un ingrediente esencial en un programa de inversión pública orientado a lo que Carlota Pérez llama un crecimiento verde inteligente, que crea nuevos trabajos y nuevas colaboraciones entre los actores económicos. Nuestra comunidad no puede dotarse de capacidades productivas actualizadas si deja que una gran parte de su fuerza laboral esté subempleada y mal pagada. Una demanda agregada fuerte y políticas salariales inclusivas favorecen que las empresas reinviertan en equipamiento inteligente para seguir siendo rentables, en lugar de adquirir ventaja explotando a los trabajadores o dando trabajo a través de un servicio de plataforma precario.

La revolución de las tecnologías de la información y los grandes avances que ya se han alcanzado en las energías renovables nos han mostrado que una trayectoria así engendra toda clase de nuevos productos, servicios y materiales –de hecho, formas de vivir completamente nuevas–, que a su vez generan nuevos puestos de trabajo. La ortodoxia neoliberal ignoró la necesidad de transformación del viejo capital en uno nuevo, y eso ha acabado empobreciéndonos económica y socialmente. Tenemos que reiniciar los ciclos virtuosos de una demanda fuerte, una economía de alta inversión con una trayectoria de crecimiento verde en la que las políticas de la oferta y la demanda mantengan una relación adecuada entre ellas. Eso es lo que nos proporciona una nueva constitución fiscal. No debemos perder esta oportunidad de reformar el capitalismo para la gente y para el planeta.

* Con Robert Skidelsky.

El gran fracaso del Gobierno pequeño *

Décadas de privatización, externalización y recortes presupuestarios en nombre de la «eficiencia» han entorpecido la respuesta de muchos gobiernos a la crisis de la COVID-19. Al mismo tiempo, las respuestas exitosas de otros gobiernos han demostrado que las inversiones en competencias centrales del sector público marcan la diferencia en tiempos de emergencia. Los países que han gestionado bien la crisis son aquellos en los que el Estado mantiene una relación productiva con los creadores de valor en la sociedad, al invertir en competencias fundamentales y diseñar contratos con el sector privado que sirven al interés público.

En Estados Unidos, Reino Unido, Europa, Japón y Sudáfrica, los gobiernos están invirtiendo miles de millones de dólares –y en algunos casos, billones– para apoyar las economías nacionales. Pero si aprendimos algo de la crisis financiera de 2008 es que la calidad importa al menos tanto como la cantidad. Si el dinero acaba en estructuras vacías, débiles o mal gestionadas, tendrá poco efecto, y puede que sea absorbido por el sector financiero. Hay demasiadas vidas en juego para repetir los errores del pasado.

Por desgracia, durante el último medio siglo, en muchos países el mensaje político predominante ha sido que, en realidad, los gobiernos no saben –y por tanto no deben– gobernar. Los políticos, líderes empresariales y expertos han confiado durante mucho tiempo en un credo de la gestión que se centra obsesivamente en las medidas estáticas de eficiencia para justificar los recortes de gasto, la privatización y la externalización.¹

En consecuencia, los gobiernos tienen ahora menos opciones para responder a la crisis. Esa puede ser la razón por la que algunos se aferran con

desesperación a la irrealista esperanza de panaceas tecnológicas como la inteligencia artificial² o las aplicaciones de rastreo de contactos.³ La menor inversión en la función pública ha provocado una pérdida de memoria institucional (como ha descubierto el Gobierno de Reino Unido) y ha aumentado la dependencia de consultoras privadas, que se han llevado miles de millones. No resulta sorprendente que en los últimos años la moral de los empleados del sector público se haya hundido.⁴

Pensemos en dos responsabilidades centrales del Gobierno durante la crisis de la COVID-19: la sanidad pública y el ámbito digital. Solo en 2018, el Gobierno de Reino Unido externalizó contratos por valor de 9.200 millones de libras (10.650 millones de euros)⁵ y puso más del 84% de las camas de las residencias en manos de gestores del sector privado (entre ellos, empresas de capital de inversión). Para empeorar las cosas, desde 2015 el Servicio Nacional de Salud de Reino Unido (NHS, por sus siglas en inglés) ha experimentado recortes presupuestarios por valor de 1.000 millones de libras.

Externalizar no es un problema en sí mismo. Pero es evidente que la externalización de funciones cruciales del Estado sí lo es, en especial cuando las «asociaciones» público-privadas resultantes no están concebidas para servir al interés público. Irónicamente, algunos gobiernos han externalizado con tanto afán, que han socavado su capacidad para estructurar contratos de externalización.⁶ Después de doce años incentivando que el sector privado desarrollara respiradores de bajo coste, el Gobierno de Estados Unidos está aprendiendo que la externalización no es una manera fiable de asegurarse el acceso de urgencia a equipamientos médicos.⁷

Mientras tanto, la exitosa estrategia de Vietnam ante la COVID-19 contrasta llamativamente con las respuestas de Estados Unidos y Reino Unido. Entre otras cosas, el Gobierno vietnamita ha sido capaz de hacer acopio de tests de bajo coste con mucha rapidez porque tenía la capacidad de movilizar a la academia, el ejército, el sector privado y la sociedad civil en torno a una misión común. En lugar de limitarse a externalizar sin hacer demasiadas preguntas, utilizó la financiación en I+D y la contratación públicas para impulsar la innovación. La colaboración público-privada resultante ha permitido la rápida comercialización de los tests, que ahora se exportan, entre

otros lugares, a Europa.

Nueva Zelanda es otra historia de éxito, y no por casualidad. Después de adoptar, en la década de 1980, el mantra de la externalización, el Gobierno de Nueva Zelanda cambió de estrategia e incorporó a sus servicios públicos un «espíritu de servicio» y una «ética de los cuidados», convirtiéndose en el primer país del mundo en elaborar un presupuesto del bienestar. Debido a esta visión de la gestión pública, en la crisis actual el Gobierno adoptó un enfoque de «la salud primero, la economía después». En lugar de buscar la inmunidad de rebaño, se dedicó desde el primer momento a prevenir la infección.

Pueden aprenderse lecciones parecidas en materia de datos y tecnología digital, campos en los que la actuación de los gobiernos ha variado mucho. En Pakistán, los ciudadanos han podido solicitar transferencias de dinero de emergencia (que llegaron a la impresionante cifra de 12 millones de personas) a través de su teléfono móvil,⁸ mientras que los italianos han tenido que imprimir los formularios de autocertificación para demostrar que cumplían las reglas del confinamiento.

Sin duda, los gobiernos del sudeste asiático se han beneficiado de la memoria institucional construida durante la epidemia de SARS de 2002-2003, que también modificó las actitudes sociales relacionadas con la privacidad.⁹ Pero, además, muchos de estos países han invertido en su capacidad de tratamiento de datos, que ha sido particularmente efectiva a la hora de facilitar las medidas descentralizadas. Corea del Sur, por ejemplo, adoptó un agresivo enfoque de rastreo con alta tecnología y publicó datos en tiempo real sobre las reservas de mascarillas y la ubicación de las farmacias, lo que permitió que las *start-ups* y los ciudadanos ordinarios crearan servicios complementarios para asegurar una distribución más efectiva y segura.¹⁰

El contraste entre Estados Unidos y Reino Unido, por un lado, y Vietnam, Corea del Sur y Nueva Zelanda, por el otro, nos enseña lecciones importantes. En vez de limitarse a intervenir para corregir los fallos de mercado y externalizar los servicios, los gobiernos deberían invertir en sus funciones esenciales. La pandemia ha mostrado la necesidad de una mayor capacidad productiva del Estado, mayores competencias de contratación por

parte del Gobierno, colaboraciones público-privadas que sean simbióticas, infraestructuras digitales y protocolos de privacidad y seguridad claros.

Ese enfoque orientado por misiones para la administración pública no debería confundirse con una toma de decisiones de arriba abajo.¹¹ Debería considerarse más bien la mejor manera de asegurar el dinamismo, mediante el fomento de relaciones fructíferas entre los innovadores y el acceso al valor de la inteligencia distribuida.¹² Los gobiernos que durante mucho tiempo han trasladado sus obligaciones al sector privado deben recuperar el terreno perdido, lo que les exigirá repensar los regímenes de propiedad intelectual y su estrategia de I+D, y en general la inversión y la contratación públicas.

Por tomar un ejemplo real, ¿por qué un respirador de bajo coste que ha sido aprobado por los reguladores de Japón no debería ser aceptado enseguida por otros países?¹³ Está claro que, además de un papel renovado de los gobiernos nacionales, necesitamos una agencia centralizada que gestione soluciones civiles y lideradas por los ciudadanos.

En cualquier crisis –financiera, de salud pública o relacionada con el clima– la falta de opciones limita drásticamente la capacidad de maniobra del sector público. Después de años de seguir un modelo de gobernanza equivocado, los responsables de políticas de todo el mundo sin duda lamentan su falta de conocimientos y de recursos internos para desplegar las herramientas digitales necesarias para salvar vidas.¹⁴ Resulta que la gobernanza efectiva no aparece como por arte de magia cuando se quiere.

* Con Giulio Quaggiotto.

La COVID-19 y la capacidad del sector público*

Llegados a este punto, es conveniente hacer un repaso de todos los problemas que hemos destacado y profundizar un poco más en ellos.

La pandemia de la COVID-19 plantea un reto inmenso a los gobiernos de todo el mundo, desde proveer ingresos de apoyo a los ciudadanos y de ayuda a las empresas en dificultades hasta reforzar los servicios sanitarios de primera línea. También requiere un nivel sin precedentes de colaboración entre las naciones, desde la carrera para desarrollar una vacuna hasta el aprendizaje de cómo hacer tests y rastreos. Una de las lecciones más relevantes es que la capacidad del Estado para gestionar crisis de estas proporciones depende de cuánto ha invertido a lo largo del tiempo en su capacidad de gobernar, hacer y gestionar. Si bien la crisis es grave para todos, es sobre todo un reto para los países que han ignorado estas inversiones necesarias en lo que llamamos «capacidades dinámicas del sector público».¹

En el mundo anterior a la COVID-19, los gobiernos empezaban a prestar cada vez más atención a la manera de abordar «grandes desafíos» o «cuestiones perversas» como el cambio climático, los retos demográficos y la promoción de la salud y el bienestar.² Detrás de estos desafíos están las dificultades para generar un crecimiento sostenible e inclusivo. Los responsables de políticas dedicaban cada vez más su atención no solo a la tasa de crecimiento económico, sino también a su dirección.³ Abordar grandes retos requiere revitalizar la inversión, la innovación y la colaboración público-privada. No se trata de más o menos Estado, sino de un tipo distinto de Estado: uno que sea capaz de actuar como inversor de primer recurso, catalizando nuevos tipos de crecimiento y, que al hacerlo, concentre la

inversión y la innovación del sector privado. Estas son, en esencia, funciones relacionadas con las expectativas sobre las futuras áreas de crecimiento. Lo cual requiere una nueva forma de colaboración entre el Estado y las empresas, y tiene que ver más con escoger a quienes están dispuestos que con escoger ganadores.⁴

La COVID-19 ha magnificado y acelerado la necesidad de marcos para políticas motivados por retos. La pandemia y sus consecuencias brindan una oportunidad para repensar los fundamentos de nuestras políticas (económicas) y alinearlos con las necesidades del siglo XXI. La crisis de la COVID-19 ha resaltado la importancia de las competencias y la capacidad del sector público a la hora de gestionar emergencias, y las competencias particulares requeridas para solventar retos sociales, el más visible de los cuales es la protección de la salud pública. La pandemia, con todo, también ha destacado la importancia del sector público como conformador de mercados, y no solo como responsable de corregir sus fallos.⁵

El sector público tiene la responsabilidad de asegurar a largo plazo la resiliencia y la estabilidad de las sociedades, y de conformar los resultados públicos a través de las instituciones públicas y la elaboración de medidas políticas. La capacidad del sector público se suele definir como la serie de competencias, capacidades y recursos necesarios para llevar a cabo las funciones políticas, desde la provisión de servicios públicos al diseño y la implementación de medidas políticas. Sostenemos que la pandemia ha mostrado los ámbitos en los que las capacidades son cruciales para el Gobierno tras la crisis y para reconstruir las economías y las sociedades: la capacidad para adaptarse y aprender, la capacidad para alinear los servicios públicos y las necesidades de los ciudadanos, la capacidad para gobernar sistemas de producción resilientes y la capacidad para gobernar los datos y las plataformas digitales.

En esencia, la intervención del Gobierno solo es efectiva si el Estado tiene las competencias correspondientes para actuar. Lejos de replegarse para desempeñar, en el mejor de los casos, el papel de quien corrige los fallos de mercado y, en el peor, del que externaliza, los gobiernos deberían invertir en reforzar áreas cruciales como la capacidad productiva, las competencias de

contratación, las colaboraciones público-privadas simbióticas que sirvan de verdad al interés público y el conocimiento digital y de datos (al tiempo que protegen la privacidad y la seguridad). La historia muestra que, sin esto, los gobiernos ni siquiera son capaces de concebir buenos «términos de referencia» para las empresas a las que externalizan.⁶

Resumamos brevemente cómo han respondido los gobiernos a la pandemia, para después abordar las implicaciones que eso tendrá en las capacidades del sector público en el mundo pos-COVID.

LAS RESPUESTAS A LA COVID-19

La COVID-19 es un gran banco de pruebas para la capacidad que tienen los gobiernos de liderar las sociedades durante una crisis. Países de todo el mundo han dedicado ocho billones de dólares –y la cifra sigue aumentando– a paquetes de ayuda con apoyo fiscal o inyecciones de crédito y capital.⁷ La crisis ha afectado a algunos países de manera desproporcionada, debido a los distintos grados de preparación y previsión y las diversas capacidades del sector público para impulsar la actividad económica. Países como Estados Unidos y Reino Unido, en particular, se han dado cuenta de lo vulnerables que son sus sistemas de producción y sanidad pública, y de lo difícil que es redoblar la producción y coordinar las cadenas de suministro de alimentos, medicinas, respiradores, equipos de protección y tests. En estas economías, la pandemia ha evidenciado el daño que han causado las reformas de la gestión en el sector público, como la externalización y la financiarización de la economía, en la resiliencia de los sistemas socioeconómicos. Antes de la crisis, en particular en Estados Unidos y Reino Unido, muchas corporaciones se dedicaban más a prácticas de financiarización a fin de maximizar el valor para los accionistas que a solventar problemas sociales y priorizar a las partes interesadas en un sentido más amplio.⁸

Los sistemas de producción y sanidad de otros países, como Alemania y Corea del Sur, han mostrado mucha más resiliencia, gracias a la capacidad de sus gobiernos de coordinar la actividad en el sector privado y a la propiedad pública de elementos cruciales del sistema sanitario. La impresionante

capacidad de Alemania y Corea del Sur para realizar tests fue posible gracias a la existencia de laboratorios públicos y a la presencia de industrias que podían ofrecer el equipamiento de seguridad y los productos químicos necesarios.⁹ Los países del sudeste asiático, que se enfrentaron al SARS hace relativamente poco, respondieron enseguida con el rastreo de infecciones a gran escala y el establecimiento de limitaciones a los desplazamientos y reglas de distanciamiento social.¹⁰ En Alemania, el aprendizaje derivado de la gestión de inundaciones y de la gripe durante las dos últimas décadas ha permitido disponer a partir de 2013 de planes operativos de emergencia y análisis de riesgos para pandemias e inundaciones.¹¹

También hay historias de éxito en los mercados emergentes. En India, si bien la respuesta nacional ha sido un fracaso en muchos sentidos, la exitosa respuesta a la crisis del estado de Kerala es el resultado de una inversión a largo plazo en el sector sanitario, que incluye los protocolos establecidos después del brote del virus de Nipah y un efectivo modelo de asociación público-privada.¹² En Vietnam, el Gobierno enseguida reconoció la complejidad del problema, cerró sus fronteras y estimuló el desarrollo de tests de bajo coste.¹³ Los países de Europa del Este emularon rápidamente las exitosas prácticas con las que el sudeste asiático respondió a la crisis y cerraron pronto las fronteras, clausuraron importantes sectores de la actividad pública y muchas veces hicieron que las mascarillas fueran obligatorias en público.¹⁴

Pero muchos países en desarrollo se han visto atrapados en un perjudicial bucle de retroalimentación financiera desatado por la pandemia. El colapso económico global ha reducido las exportaciones y los ingresos turísticos necesarios para pagar sus compromisos de deuda externa y es necesario tomar medidas coordinadas a escala internacional para ayudar a estos países.¹⁵

Además de la elevada y repentina presión sobre los sistemas sanitarios, la pandemia también ha aumentado de manera radical la demanda de suministros médicos, en especial de equipos de protección individual (EPI) para los trabajadores sanitarios, respiradores y medicamentos. Los EPI son vitales para proteger a los trabajadores sanitarios de infecciones y que puedan

hacer su trabajo de forma segura.

La Organización Mundial de la Salud estima que mientras el mundo batalla contra la pandemia, a escala global se necesitan cada mes 89 millones de mascarillas quirúrgicas, 76 millones de guantes para examen y 16 millones de gafas protectoras.¹⁶ Solo en Reino Unido, donde a diario se utilizan 24 millones de artículos, la demanda de algunos de ellos se incrementó un 5.000% de un día para otro.¹⁷ Al igual que sucedió con los EPI, también aumentó de forma drástica la demanda de respiradores y los medicamentos que alivian los síntomas de la COVID-19.

Para responder a esta crisis global, la magnitud de la inversión pública en el sector sanitario se ha multiplicado y se ha vuelto global. De acuerdo con uno de los estudios más amplios (aunque incompleto) sobre la financiación global de la I+D vinculada a la COVID-19, la inversión del sector público procedente de los gobiernos de 28 países y de una unión supranacional que los comprende, alcanzaba el 9 de junio de 2020 los 7.700 millones de dólares, de los cuales 4.400 millones estaban dedicados al desarrollo de la vacuna.¹⁸

Con objeto de apoyar el empleo, un amplio grupo de países ha autorizado pagos directos a las empresas para subsidiar salarios –entre ellos Australia, Dinamarca, Francia, Alemania, Estonia, Polonia, Singapur, Arabia Saudí y Reino Unido–, con el fin de preservar la capacidad productiva al tiempo que se mantienen los ingresos de las unidades familiares. Los mecanismos de estabilización automática, como los sistemas estatales de bienestar existentes y las instituciones del mercado laboral, han desempeñado un papel clave a la hora de permitir una respuesta rápida. Por ejemplo, en Alemania el plan de empleo a corto plazo, que mantiene el sueldo de los trabajadores cuando las empresas tienen que reducir las horas de trabajo (el llamado *Kurzarbeit*), ha permitido al país impedir que el paro se dispare. En mayo de 2020 se habían inscrito más de diez millones de personas en el plan de apoyo al empleo de Alemania.¹⁹

Algunos países están dando a las compañías préstamos sin condiciones, mientras que Alemania y Reino Unido, por ejemplo, están dispuestas a asumir participaciones en empresas con problemas.²⁰ Como ya hemos dicho antes, Dinamarca ha especificado que las compañías que reciban ayuda del

Estado no pueden estar domiciliadas en ningún lugar que la Unión Europea considere un paraíso fiscal y que los grandes receptores no pueden pagar dividendos o recomprar sus propias acciones hasta 2021. Sin embargo, una buena parte del apoyo gubernamental se está movilizando a través de operaciones del banco central, que no suelen implicar condicionalidades.²¹

Algunos países están tomando medidas audaces para reorientar las políticas industriales. En Alemania, por ejemplo, el Gobierno planea lanzar nuevas políticas que le permitan comprar participaciones estratégicas en empresas y limitar las fusiones y adquisiciones de empresas alemanas por parte de compañías extranjeras.²²

Por lo que respecta a los datos y lo digital, en la crisis de la COVID-19 los gobiernos también han actuado de maneras muy distintas, demostrando una vez más que echar dinero al problema no es una solución viable si no se cuenta con las capacidades y competencias esenciales o si estas se han externalizado. En Asia Oriental, Singapur –después de haber invertido mucho en su unidad gubernamental de servicios digitales– ha utilizado aplicaciones de rastreo para seguir la propagación del virus; Corea del Sur adoptó una estrategia de rastreo de alta tecnología muy agresiva (el resultado de replantear por completo su legislación de respuesta a pandemias tras la debacle del SARS), pero el Gobierno también proporcionó datos en tiempo real sobre las existencias de mascarillas y la ubicación de las farmacias, de modo que las *start-ups* y los ciudadanos pudieran crear servicios complementarios que ayudaran a garantizar una distribución más efectiva y segura.²³ Es revelador que muchos gobiernos occidentales reaccionen con lentitud porque su infraestructura legal y técnica relacionada con los datos no está lo bastante desarrollada. Por ejemplo, Reino Unido aún estaba probando, en junio de 2020, su aplicación de rastreo.

El confinamiento impuesto a causa de la COVID-19 ha mostrado lo profundas que son las brechas digitales existentes, al revelar qué trabajos y servicios pueden ofrecerse o llevarse a cabo de manera remota y cuáles no, además de crear otras nuevas. La educación ha cobrado protagonismo con la demanda de que los estudiantes sigan recibiendo enseñanza por medios digitales. No obstante, si bien la educación puede llevarse a cabo de manera

remota –sea a través de vídeos grabados o sesiones online en directo– no todos los estudiantes tienen los mismos medios, calidad y disponibilidad de acceso a los servicios en línea y un ambiente de trabajo adecuado. Aunque la educación no es en absoluto el único sector con problemas de acceso, es un reflejo de un problema global más general de desigualdad digital relacionada con el acceso y la limitación de oportunidades fundamentales para participar en la sociedad durante la COVID-19.

LAS CAPACIDADES DINÁMICAS DEL SECTOR PÚBLICO: LA AGILIDAD Y LA RESILIENCIA SON CLAVE

Durante una pandemia, los gobiernos deben responder a las emergencias organizando respuestas rápidas y movilizándolo recursos. Una gobernanza eficaz requiere capacidades y competencias tanto de agilidad como de resiliencia.²⁴ Por desgracia, estas no solo están ausentes en la realidad, también lo están en la teoría sobre el gobierno.

La capacidad del sector público se suele definir como una serie de habilidades, competencias y recursos necesarios para llevar a cabo funciones políticas, desde la provisión de servicios públicos al diseño e implementación de medidas políticas.²⁵ La revisión más exhaustiva hasta la fecha de la literatura científica sobre las capacidades dinámicas en el sector público muestra que los marcos existentes se centran en fuentes de dinamismo exógenas.²⁶ De manera similar, el enfoque emprendedor de la estrategia y el liderazgo en las organizaciones del sector público tiende a centrarse en la importancia de los líderes individuales y los equipos para desarrollar iniciativas estratégicas.²⁷ Por lo tanto, las capacidades asociadas con el sector público tienden a ser limitadas y se centran en la estabilidad (es decir, la continuidad, la transparencia, la predictibilidad de los servicios y las invenciones).

Pero, si bien existe una extensa literatura sobre las capacidades dinámicas a nivel de la empresa,²⁸ no se ha prestado la suficiente atención a la procedencia del nivel equivalente de capacidad en el sector público y su

evolución dinámica en el tiempo. En cambio, con los años ha arraigado la idea de que el sector público debería, en el mejor de los casos, corregir los fallos de mercado y buscar el mismo nivel de eficiencia que el sector privado.²⁹ Un enfoque vinculado a la eficiencia estática y la función de «corregir» no justifica la inversión en las capacidades internas para crear valor de manera conjunta.³⁰

Esta forma de pensar se ha visto influida sobre todo por la teoría de la elección pública y el desarrollo de la Nueva Gestión Pública (NGP), o la nueva administración pública, en las escuelas de negocios de Estados Unidos. La NGP, que tomó impulso en la década de 1980, sostenía en esencia que los gobiernos debían adoptar estrategias del sector privado para maximizar el valor en el sector público.³¹ En la lista de la NGP había varias estrategias prioritarias. Una era introducir en el sector público un concepto equivalente a la motivación económica para mejorar el rendimiento; por ejemplo, los objetivos de eficiencia. Un ejemplo de esta clase de pensamiento fue la legislación británica de 1990 para crear un mercado interno en el Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés), bajo la cual el Estado se convirtió en un comprador, en lugar de ser un proveedor de servicios sanitarios, y los proveedores externos pudieron competir con los proveedores del NHS para ofrecer determinados servicios como parte del NHS.

Otra estrategia consistió en externalizar, franquiciar o privatizar servicios del Gobierno. El objetivo, en este caso, era corregir el «problema principal-agente»: los ciudadanos (los *principales*) no podían hacer que los empleados del sector público (sus *agentes*) rindieran cuentas del mismo modo que los accionistas de las corporaciones pueden hacer con sus ejecutivos; al menos, en teoría. En una sociedad democrática, la principal sanción de los ciudadanos era votar, lo que solo podía tener un efecto indirecto en los burócratas (y no era aplicable a las sociedades autocráticas) y era un sustituto insuficiente de la disciplina de la búsqueda del beneficio por la que los accionistas podían juzgar a los ejecutivos. En la medida en que la rendición de cuentas y la disciplina de la búsqueda del beneficio era más débil en el sector público que en el sector privado, era probable que el primero fuera menos eficiente. Y estaba la idea de que el Gobierno debía limitarse a los

esfuerzos técnicos para contrarrestar el «fallo de mercado», como los códigos de edificación, que minimizarían el fallo de mercado y aumentarían la eficiencia del sector público introduciendo la disciplina de mercado.³²

En las décadas de 1980 y 1990, muchas economías avanzadas implantaron las políticas de la NGP, en especial Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.³³ Sin embargo, a mediados de la década de 1990 empezaron a crecer las dudas sobre su efectividad.³⁴ Pero, como han sostenido recientemente Lapuente y Vande Walle, «administraciones de todo el planeta han adoptado medidas relacionadas con los tres aspectos principales de la NGP: la competencia entre los proveedores públicos y privados, los incentivos para los empleados públicos y la desagregación de las organizaciones públicas».³⁵ La desregulación, el valor para el accionista y las nuevas prácticas gubernamentales, como el establecimiento de agencias independientes y la externalización, no siempre funcionaron tan bien como anunciaba la teoría. Desde entonces, aunque se han producido intentos de ir más allá de la NGP,³⁶ no se ha desarrollado un marco adecuado que permita entender en qué sentido el Estado no solo es el responsable de corregir los fallos de mercado, sino de conformar y crear conjuntamente los mercados, y cuáles son las competencias necesarias para hacerlo.³⁷ Nosotros sostenemos que en las organizaciones del sector público deben crearse y fomentarse competencias clave y las respectivas capacidades dinámicas.³⁸

1. Capacidad para adaptarse y aprender

Si bien las respuestas a la COVID-19 han demostrado hasta qué punto son vitales las competencias y las capacidades a largo y corto plazo en el sector público, el último medio siglo se ha caracterizado por un recorte de la capacidad de los gobiernos para adaptarse y aprender, puesto que ambas funciones se han ido externalizando cada vez más. La externalización no es en sí misma un problema, siempre que los gobiernos sigan siendo capaces, si se mantienen las competencias de previsión y preparación ante los riesgos y si las asociaciones subyacentes con el sector privado se diseñan realmente en

favor del interés público. La ironía es que la externalización generalizada ha dañado incluso la capacidad de los gobiernos para estructurar los contratos con términos de referencia bien formulados, como ha demostrado la debacle del Ventilator Challenge (el reto del respirador) en Reino Unido.

Sin embargo, la NGP no ha cumplido su promesa de recortar los costes. Por ejemplo, en su estudio de 2015, Hood y Dixon descubrieron que, a pesar de tres décadas de externalización y las muy anunciadas iniciativas de la NGP, en la función pública los costes de personal fueron, en términos reales, casi los mismos en 2012-2013 que treinta años antes.³⁹

Además, no todos los países han incorporado de la misma manera las reformas de la NGP. Como sostuvieron Pollitt y Bouckaert hace casi una década, algunos países líderes de la OCDE han intentado ir más allá de las reformas de la NGP, complementándolas con un regreso a valores weberianos clave como el Estado de derecho, la experiencia y el mérito.⁴⁰ Antes de la crisis de la COVID-19, las administraciones públicas líderes entre las economías desarrolladas eran en esencia neoweberianas (por ejemplo, en países como Nueva Zelanda o Singapur), mientras que otras sufrían los efectos negativos de las reformas de la NGP. Las respuestas a la COVID-19 demuestran que, por lo que respecta a las competencias subyacentes, los países tienden a regresar a sus rutinas dominantes ya existentes. Por ejemplo, mientras Reino Unido externaliza en buena medida la respuesta a la pandemia, Singapur o Alemania confían mucho en los actores públicos.

2. Capacidad para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas

Con frecuencia, los servicios públicos han sido el objetivo de las reformas de la NGP, en particular la sanidad, porque suele ser una rama del sector público grande y con costes elevados que tiene ciertas semejanzas con los servicios privados, por ejemplo, la producción de servicios individuales y un cierto espacio para la estandarización y la monitorización cuantitativa de la producción. Sin embargo, no hay pruebas de que esas reformas hayan

mejorado los resultados.⁴¹ Más bien, han derivado en una visión más transaccional de los servicios públicos, que se centra en la facilidad y la eficiencia del servicio en lugar de satisfacer las necesidades sustantivas o desarrollar las capacidades humanas.⁴²

Reino Unido ha sido pionero en la implantación de la NGP en el sector público. Su Gobierno ha ido dependiendo cada vez más de las consultoras externas para la gestión del Estado, en especial desde 2002.⁴³ El NHS ha triplicado el gasto en consultores de gestión durante el periodo 2016-2019, a pesar de las promesas de los sucesivos ministros de Sanidad de recortar ese gasto.⁴⁴ La crisis de la COVID-19 se ha aprovechado para externalizar aún más las tareas principales de la sanidad pública a empresas privadas, lo que hace más probable que el sector público solo aprenda un número limitado de lecciones y se vuelva más dependiente del sector privado en futuras emergencias.⁴⁵

3. Capacidad para gobernar sistemas de producción resilientes

Se discute mucho menos el hecho de que las políticas de innovación, tal como se practican hoy en día, y las reformas de la NGP irrumpieron en el escenario político (occidental) en el mismo momento, a principios de la década de 1980.⁴⁶ Fue, y es, un matrimonio incómodo: muchas de las críticas que se hacen a las políticas de innovación, en particular su ineficiencia para generar un crecimiento más verde e inclusivo, tienen que ver con las prácticas de la NGP que subyacen en ellas.⁴⁷ Eso se debe al énfasis general que las reformas de la NGP ponen en la rentabilidad financiera a expensas de, paradójicamente, el establecimiento de una visión a largo plazo (que se extiende más allá de un proyecto normal/aceptado y los marcos de gestión del rendimiento) y la capacidad para asumir las incertidumbres y los riesgos de la innovación (que no se pueden codificar *ex ante* en los contratos de proyecto y ejecución).

Desde principios de la década de 1990, las políticas de innovación

centradas en rendimientos a corto plazo y en corregir los fallos de mercado (las ineficiencias estadísticas) se vieron complementadas por una creciente liberalización del comercio. Juntos, estos factores han desempeñado un papel clave en la mayor vulnerabilidad del valor de la producción y las cadenas de suministros en muchos países.⁴⁸ Desde principios de la década de 2000, algunas nuevas reglas globales se han vuelto aún más inflexibles, y el uso combinado de la propiedad intelectual, las regulaciones de conflictos y las barreras no arancelarias han limitado el espacio político –y por lo tanto las capacidades– de las economías en desarrollo y emergentes.⁴⁹

4. Capacidad para gobernar los datos y las plataformas digitales

Las reformas de la NGP llevaron a muchos gobiernos a externalizar sus funciones relacionadas con las tecnologías de la información (TI), lo que ha tenido un efecto dañino en las competencias y capacidades digitales de los gobiernos. Mediante la comparación de una serie de países, Dunleavy y otros descubrieron que los países que adoptaron la NGP con más entusiasmo habían aprovechado particularmente mal la digitalización, y que Reino Unido se había convertido en el «líder mundial en planes de TI ineficaces para el Gobierno».⁵⁰ Al vaciar las competencias del sector público e introducir por contrato nuevos riesgos y barreras en la elaboración de políticas en el seno del Gobierno, la NGP ha obstaculizado gravemente la modernización de las TI del Gobierno.

Hoy en día los gobiernos están creando plataformas para identificar a los ciudadanos, recaudar impuestos y ofrecer servicios públicos. Debido a la preocupación en los primeros días de internet por el mal uso oficial de los datos, buena parte de la arquitectura de datos actual la construyeron empresas privadas. Pero ahora las plataformas gubernamentales tienen un potencial enorme para mejorar la eficiencia del sector público y democratizar la economía de plataformas.⁵¹ Para exprimir el potencial de las plataformas del Gobierno, tendremos que repensar la gobernanza de los datos, desarrollar

nuevas instituciones y, dada la dinámica de la economía de plataformas, experimentar con formas alternativas de propiedad. Por poner un ejemplo de muchos, los datos que se generan al utilizar Google Maps, Uber o Citymapper –o cualquier otra plataforma basada en tecnologías financiadas por el contribuyente– podrían usarse para mejorar el transporte público, los patrones de tráfico y otros servicios, en lugar de monetizarse para obtener beneficios privados.

CONSTRUIR LAS CAPACIDADES PARA EL MUNDO POS-COVID

Sostenemos que, para (re)construir las capacidades del sector público para el mundo pos-COVID, tenemos que teorizar y reconcebir el sector público desde una nueva perspectiva: el Gobierno como conformador activo de los mercados en lugar de como un actor que se limita a corregir fallos. Estos marcos fundamentales son importantes porque constituyen la realidad política en la que actúan los políticos y los empleados públicos. Los marcos teóricos actuales sobre la capacidad del sector público provienen de la teoría económica neoclásica, en particular de la teoría microeconómica y la economía del bienestar, que ponen énfasis en cómo los individuos encuentran soluciones óptimas a través de los mercados. Los gobiernos tienen un papel que desempeñar si, y solo si, se demuestra que los mercados no producen resultados óptimos y necesitan «correcciones». En la práctica, esos marcos adoptan la forma de herramientas específicas para analizar políticas, como el análisis coste-beneficio *ex ante*, que contemplan los beneficios y los costes monetizados.⁵² Los costes (incluidos los de un potencial fallo del Gobierno) se suelen definir por su coste de oportunidad; es decir, el valor que refleja el mejor uso alternativo al que podría dedicarse un bien o servicio (incluida la opción de no hacer nada o hacer lo de costumbre), asumiendo que todo el resto (incluidos todos los demás precios) es igual, y normalmente con los precios de mercado como punto de partida del análisis (véase, por ejemplo, *The Green Book* del Tesoro de Reino Unido).⁵³

Por lo general, esos marcos para las medidas políticas están destinados a

prevenir fallos del Gobierno costosos; por su propia naturaleza, no pueden decirnos mucho sobre la creación y la conformación proactiva del mercado; ni cómo ni qué clase de capacidades deberían construir los gobiernos. Esta limitación es de crucial importancia. Las políticas públicas destinadas a acelerar la innovación y a cambiar su dirección (es decir, dirigirla hacia un crecimiento más sostenible e inclusivo) por definición crean nuevas tecnologías y cambian radicalmente los precios, la disponibilidad y la existencia de bienes y servicios. Su objetivo central es transformar las relaciones subyacentes, una amplia gama de precios y el entorno más amplio.⁵⁴ Comparando siempre la intervención política con el *statu quo* y haciendo hincapié en los riesgos a corto plazo, los marcos y los enfoques de las políticas existentes incentivan que quienes toman las decisiones prefieran intervenciones a pequeña escala, marginales, y el desarrollo de las capacidades respectivas.

Tomemos como ejemplo una transición dirigida hacia lo verde: las políticas deben ir más allá de iniciativas independientes y enfoques separados, y deben caracterizarse por una nueva perspectiva del crecimiento de toda la economía. Los mercados no encontrarán una dirección verde por sí solos. Todavía no existe una ruta que haga rentable la innovación verde multidireccional y experimental. La regulación y la innovación solo convergerán en una trayectoria verde cuando exista una dirección estable y coherente para la inversión. La transición debe apoyarse en una financiación paciente y a largo plazo que esté dispuesta a asumir riesgos y sea capaz de movilizar y atraer a otros inversores.⁵⁵ Para evitar que la innovación continúe atrapada en una senda de altas emisiones de carbono, y para dar la espalda activamente a los escenarios de innovación estancados, las medidas políticas deben recompensar las inversiones en innovaciones de bajas emisiones de carbono. Esto puede hacerse utilizando el amplio abanico de instrumentos del Gobierno –desde las políticas de contratación a los sistemas de precios– para «escoger a los valientes»: las organizaciones dispuestas a asumir la difícil inversión necesaria para una transición verde. Los gobiernos no pueden microgestionar este proceso, puesto que eso asfixiaría la innovación, pero pueden establecer una dirección clara, hacer inversiones audaces de alto

riesgo durante las primeras etapas que más tarde atraerán a actores privados y recompensar a quienes están dispuestos a invertir e innovar.

Otro ejemplo son las tecnologías digitales. Si se gobiernan teniendo muy en cuenta el interés público, ofrecen grandes oportunidades para solventar retos enormes.⁵⁶ El riesgo clave de este potencial que brindan la inteligencia artificial y otras tecnologías no está en el ritmo de su desarrollo, sino en cómo y con qué propósito se diseñan y utilizan.⁵⁷ La COVID-19 ha sacado a la palestra viejas preocupaciones sobre la economía digital: el poder de monopolio de las grandes empresas tecnológicas, la falta de privacidad, las competencias gubernamentales mediocres y la brecha digital entre quienes tienen acceso y quienes no. Existe un gran potencial para que los gobiernos cambien el rumbo, dirijan la digitalización hacia fines precisos y la alejen de las prácticas actuales de publicidad personalizada y modificación del comportamiento basadas en la monetización de los datos personales. En un plano fundamental, la digitalización de la sociedad debería apoyarse en una revisión de nuestros contratos sociales para la era digital, que establezca derechos nuevos y adecuados y unas nuevas estructuras de gobernanza que los sostengan.⁵⁸

Los gobiernos tienen que contrarrestar la pérdida, por parte de las organizaciones públicas, de la capacidad para dirigir y analizar su propio dominio. La falta de inversión en las competencias internas ha provocado una pérdida de memoria institucional y un aumento de la dependencia de las empresas de consultoría. Hay que subrayar que la gente con talento no solo está motivada por los salarios altos, también por la perspectiva de ser capaz de usar sus habilidades para el progreso del bien común mediante un trabajo analítico estimulante. La externalización ha hecho que en muchos organismos públicos no haya tareas tan desafiantes y motivadoras. Además, pueden crearse incentivos para la asunción de riesgos y el experimentalismo con el fin de fomentar un ambiente en el que el fracaso y el aprendizaje del fracaso no solo se permiten, sino que se alientan. Las burocracias ágiles requieren empleados públicos (de carrera) muy capaces y motivados.⁵⁹

Parece difícil de creer, pero la inversión en competencias y capacidades a largo plazo dentro de las organizaciones públicas proporciona una fuente de

agilidad y capacidad de respuesta durante las crisis profundas y después de ellas. No es coincidencia que otra respuesta exitosa a la pandemia sea la de Nueva Zelanda, un país que en la década de 1980 abrazó por completo el mantra de la externalización de la NGP, pero cambió de trayectoria e inició un periodo de reinternalización de las funciones y capacidad del Gobierno.⁶⁰ No resulta sorprendente que a principios de junio de 2020 se convirtiera en el primer país del mundo en estar libre de la COVID-19.

Las trayectorias divergentes de las respuestas a la COVID-19 en Estados Unidos y Reino Unido, y en países como Alemania, Nueva Zelanda, Vietnam o Corea del Sur, imparten importantes lecciones para el futuro. Lejos de limitarse al papel de ser, en el mejor de los casos, quien corrige los fallos de mercado y, en el peor, quien externaliza, los gobiernos deberían invertir en el fortalecimiento de ámbitos cruciales como los que acabamos de comentar. En momentos de «experimentación forzada» inducida por una crisis, se puede activar con rapidez una amplia gama de competencias y convertirlas en un experimento deliberado cuyo objetivo sea una recuperación a largo plazo a través de un enfoque motivado por retos; es decir, asociaciones público-privadas destinadas a resolver problemas sociales clave, desde los relacionados con la sanidad a aquellos vinculados al clima o la brecha digital.⁶¹ Un enfoque motivado por retos, con todo, requiere nuevos marcos para las políticas, competencias y capacidades que se centren en el liderazgo de la conformación de los mercados, las habilidades, las herramientas y los métodos.

Adoptar un enfoque orientado por retos o misiones, impulsado por una sólida capacidad pública destinada a solventar problemas, no implica una toma de decisiones de arriba abajo, sino el dinamismo necesario para crear interfaces más efectivas con innovadores procedentes de todos los ámbitos de la sociedad, repensando los regímenes de propiedad intelectual y las inversiones en I+D para catalizar la inteligencia distribuida del sector privado y los ciudadanos individuales.

En el plano internacional, un enfoque orientado por retos o misiones

podría preparar el camino para unos mecanismos de coordinación más efectivos que aceleren el aprendizaje mutuo y la transferencia de capacidades. Ese marco también galvanizaría un nivel de coordinación mayor y la colaboración entre gobiernos, y desencadenaría nuevas inversiones en mecanismos efectivos para la gobernanza multinacional. El resultado final de asumir este enfoque será la progresiva ampliación de las opciones disponibles para los responsables de políticas, un requisito esencial para la resiliencia en tiempos de incertidumbre. Cuando se producen grandes crisis (financieras, climáticas o sanitarias), la falta de opciones reduce drásticamente la capacidad de maniobra del sector público.

En suma, décadas de un equivocado énfasis en la privatización, la externalización y la eficiencia estática han dejado a muchos gobiernos con menos opciones y capacidades ante la crisis. Los gobiernos necesitan opciones y capacidad de maniobrar con flexibilidad y competencia. Las lecciones aprendidas de las respuestas exitosas a la COVID-19 nos enseñan que volver a construir mejor, y prepararse para crisis futuras, requiere invertir en competencias y capacidades clave del sector público, entre ellas la facultad de interactuar con otros creadores de valor en la sociedad, diseñando contratos para que sirvan al interés público. No desaprovechemos la oportunidad que nos ha ofrecido esta crisis: esperemos que arroje nueva luz sobre cómo desarrollar las capacidades dinámicas del sector público, y sobre por qué eso es importante.

* Con Rainer Kattel.

Estamos en 2023. Así arreglamos la economía global

Es el año 2023. La pandemia de la COVID-19 ha terminado y la economía global está camino de recuperarse. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Cómo evolucionaron nuestra economía y nuestra sociedad para superar la mayor crisis de nuestra era?

Empecemos en el verano de 2020, cuando la propagación incesante de la enfermedad anunciaba unas expectativas cada vez más funestas para las economías y las sociedades. La pandemia había revelado vulnerabilidades cruciales en todo el mundo: trabajadores esenciales mal pagados, un sector financiero desregulado y unas grandes corporaciones que descuidaban la inversión en favor de un aumento del precio de las acciones. Las economías se contraían y los gobiernos se dieron cuenta de que tanto los hogares como las empresas necesitaban ayuda, y rápido. Pero con los recuerdos de la crisis financiera de 2008 aún frescos, la cuestión era cómo podían los gobiernos estructurar los rescates para que estos beneficiaran a la sociedad, en lugar de respaldar los beneficios corporativos y un sistema fallido.

En un eco de la «edad dorada» del capitalismo –el periodo posterior a 1945 en el que las naciones occidentales dirigieron las finanzas hacia los sectores correctos de la economía– quedó claro que eran necesarias nuevas políticas para abordar los riesgos climáticos, incentivar los préstamos verdes, ampliar las instituciones financieras que abordaran los objetivos sociales y medioambientales y prohibir la actividad del sector financiero que no sirviera a un claro propósito público. La Unión Europea fue la primera en dar pasos concretos en esta dirección, tras acordar en agosto un paquete de recuperación histórico de 1,8 billones de euros. Como parte del paquete, la

Unión obligó a los gobiernos que recibieran los fondos a implementar estrategias sólidas para abordar el cambio climático, reducir la brecha digital y reforzar los sistemas sanitarios.

A finales de 2020, este ambicioso plan de recuperación ayudó a estabilizar el euro y marcó el comienzo de un nuevo renacimiento europeo, en el que los ciudadanos contribuyeron a establecer las prioridades. Los líderes europeos utilizaron estas políticas orientadas por retos para crear en el continente cien ciudades neutras en carbono. Este enfoque llevó al resurgimiento de nuevos edificios energéticamente eficientes, relanzó el transporte público diseñado para ser sostenible, accesible y gratuito, y dio lugar a un renacimiento artístico en las plazas públicas, en el que artistas y diseñadores repensaron la vida urbana teniendo en cuenta a la ciudadanía y la vida cívica. Los gobiernos utilizaron una revolución digital para mejorar los servicios públicos, desde la sanidad digital a las tarjetas electrónicas, y para crear un estado del bienestar centrado en el ciudadano. Esta transformación requirió inversiones en el lado de la oferta y un tirón en la demanda, y la contratación pública se convirtió en una herramienta para el pensamiento innovador que influyó en todas las ramas del Gobierno.

Estados Unidos empezó a cambiar su estrategia después del 3 de noviembre de 2020, cuando Joe Biden ganó a Donald Trump en las elecciones presidenciales y los demócratas obtuvieron la mayoría en las dos cámaras del Congreso. Tras su investidura en enero de 2021, el presidente Biden procedió enseguida a reconstruir los maltrechos vínculos entre Estados Unidos y Europa, y creó un foro para compartir la inteligencia colectiva que podía conformar un tipo de gobierno más inteligente. Los gobiernos europeos se mostraron dispuestos a aprender de las estrategias de inversión usadas por el Gobierno de Estados Unidos –como las dirigidas por la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés)– para impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías de alto riesgo. Y Estados Unidos se mostró dispuesto a aprender de Europa cómo crear ciudades sostenibles y revigorizar la participación cívica.

Con la COVID-19 aún rampante, el mundo se percató de la necesidad de priorizar la inteligencia colectiva y hacer del valor público un elemento

central de la innovación sanitaria. Estados Unidos y otros países dejaron de oponerse a un consorcio de patentes obligatorio gestionado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que impidió que las empresas farmacéuticas abusaran de las patentes para crear beneficios monopolísticos. Se pusieron condiciones osadas a la gobernanza de la propiedad intelectual y al precio y la fabricación de los tratamientos y las vacunas contra la COVID-19 para que las terapias fueran asequibles y universalmente accesibles.

Como resultado, las empresas farmacéuticas no pudieron seguir cobrando lo que querían por los medicamentos o las vacunas, y los gobiernos impusieron que el precio reflejara la sustancial contribución pública a su investigación y desarrollo. Esto fue más allá de las terapias para la COVID-19 e influyó en el precio de una gama de medicamentos que iban desde las terapias contra el cáncer a la insulina. Los países más ricos también se comprometieron a aumentar las capacidades de fabricación globales y a utilizar compras masivas a escala mundial para conseguir vacunas para los países más pobres.

El 11 de febrero de 2021 la Administración de Alimentos y Medicamentos estadounidense aprobó la fabricación en Estados Unidos de la vacuna más prometedora contra la COVID-19. La producción masiva empezó de inmediato, los planes para una rápida distribución global se pusieron en marcha y los primeros ciudadanos recibieron sus dosis de manera gratuita en menos de tres semanas. Fue el proceso de desarrollo y fabricación de una vacuna más rápido de la historia, y un éxito monumental para la innovación sanitaria.

Cuando la vacuna estuvo lista para su distribución, las autoridades sanitarias nacionales trabajaron de manera constructiva con una coalición de agentes sanitarios globales –liderados por la OMS y la Fundación Bill y Melinda Gates, entre otros– para desarrollar colectivamente un plan de distribución global equitativo que apuntalara objetivos de salud pública. Los países de ingresos bajos y medianos, junto con los trabajadores sanitarios y los trabajadores esenciales, recibieron acceso prioritario a la vacuna, mientras que los países de ingresos más elevados desplegaron en paralelo programas de inmunización.

El final de la crisis sanitaria se acercaba. Pero en junio de 2021 la economía global seguía deprimida. Cuando los gobiernos empezaban a debatir sus opciones para nuevos paquetes de estímulo, estalló una oleada de protestas y los contribuyentes de Brasil, Alemania, Canadá y otros lugares exigieron recompensas compartidas a cambio de rescatar a los gigantes corporativos.

Con Biden en la presidencia, Estados Unidos se tomó en serio esas demandas e impuso fuertes condicionalidades a la siguiente oleada de rescates corporativos. Se exigió a las compañías que recibían fondos que mantuvieran las nóminas y pagaran a sus trabajadores un sueldo mínimo de quince dólares por hora. Se prohibió de manera permanente que las empresas llevaran a cabo recompras de acciones y se vetó que pagaran dividendos o bonus a sus ejecutivos hasta 2024. También se les exigió que ofrecieran a los trabajadores al menos un asiento en su consejo ejecutivo, y que los accionistas tuvieran que aprobar todo gasto político que llevaran a cabo los consejos de administración. Los acuerdos de negociación colectiva permanecieron intactos. Y los consejeros delegados tuvieron que certificar que sus empresas estaban cumpliendo las reglas y enfrentarse a sanciones penales si las violaban.

A escala global, los rescates de referencia fueron los que protegieron a los trabajadores y las empresas sostenibles y viables que aportaban valor a la sociedad. Este no siempre fue un ejercicio obvio, sobre todo en el caso de industrias cuyos modelos de negocio eran incompatibles con un futuro sostenible. Los gobiernos también quisieron evitar el riesgo moral de mantener empresas inviables. Así pues, se permitió que en Estados Unidos casi todo el sector del gas de esquisto, que ya no era rentable antes de la crisis, quebrara, y los trabajadores recibieron formación para reciclarse en la industria solar de la Cuenca Pérmica, que crecía con rapidez.

En el verano de 2022, la otra gran crisis de nuestra era dio un giro apocalíptico. En el mundo desarrollado se produjo finalmente el colapso climático, lo que puso a prueba la resiliencia de los sistemas sociales. En el Medio Oeste estadounidense, una severa sequía acabó con cosechas que constituían una sexta parte de la producción mundial de grano. La gente fue

consciente de la necesidad de que los gobiernos dieran una respuesta coordinada al cambio climático y dirigieran un estímulo fiscal global en apoyo de una economía verde.

Sin embargo, no se trataba solo de tener un *Gobierno grande*, sino de tener un *Gobierno inteligente*. La transición hacia una economía verde requirió innovación a una escala enorme, que abarcaba múltiples sectores, cadenas de suministro enteras y todas las etapas del desarrollo tecnológico, desde la I+D a la distribución. A escala regional, nacional y supranacional, los ambiciosos programas del Nuevo Pacto Verde estuvieron a la altura de las circunstancias y combinaron los planes para asegurar el empleo con una estrategia industrial precisa. Los gobiernos utilizaron las contrataciones, las subvenciones y los préstamos para estimular toda la innovación que fuera posible, lo que contribuyó a financiar soluciones para eliminar el plástico de los mares, reducir la brecha digital y abordar la pobreza y la desigualdad.

Surgió un nuevo concepto de Pacto Verde Sano, en el que los objetivos climáticos y los objetivos de bienestar se consideraron complementarios y requirieron, al mismo tiempo, políticas de oferta y de demanda. El concepto de «infraestructuras sociales» se volvió tan importante como el de infraestructuras físicas. Para la transición energética, esto implicó centrarse en una estrategia para el futuro de la movilidad y la creación de una ambiciosa plataforma en favor del transporte público, los carriles bici, las vías peatonales y nuevas formas de estimular la vida saludable. En Los Ángeles, el alcalde Eric Garcetti logró convertir un carril de la autopista 405 en un carril bici y, a finales de 2022, rompió esquemas con un sistema de metro subterráneo gratuito que emitía cero carbono.

El Gobierno adoptó el papel de «Estado emprendedor» y se convirtió, finalmente, en un inversor de primer recurso que creaba conjuntamente valor con el sector público y la sociedad civil. Como en la época del programa Apolo, trabajar para el Gobierno –y no para Google o Goldman Sachs– se convirtió en la ambición de los mejores talentos que salían de la universidad. De hecho, los trabajos en la Administración se volvieron tan deseables y competitivos que se creó un nuevo currículo para un máster global en administración pública para gente que quería trabajar en ella.

Así que ahora, en 2023, estamos los mismos, pero en una sociedad distinta. La COVID-19 nos convenció de que no podíamos volver a hacer las cosas como si no hubiera pasado nada.

El mundo ha abrazado una «nueva normalidad» que garantiza que las colaboraciones público-privadas están motivadas por el interés público, no por el beneficio privado. En lugar de priorizar a los accionistas, las empresas valoran a todas las partes interesadas y la financiarización ha dado paso a la inversión en trabajadores, tecnología y sostenibilidad.

Hoy en día, somos conscientes de que nuestros ciudadanos más valiosos son quienes trabajan en los cuidados sanitarios y sociales, la educación, el transporte público, los supermercados y los servicios de entrega a domicilio. Al acabar con el trabajo precario y financiar debidamente nuestras instituciones públicas, estamos valorando a quienes sostienen nuestra sociedad y fortaleciendo nuestras infraestructuras cívicas para las crisis que nos esperan.

La pandemia de la COVID-19 nos quitó mucho, en vidas perdidas y medios de vida destruidos. Pero también nos brindó la oportunidad de conformar de nuevo la economía global, y superamos nuestro dolor y el trauma para unirnos y aprovechar el momento. Para asegurar un futuro mejor para todos: era lo único que podíamos hacer.

EPÍLOGO

Una hoja de ruta para salir de la crisis

1. DIRIGIR LA PRODUCCIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DEL EQUIPAMIENTO QUE SE NECESITA CON URGENCIA

En una recesión económica, el principal reto es restaurar la actividad que aporta valor. Sin embargo, la pandemia actual ha puesto de manifiesto que la *coordinación* de la producción privada también es clave para mitigar la crisis sanitaria. Los gobiernos deberían estar dirigiendo una enorme reasignación de recursos hacia las áreas de la economía más necesitadas, en especial al sector sanitario. Se debería apoyar a las empresas manufactureras para que cambien su actividad y produzcan equipamientos esenciales que son escasos, como los respiradores. Para gestionar el impacto social y económico de los confinamientos prolongados, también se requiere una importante inversión en la enseñanza y el ocio online, y en las tecnologías de la socialización. Junto, todo esto encarna el concepto de «economía de guerra»: el Estado reasigna recursos a una escala masiva para cumplir misiones colectivas.

En el transcurso del siglo XX, muchos países –tanto desarrollados como emergentes– han gestionado activamente su desarrollo económico mediante políticas industriales estratégicas y créditos dirigidos a determinados fines.¹ El Gobierno estadounidense, por ejemplo, lideró la producción de penicilina a gran escala para satisfacer las necesidades médicas durante la Segunda Guerra Mundial. La historia ha demostrado que los estados pueden estar a la altura de los desafíos y coordinar la producción y distribución del equipamiento esencial y necesario para mitigar las crisis.

Para hacer frente a la pandemia actual, se necesita con urgencia que los

estados redoblen la producción y coordinen las cadenas de suministro para la producción de alimentos, medicinas, respiradores, equipos de protección personal y tests. Allí donde las fuerzas de mercado han quedado incapacitadas, el apoyo del Gobierno puede permitir la producción urgente y con precios de venta al público poco atractivos, y después puede garantizar que los bienes escasos se distribuyen de acuerdo con las necesidades públicas. La aparición de guerras de pujas, tanto entre naciones como dentro de ellas, por los equipos de protección, exige un esfuerzo concertado para asegurar que se produce lo suficiente y que los más necesitados están protegidos.

El aspecto de la distribución es crucial, puesto que la falta de intervención pública conllevaría un beneficio excesivo para los productores e intermediarios. Al mismo tiempo, muy pocos recursos esenciales acabarían allí donde más se necesitan: los trabajadores de primera línea en los sectores sanitario y del suministro de alimentos.

2. GOBERNAR EL RIESGO Y LAS RECOMPENSAS DE LA INVESTIGACIÓN PARA LA COVID-19

Los productos resultantes de la financiación pública de la I+D deberían estar disponibles a un precio razonable, y no a precios excesivos de monopolio fruto de la concesión de derechos de patentes. En particular, esto ocurre así en el caso de la atención sanitaria y la industria farmacéutica, que se benefician de los modelos empresariales extractores de valor que permiten unas indulgentes regulaciones públicas y la falta de condicionalidad.²

Ahora que la comunidad global está invirtiendo grandes sumas en vacunas, tests y medicación para el coronavirus, se debe garantizar que los resultados estarán disponibles para todos. Existe el temor de que una eventual vacuna contra la COVID-19 acabe siendo un producto caro de monopolio, a pesar de la significativa inversión pública en su investigación.³ Un buen número de empresas implicadas han mostrado su disposición a hacer accesibles las vacunas, pero los gobiernos deben asegurarse de que ocurra así.

Los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos (NIH, por sus siglas

en inglés) han apoyado significativamente la I+D relacionada con la COVID-19. Desde el brote del SARS en 2002, los NIH han gastado casi 700 millones de dólares en I+D sobre los coronavirus, lo que ha dado pie a un buen número de prometedores medicamentos potenciales, entre ellos el Remdesivir de Gilead. En un sector que recibe tanta financiación pública, los estados deberían gobernar el proceso de innovación de los fármacos y utilizar su capacidad de conformación del mercado para dirigir la innovación, negociar precios justos y garantizar unas patentes y una competencia justas, al tiempo que establece las condiciones de la reinversión y protege el suministro de medicinas.

Para asegurar que se aporta valor social, la financiación pública de la innovación sanitaria debería incluir condicionalidades con cuatro objetivos clave: el acceso y la asequibilidad, el intercambio de conocimiento a escala internacional, la reinversión y la transparencia de los costes de la I+D. En el contexto de la COVID-19, los primeros dos objetivos son particularmente importantes. Los gobiernos deben asegurar que las vacunas y los tratamientos desarrollados gracias a la financiación pública no tengan precios excesivos y que se produzcan los suministros suficientes para cubrir las necesidades de los países que no tienen capacidad de fabricarlos.

3. RESCATES PARA LAS MISIONES PÚBLICAS

Las prácticas de financiarización están generalizadas tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes. La financiarización de la gobernanza corporativa ha convertido a muchas empresas en herramientas para maximizar las remuneraciones de sus accionistas en horizontes temporales cada vez más cortos. Como estamos viendo en la actualidad, esto ha dejado a muchas corporaciones sin el colchón financiero necesario para capear el *shock*. Además, la ideología de la maximización del valor para el accionista ha perjudicado a la sociedad de una manera decisiva. Puede verse en el maltrato a los trabajadores y el medioambiente, así como en la falta de una inversión muy necesaria en innovación y de la capacidad de fabricación con alto valor añadido.

Las prioridades corporativas deben cambiar, pasar de ser las necesidades

de los accionistas a adoptar una visión más holística que abarque las necesidades de todas las partes interesadas.⁴ Un enfoque de las políticas orientado por misiones puede ayudar a coordinar las diversas herramientas políticas para cumplir los grandes retos de la sociedad.⁵ La crisis de la COVID-19 es una ocasión para cambiar el panorama del comportamiento corporativo mediante la aplicación de condicionalidades estratégicas. Si se hace bien, podremos comenzar a abandonar la lógica de la extracción de valor corporativa llevada a cabo a través de varias fuentes de rentas económicas como las patentes, la presión sobre los legisladores y la explotación de los empleados. En la nueva senda que emprenderemos, deberá resultar más rentable producir soluciones para nuestros retos comunes.

¿Qué se debe promover?

El empleo

Es urgente utilizar condicionalidades para mantener el empleo, con el fin de proteger el tejido productivo de las organizaciones empresariales y la seguridad de los ingresos de los hogares. Mientras la demanda sea baja, los trabajadores pueden formarse y reciclarse para crear más valor después de la crisis sanitaria. En los sectores que se enfrentan a retos permanentes, como la industria de la aviación, los gobiernos deberían facilitar de forma activa la transición hacia nuevas ocupaciones.

Mejores condiciones de trabajo

Las condicionalidades también deberían alentar cambios duraderos en las condiciones laborales, para reflejar el valor y la dignidad del trabajo. Lo cual incluye unas condiciones de seguridad adecuadas, salarios dignos y la incorporación en la gestión de la empresa, como suele ocurrir en Alemania. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de los subsidios por enfermedad para permitir que la gente se quede en casa cuando esté enferma y proteger así la sanidad pública. Estas mejoras tienen que tener en cuenta a los trabajadores que ahora están excluidos, como los emprendedores

autónomos y la mano de obra informal, tanto en los países desarrollados como en el Sur global. Lo cual requiere apoyar los derechos de los sindicatos para que las comunidades trabajadoras tengan una voz independiente que exija e implemente estándares humanos en el trabajo.

Condiciones inteligentes y verdes

Cuando sea oportuno y posible, los gobiernos deberían utilizar las condicionalidades para hacer avanzar las misiones a largo plazo. Las empresas y las instituciones financieras no han invertido lo suficiente en capacidad productiva para aportar soluciones a nuestras necesidades al tiempo que reducen nuestro impacto en el medioambiente. Por lo tanto, necesitamos una inversión mayor en innovación sostenible, que asegure que las nuevas tecnologías son accesibles para la sociedad en general. Las condiciones de rescate inteligente también deben utilizarse en el caso de las empresas que generan muchas emisiones de carbono, para equilibrar la necesidad de mantener el empleo con la misión a largo plazo de hacer la transición hacia una economía baja en carbono. Los gobiernos deberían considerar contar con participaciones en estas empresas particularmente expuestas para gestionar las transiciones empresariales en interés de los trabajadores.

¿Qué hay que impedir?

El cierre de empresas

A veces, se considera a las empresas cajas negras en las que se combinan el capital y la mano de obra. Sin embargo, son iniciativas sociales en las que la continua organización de los recursos constituye el fundamento de la prosperidad. Las empresas viables, pues, deben ser protegidas, incluso en el caso de bancarrota, con el objetivo de evitar un colapso en la capacidad productiva de la economía. En el caso de insolvencias generalizadas, los gobiernos podrían considerar asumir participaciones accionariales (como se hizo durante la gran crisis financiera) o apoyar el cambio a estructuras

organizativas alternativas, como las cooperativas de trabajadores.

Las prácticas de financiarización

Los rescates públicos deben evitar el subsidio y la validación de modelos empresariales extractivos y prácticas de financiarización. Las condicionalidades deberían impedir que se agoten los fondos de nuestras empresas productivas con bonus inoportunos a los consejeros delegados, dividendos excesivos, recompras de acciones, un endeudamiento innecesario, el uso de paraísos fiscales y la presión política. Es más, las condicionalidades deberían utilizarse para prevenir los «precios hinchados», el cobro excesivo por bienes esenciales, en especial las medicinas y vacunas relacionadas con la COVID-19.

Cuando las condicionalidades son efectivas, alinean el comportamiento corporativo con las necesidades de la sociedad. A corto plazo, esto consiste en preservar el empleo y mantener la solvencia corporativa durante la crisis, al tiempo que se impide que las empresas canalicen la financiación pública hacia los mercados financieros.

Durante la crisis, Dinamarca ha sido pionera, al ofrecer generosas compensaciones salariales a las empresas con la condición de que no despidan por motivos económicos. El Gobierno danés también está apoyando la solvencia corporativa financiando los costes fijos, mientras excluye a las empresas radicadas en paraísos fiscales e impide el uso de los fondos para pagar dividendos y la recompra de acciones durante dos años en el caso de los grandes receptores. Esta es la mentalidad adecuada, aunque las condiciones podrían endurecerse fácilmente.

En Estados Unidos, la Reserva Federal está prestando un apoyo significativo al sector privado por medio de su Main Street Lending Program y los programas de compra de bonos, pero sin requerir que esas empresas mantengan las nóminas antes que los dividendos. En Reino Unido, el banco central también está apoyando a las empresas sin aplicar condicionalidades. Esto se presenta como el mantenimiento de la «neutralidad de mercado». Pero un rescate nunca puede ser neutral, porque se corre el riesgo de que ese apoyo valide prácticas de financiarización previas.

La crisis de la COVID-19 supone una oportunidad para cambiar la manera en que interactúan los sectores público y privado. A medida que las corporaciones privadas requieran cada vez más la ayuda estatal, es el momento de garantizar que el apoyo del Gobierno a las empresas esté motivado por los intereses públicos y no por los privados. Es el momento de pasar de las palabras a los hechos y plasmar un tipo de capitalismo mejor.

Fuentes de los textos

1. M. Mazzucato, «The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently», *The Guardian*, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>
2. M. Mazzucato, «Capitalism's Triple Crisis», *Project Syndicate*, 30 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crises-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03>
3. M. Mazzucato y A. Andreoni, «No More Free Lunch Bailouts», *Project Syndicate*, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/conditional-bailouts-of-private-companies-2020-crisis-by-mariana-mazzucato-and-antonio-andreoni-2020-06?barrier=accesspaylog>
4. M. Mazzucato, «We Socialize Bailouts. We Should Socialize Successes, Too», *The New York Times*, 1 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/07/01/opinion/inequality-government-bailout.html>
5. M. Mazzucato, «Preventing Digital Feudalism», *Project Syndicate*, 2 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/platform-economy-digital-feudalism-by-mariana-mazzucato-2019-10> [trad. española: «Prevenir el feudalismo digital», en este volumen, pp. 41-46.]
6. M. Mazzucato y E. Torreale, «How To Develop a Covid-19 Vaccine for All», *Project Syndicate*, 27 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/universal-free-covid19-vaccine-by-mariana-mazzucato-and-els-torreale-2020-04>
7. M. Mazzucato y A. Momenghalibaf, «Drug Companies Will Make a Killing from Coronavirus», *The New York Times*, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/03/18/opinion/coronavirus-vaccine-cost.html> [trad. española: «Evitar que la pandemia se convierta en un botín para las grandes empresas farmacéuticas», en este volumen, pp. 57-61.]
8. M. Mazzucato y M. McPherson, «Why the Covid-19 Recovery Needs a Proactive Public Sector», *New Statesman*, 6 de julio de 2020. Disponible en: <https://newstatesman.com/spotlight/coronavirus/2020/07/why-covid-19-recovery-needs-proactive-public-sector>
9. M. Mazzucato, G. Dibb y M. McPherson, «The Path to COVID Recovery: The Urgent Need for the EU Green Deal and a New Approach to Industrial Strategy», UCL IIPP Blog, 22 de mayo de 2020.

Disponible en: <https://medium.com/iipp-blog/the-path-to-covid-recovery-the-urgent-need-for-the-eu-green-deal-and-a-new-approach-to-industrial-e91a4ad5ae7>

10. M. Mazzucato y R. Skidelsky, «Toward a New Fiscal Constitution», *Project Syndicate*, 10 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07?barrier=accesspaylog>

11. M. Mazzucato y G. Quaggiotto, «The Big Failure of Small Government», *Project Syndicate*, 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://project-syndicate.org/commentary/small-governments-big-failure-covid19-by-mariana-mazzucato-and-giulio-quaggiotto-2020-05> [trad. española: «El gran fracaso del Gobierno pequeño», en este volumen, pp. 103-109.]

12. M. Mazzucato y R. Kattel, «Covid-19 and public-sector capacity», *Oxford Review of Economic Policy*. Disponible en: <https://academic.oup.com/oxrep/advance-article/doi/10.1093/oxrep/graa031/5899016?guestAccessKey=83629ba6-325d-4253-8d19-b-00dcc723386>

13. M. Mazzucato, «It's 2023. Here's How We Fixed the Global Economy», *Time*, 31 de octubre de 2020. Disponible en: <https://time.com/5900739/fix-economy-by-2023/>

14. Instituto para la Innovación y el Propósito Público, «Stakeholder capitalism during and after COVID-19», *IIPP COVID.19 Briefing Papers* 01, University College de Londres, mayo de 2020. Disponible en: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/01_stakeholder_capitalism_during_and_after_covid-19.pdf

Notas

2. LA TRIPLE CRISIS DEL CAPITALISMO

1. K. Pistor, «Why Debt Relief Should Be the Answer to This Coronavirus Crash», en *The Guardian*, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/debt-relief-coronavirus-crash>.

2. O. Milman, «Trump's Staff Cuts Have Undermined Covid-19 Containment Efforts, Watchdog Finds», en *The Guardian*, 24 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/24/trump-cuts-undermine-coronavirus-containment-cdc-watchdog-report>.

3. M. Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, Londres, Allen Lane, 2018 [trad. española: *El valor de las cosas*, Madrid, Taurus, 2019].

4. D. Thompson, «Denmark's Idea Could Help the World Avoid a Great Depression», en *The Atlantic*, 21 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/denmark-freezing-its-economy-should-us/608533/>.

5. K. Pistor, «Why Debt Relief Should Be the Answer», op. cit.

6. N. Wetsman, «Health Secretary Alex Azar Won't Promise That a Coronavirus Vaccine Would Be Affordable», en *The Verge*, 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.theverge.com/2020/2/27/21155879/alex-azar-coronavirus-vaccine-affordable-insurance>.

7. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press, 2013 [trad. española: *El Estado emprendedor*, Barcelona, RBA, 2014].

3. BASTA DE RESCATES SIN CONDICIONES

1. Bloomberg, «Germany Will Take Lufthansa Stake in Landmark \$9.8 Billion Bailout», en *Fortune*, 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://fortune.com/2020/05/25/lufthansa-bailout-germany>.

2. Cfr. <https://www.fcagroup.com/it-IT/investors/pages/default.aspx>.

3. G. Topham, «Easy Jet Secures £600m Coronavirus Loan from UK Treasury and Bank», en *The Guardian*, 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank>.

4. SOCIALICEMOS LOS BENEFICIOS, NO SOLO LOS RIESGOS

1. M. Mazzucato, *The Value of Everything*, op. cit.
2. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, op. cit.
3. M. Mazzucato y W. Lazonick, «Innovation: Let the Good Risk-Takers Get Their Reward», en *The Guardian*, 29 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/nov/29/innovation-good-risk-takers-reward>.
4. R. Hockett, «The US Must Take Equity Stakes in the Companies It Rescues», en *Financial Times*, 28 de marzo de 2020. Disponible en: <https://ft.com/content/86a333d0-6dc3-11ea-89df-41bea055720b>.
5. D. Thompson, «Denmark's Idea Could Help the World Avoid a Great Depression», op. cit.
6. B. Bostock, «Denmark and Poland Are Refusing to Bail Out Companies Registered in Offshore Tax Havens», en *Business Insider*, 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-companies-tax-havens-banned-denmark-poland-bailout-2020-4?r=US&IR=T>.
7. J. S. Murray, «Air France Coronavirus Bailout Package to Demand Steep Emissions Cuts», en *Business Green*, 30 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.businessgreen.com/news/4014617/air-france-coronavirus-bailout-package-demand-steep-emissions-cuts>.

5. PREVENIR EL FEUDALISMO DIGITAL

1. W. H. Janeway, «Big Tech is Watching – and Being Watched», en *Project Syndicate*, 22 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/big-tech-is-watching-and-being-watched-by-william-janeway-2019-03>; Sh. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Londres, Faber and Faber, 2019 [trad. española: *La era del capitalismo de la vigilancia*, Barcelona, Paidós, 2030].
2. M. Mazzucato, *The Value of Everything*, op. cit.
3. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, op. cit.

6. CÓMO DESARROLLAR UNA VACUNA PARA TODOS

1. Organización Mundial de la Salud, «Prioritizing Diseases for Research and Development in Emergency Contexts». Disponible en: <https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts>.
2. Th. Thanh Le *et al.*, «The Covid-19 Vaccine Development Landscape», en *Nature Reviews*, 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41573-020-00073-5>.
3. Th. Thanh Le *et al.*, «Evolution of the COVID-19 Vaccine Development Landscape», en *Nature Reviews*, 4 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41573-020-00151->

8.

4. P.S. Goodman, K. Thomas, S.-L. Wee y J. Gettleman, «A New Front for Nationalism: The Global Battle Against a Virus», en *The New York Times*, 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/10/business/coronavirus-vaccine-nationalism.html>.

5. G. Yamey, «To End This Pandemic We'll Need a Free Vaccine Worldwide», en *Time*, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://time.com/5820963/end-pandemic-free-vaccine-worldwide/>.

6. M. Palmer y D. P. Mancini, «Coronavirus Puts Big Pharma's IP Regime to the Test», en *Financial Times*, 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/5a364eb0-780c-11ea-bd25-7fd923850377>.

7. D. Mitchell, «Covid-19 Treatments Won't Work if We Can't Afford Them», Patients for Affordable Drugs, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <https://patientsforaffordabledrugs.org/2020/03/26/covid-19/>.

8. Reuters, «Firms Sign Deals with U.S. to Prep for Mass-Producing Virus Vaccines», en *The Japan Times*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/03/31/business/corporate-business/jj-moderna-us-coronavirus-vaccines/>

9. K. Naidoo, «How Covid-19 Reveals the Paradoxes of Neoliberal Logic», Africa is a Country, 4 de julio de 2020. Disponible en: <https://africasacountry.com/2020/04/how-covid-19-reveals-the-paradoxes-of-neoliberal-logic>.

10. M. Balasegaram *et al.*, «An Open Source Pharma Roadmap», en *PLOS Medicine*, 18 de abril de 2017. Disponible en: <https://journals.plos.org/plosmedicine/article/authors?id=10.1371/journal.pmed.1002276>.

11. D. P. Mancini, «Big Drugmakers Under Pressure To Share Patents Against Coronavirus», en *Financial Times*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/b69afd98-a8af-40d9-b520-4231d9cac68f>.

12. P. Nuki, «Why the Race for a COVID-19 Vaccine Is as Much About Politics as It Is Science», en *The Telegraph*, 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/climate-and-people/race-covid-19-vaccine-much-politics-science/>.

13. R. Khamsi, «If a Coronavirus Vaccine Arrives, Can the World Make Enough?», en *Nature*, 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01063-8>.

14. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, op. cit.

15. G. Yamey, «A Coronavirus Vaccine Should Be for Everyone, Not Just Those Who Can Afford It», en *Stat*, 5 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.statnews.com/2020/03/05/coronavirus-vaccine-affordable-for-everyone/>.

16. É. Kelly, «EU Offers up to €80m Support for German COVID-19 Vaccine Developer Reportedly Pursued by Trump», en *Science Business*, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://sciencebusiness.net/news/eu-offers-eu80m-support-german-covid-19-vaccine-developer-reportedly-pursued-trump>.

17. G. Yamey *et al.*, «Ensuring Global Access to COVID-19 Vaccines», en *The Lancet*, CCCXCV, 2020, 10234, pp. 1405-1406. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30763-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30763-7/fulltext).

18. F.-W. Steinmeier *et al.*, «No Time for Geopolitical Turf Battles – We Need a Global Alliance to Fight the Pandemic», en *Financial Times*, 31 de marzo de 2020. Disponible en:

<https://www.ft.com/content/c0178836-7274-11ea-90ce-5fb6c07a27f2>.

8. POR UNA RECUPERACIÓN «VERDE» E «INTELIGENTE»

1. Children's Commissioner, «Tackling the Disadvantage Gap during the COVID-19 Crisis», abril de 2020. Disponible en: <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/report/tackling-the-disadvantage-gap-during-the-covid-19-crisis/>.

2. Bbc News, «Coronavirus: Report on BAME COVID-19 Deaths Sparks Call for Action», 16 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-53065306>.

3. J. Medeiros, «This Economist Has a Plan to Fix Capitalism. It's Time We All Listened», en *Wired*, 8 de octubre de 2019. Disponible en: <https://wired.co.uk/article/mariana-mazzucato>.

4. M. Mazzucato y M. McPherson, «The Green Entrepreneurial State: What the Green New Deal Can Learn from the IT Revolution», *Policy Brief series*, 08, Instituto para la Innovación y el Propósito Público del UCL, Londres, 2019.

5. <https://ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/>.

6. Instituto para la Innovación y el Propósito Público, «A Green Economic Renewal after the COVID-19 Crisis», *IIPP COVID-19 Briefing Papers*, 04, UCL, Londres, 2020. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2020/jun/green-economic-renewal-after-covid-19-crisis>.

7. M. Miedzinski, M. Mazzucato y P. Ekins, «A Framework for Mission-Oriented Innovation Policy Roadmapping for the SDGs: The Case of Plastic-Free Oceans», *Working Paper Series* (IIPP WP 2019-03), Instituto para la Innovación y el Propósito Público, Londres, 2019. Disponible en: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/a_framework_for_mission-oriented_policy_roadmapping_for_the_sdgs_final.pdf.

8. Dirección General de Investigación e Innovación, «100 Climate-Neutral Cities by 2030 – By and for the Citizens», Comisión Europea, Bruselas, 2020. Disponible en: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/82f-1df57-b68b-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>.

9. M. Mazzucato, G. Dibb y M. McPherson, «The Path to COVID Recovery: The Urgent Need for the EU Green Deal and a New Approach to Industrial Strategy», op. cit.

10. M. Mazzucato y G. Semieniuk, «Financing Renewable Energy: Who Is Financing What and Why It Matters», en *Technological Forecasting & Social Change*, CXXVII, 2018, pp. 8-22.

11. D. Silvers, «Coronavirus, the Gig Economy, and What This Means for the Future of Work», UCL IIPP Blog, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://medium.com/iipp-blog/coronavirus-the-gig-economy-and-what-this-means-for-the-future-of-work-b73367cabad3>.

9. EL PACTO VERDE NO PUEDE ESPERAR

1. M. Mazzucato, *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, Dirección General de Investigación e Innovación, Comisión Europea, Luxemburgo, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.

2. El IIPP está trabajando estrechamente con varios gobiernos –de Sudáfrica, Italia o el Vaticano– para apoyar sus planes industriales para la recuperación de la COVID-19.

3. Instituto para la Innovación y el Propósito Público del UCL, *IIPP COVID-19 Briefing Papers*, Londres, 2020. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/coronavirus/iipp-covid-19-briefing-papers>.

10. UNA NUEVA CONSTITUCIÓN FISCAL

1. Comité sobre el Cambio Climático, *COVID-19 Can Be an Historic Turning Point in Tackling the Global Climate Crisis*, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.theccc.org.uk/2020/06/25/covid-19-can-be-an-historic-turning-point-in-tackling-the-global-climate-crisis/>.

2. S. Wren-Lewis, «Austerity will only end when our leaders start being honest», *Mainly Macro*, 19 de junio de 2017. Disponible en: <https://mainlymacro.blogspot.com/2017/06>.

3. P. A. Samuelson, *Economics*, 8.^a ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1970, pp. 332-334 [trad. española: *Economía*, Madrid, McGraw-Hill España, 2002].

4. R. Wray *et al.*, *Public Service Employment: A Path to Full Employment*, Instituto de Economía Levy del Bard College, Annandale-on-Hudson, 2018. Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_4_18.pdf.

5. D. S. Howard, *The WPA and Federal Relief Policy*, Fundación Russell Sage, Nueva York, 1943, p. 126.

6. P. H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps*, Perry H. Merrill, Montpelier, Vermont, 1981, p. 197.

7. P. R. Tcherneva, «Guaranteeing employment during the pandemic and beyond», Instituto de Economía Levy del Bard College, Annandale-on-Hudson, 2020. Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_20_4.pdf.

11. EL GRAN FRACASO DEL GOBIERNO PEQUEÑO

1. W. A. Galston, «Efficiency Isn't the Only Economic Virtue», en *The Wall Street Journal*, 10 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/efficiency-isnt-the-only-economic-virtue-11583873155>.

2. A. Engler, «A Guide to Healthy Skepticism of Artificial Intelligence and Coronavirus», The Brookings Institution, 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/a-guide-to-healthy-skepticism-of-artificial-intelligence-and-coronavirus/>.

3. J. Bay, «Automated Contact Tracing Is Not a Coronavirus Panacea», GDS Blog, 11 de abril de 2020. Disponible en: <https://blog.gds-gov.tech/automated-contact-tracing-is-not-a-coronavirus-panacea-57fb3ce61d98>.

4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «From New Public Management to New Public Passion», Centro Global para la Excelencia en el Servicio Público del PNUD, Singapur, 2015. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity->

development/English/Singapore%20Centre/Note-sPSE1_PublicPassion.pdf.

5. C. Hobbs, «Outsourcing the Coronavirus Crisis to Business Has Failed— and NHS Staff Know It», en *The Guardian*, 7 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/07/outsourcing-coronavirus-crisis-business-failed-nhs-staff>.

6. P. Foster, «Muddled Thinking Punctures Plan for British Ventilator», en *Financial Times Weekend*, 18 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/5f393d77-8e5b-4a85-b647-416efbc575ec>.

7. N. Kulish, S. Kliff y J. Silver-Greenberg, «The U.S. Tried to Build a New Fleet of Ventilators. The Mission Failed», en *The New York Times*, 29 de marzo de 2020. Disponible en: <https://nytimes.com/2020/03/29/business/coronavirus-us-ventilator-shortage.html>.

8. A. Gelb y A. Mukherjee, «Using What You Have to Scale Up Payments for COVID Response: Early Indications from South Asia», Centro para el Desarrollo Global, 24 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/using-what-you-have-scale-payments-covid-response-early-indications-south-asia>.

9. D. Thompson, «What’s Behind South Korea’s COVID-19 Exceptionalism?», en *The Atlantic*, 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/whats-south-koreas-secret/611215/>.

10. «Stabilization of Mask Supply and Distribution», Centro de Políticas de Seúl del PNUD para el Intercambio de Conocimientos a través de Asociaciones de los ODS, 22 de abril de 2020. Disponible en: https://undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2019/Collection_of_Examples_from_the_Republic_of_Korea/covid-stabilization-of-mask-supply-and-distribution.html.

11. M. Mazzucato y G. Dibb, «Missions: A Beginner’s Guide», *Policy Brief*, 09, Instituto para la Innovación y el Propósito Público del UCL, Londres, 2019.

12. G. Mulgan, «The Game Changer Beyond AI», en *Project Syndicate*, 24 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/combining-collective-and-artificial-intelligence-by-geoff-mulgan-2020-04>.

13. H. Chesbrough, «To Recover Faster from COVID-19, Open Up: Managerial Implications from an Open Innovation Perspective», en *Industrial Marketing Management*, LXXXVIII, 2020, pp. 410-413.

14. M. Bracken, «Government Data: We’re All in Beta Now», en *Public Digital*, 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://public.digital/2020/05/04/government-data-were-all-in-beta-now/>.

12. LA COVID-19 Y LA CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

1. R. Kattel y M. Mazzucato, «Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector», en *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 2018, pp. 787-801, DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.

2. M. Mazzucato, *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, op. cit.; M. Mazzucato, «Mission oriented innovation policy: Challenges and opportunities», en *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 2018, pp. 803-815, DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>.

3. M. Mazzucato y C. Perez, «Innovation as growth policy», en J. Fagerberg, S. Laestadius y B. Martin, eds., *The Triple Challenge: Europe in a New Age*, Oxford, Oxford University Press, 2015. La versión del documento de trabajo de la SPRU (2014) está disponible en: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=2014-13-swps-mazzucato-perez.pdf&site=25>
4. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, op. cit.
5. M. Mazzucato, «From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy», *Industry and Innovation*, 23(2), 2016, pp. 140-156. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13662716.2016.1146124>.
6. A. Schick, «Reflections on the New Zealand model», conferencia en el Tesoro de Nueva Zelanda, agosto de 2001. Disponible en: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2008-02/schick-mzm01.pdf>.
7. V. Gaspar, W. Raphael Lam y M. Raissi, «Fiscal policies to contain the damage from COVID-19», IMF Blog, 2020. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2020/04/15/fiscal-policies-to-contain-the-damage-from-covid-19/>.
8. W. Lazonick y M. Mazzucato, «The risk-reward nexus in the innovation-inequality relationship: Who takes the risks? Who gets the rewards?», *Industrial and Corporate Change*, 22(4), 2013, pp. 1093-1128.
9. Para Alemania, véase G. Chazan, «How Germany got coronavirus right», *Financial Times*, 4 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/cc1f650a-91c0-4e1f-b990-ee8ceb5339ea>. Para Corea del Sur, D. Thompson, «What's Behind South Korea's COVID-19 Exceptionalism?», op. cit.
10. C. Leadbeater, R. Gurumurthy y C. Haley, «The COVID-19 test: What have we learnt so far? Reflections on emerging trends», blog de Nesta, 1 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/blog/covid-test/>.
11. G. Bouckaert, D. Galli, S. Kuhlmann, R. Reiter y S. Van Hecke, «European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis», *Public Administration Review*, 22 de mayo de 2020, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>.
12. M. Mazzucato y G. Quaggiotto, «The Big Failure of Small Government», op. cit.
13. R. Klingler-Vildra, B. Tran y I. Uusikyla, «Testing capacity: State capacity and COVID-19 testing», *Global Policy Opinion*, 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/09/04/2020/testing-capacity-state-capacity-and-covid-19-testing>.
14. J. Shotter y S. Jones, «How central and eastern Europe contained coronavirus», *Financial Times*, 30 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/f9850a8d-7323-4de5-93ed-9ecda7f6de1c>.
15. J. Ghosh, «COVID-19 is the IMF's chance for redemption», *Project Syndicate*, 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-imf-can-lead-global-covid19-response-by-jayati-ghosh-2020-04>.
16. Para más detalles, véase Organización Mundial de la Salud, «Shortage of personal protective equipment endangering health workers worldwide», 3 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>.

17. NHS Providers, *Confronting coronavirus in the NHS. The story so far. Briefing*, 15 de abril de 2020. Disponible en: <https://nhsproviders.org/media/689450/confronting-coronavirus-in-the-nhs.pdf>.
18. Véase el rastreador de financiación de Policy Cures Research, disponible en: <https://www.policycuresresearch.org/covid-19-r-d-tracker>.
19. R. Ojeda-Sierra y J. Coulton, *Economics Dashboard: Subsidy Schemes Limit Coronavirus Job Losses In Europe*, Fitch Ratings, mayo de 2020. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/economics-dashboard-subsidy-schemes-limit-coronavirus-job-losses-in-europe-18-05-2020>.
20. L. Macfarlane y S. Gasperin, «State holding companies: An opportunity for economic transformation?», UCL IIPP Blog, 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://medium.com/iipp-blog/state-holding-companies-an-opportunity-for-economic-transformation-3604093bab87>.
21. M. Mazzucato y A. Andreoni, «No more free lunch bailouts», *Project Syndicate*, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3i5oeGy> [trad. española: «Basta de rescates sin condiciones», en este volumen, pp. 27-32].
22. M. Dettmer, M. Knobbe, M. Sauga, G. Traufetter y W. Wiedmann-Schmidt, «Die Bundesregierung will den starken Staat», *Der Spiegel*, 18 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-arbeitsmarkt-industriepolitik-die-bundesregierung-will-den-starken-staat-a-00000000-0002-0001-0000-000170923495>.
23. M. Mazzucato y G. Quaggiotto, «The Big Failure of Small Government», op. cit.
24. W. Drechsler y R. Kattel, «Debate: The developed civil servant—providing agility and stability at the same time», *Public Money & Management*, 21 de febrero de 2020, DOI: 10.1080/09540962.2020.1729522.
25. X. Wu, M. Holwett y M. Ramesh «Policy capacity: Conceptual framework and essential components», en X. Wu, M. Holwett y M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 1-25. Véanse también E. Karo y R. Kattel, «Innovation and the State: Towards an evolutionary theory of policy capacity», en X. Wu, M. Holwett y M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, op. cit., pp. 123-150; y Kattel y Mazzucato, «Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector», op. cit.
26. E. Piening, «Dynamic capabilities in public organizations», *Public Management Review*, 15(2), 2013, pp. 209-245, DOI: <http://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>.
27. E. Ongaro y E. Ferlie, «Strategic management in public organizations: Profiling the public entrepreneur as strategist», *The American Review of Public Administration*, 50(4-5), 2020, pp. 360-374, DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074020909514>.
28. D. Teece y G. Pisano, «The dynamic capabilities of firms: An introduction», *Industrial and Corporate Change*, 3(3), 1994, pp. 537-556.
29. J. M. Buchanan, «Public Choice: Politics without romance», *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 19(3), 2003.
30. M. Mazzucato, *The Value of Everything*, op. cit.
31. C. Hood, «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69(1), 1991, pp. 3-19.
32. J. E. Lane, *New Public Management: An Introduction*, Londres, Routledge, 2002.

33. C. Hood, «The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 1995, pp. 93-109.
34. W. Drechsler, «The rise and demise of the New Public Management», *Post-autistic Economics Review*, 33, 2005, pp. 17-28.
35. V. Lapuente, y S. Van de Walle, «The effects of new public management on the quality of public services», *Governance*, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12502>.
36. M. H. Moore, *Recognizing Public Value*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2013.
37. M. Mazzucato, R. Kattel y J. Ryan-Collins, «Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit», *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 2020, pp. 421-437, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>.
38. Véase también A. Meijer, «Public innovation capacity: Developing and testing a self-assessment survey instrument», *International Journal of Public Administration*, 42(8), 2019, pp. 617-627, DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498102>.
39. C. Hood y R. Dixon, *A Government That Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
40. C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011 [trad. española: *La reforma de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011]; véase también W. Drechsler y R. Kattel, «Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu, NPM!», *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 2009, pp. 95-99.
41. D. Simonet, «The New Public Management theory and the reform of European health care systems: An international comparative perspective», *International Journal of Public Administration*, 34(12), 2011, pp. 815-826, DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.603401>.
42. H. Cottam, *Radical Help: How We Can Remake the Relationships Between Us and Revolutionise the Welfare State*, Londres, Little, Brown, 2018.
43. A. E. Weiss, *Management Consultancy and the British State: A Historical Analysis Since 1960*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019.
44. D. Oliver, «Government spending on management consultants trebles in three years», *BMJ*, 366, 2019, DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.15404>.
45. J. Garside y R. Neate, «UK government “using pandemic to transfer NHS duties to private sector”», *The Guardian*, 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2020/may/04/uk-government-using-crisis-to-transfer-nhs-duties-to-private-sector>.
46. R. Rothwell y W. Zegveld, *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and 1990s*, Londres, Pinter, 1981; G. Sweeney, «Introduction», en G. Sweeney, ed., *Innovation Policies. An International Perspective*, Londres, Pinter, 1985, pp. vii-x.
47. E. Karo y R. Kattel, «Public management, policy capacity, innovation and development», *Brazilian Journal of Political Economy*, 34(1), 2014, pp. 80-102, DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000100006>.
48. A. Andreoni, H. Chang y I. Estevez, «New global rules, policy space, and quality of growth in Africa», en Kanbur, R., Noman, A. y Stiglitz, J., eds., *The Quality of Growth in Africa*, Nueva York,

Columbia University Press, 2019.

49. R. Wade, «What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”», *Review of International Political Economy*, 10(4), 2003, pp. 621-644; Andreoni, Chang y Estevez, «New global rules, policy space, and quality of growth in Africa», op. cit.

50. P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow y J. Tinkler, «New Public Management is dead – long live digital-era governance», *Journal of Public Administration Research Theory*, 16(3), 2006, pp. 467-494, DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

51. A. Cordella y A. Paletti, «Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case», *Government Information Quarterly*, 36(4), 2019, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101409>.

52. R. Kattel, M. Mazzucato, J. Ryan-Collins y S. Sharpe, *The economics of change: Policy and appraisal for missions, market shaping and public purpose*, Instituto para la Innovación y el Propósito Público del UCL, IIPP Policy Report 2018-06, 2018. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/iipp-wp-2018-06.pdf>.

53. HM Treasury, *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, 2018. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

54. OCDE, *System Innovation: Synthesis Report*, París, OCDE, 2015. Disponible en: <http://www.pte.pl/pliki/2/1/OECD%20System.pdf>.

55. M. Mazzucato y G. Semieniuk, «Financing Renewable Energy: Who Is Financing What and Why It Matters», op. cit., pp. 8-22.

56. C. Perez, «Transitioning to smart green growth: Lessons from history», en Fouquet, R., ed., *Handbook on Green Growth*, Cheltenham, Elgar, 2019, pp. 447-463.

57. M. Mazzucato, «Preventing Digital Feudalism», op. cit.

58. F. Bria, «Towards a EU digital Green New Deal: A European Alliance on Digital Sovereignty to reconquer democratic control of data and to put tech and innovation at the service of people and the green transition», UCL IIPP Blog, 5 de marzo de 2020. Disponible en: <https://medium.com/@francescabria/towards-a-digital-green-new-deal-a-european-alliance-on-digital-sovereignty-to-reconquer-ae783ff2cbd5>.

59. W. Drechsler y R. Kattel, «Debate: The developed civil servant—providing agility and stability at the same time», op. cit.

60. M. E. Warner, «Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning», *Policy and Society*, 27(2), 2008, pp. 163-174, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.09.001>.

61. M. Mazzucato, *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, op. cit.

14. UNA HOJA DE RUTA PARA SALIR DE LA CRISIS

1. D. Bezemer, J. Ryan-Collins, F. van Lerven y L. Zhang, «Credit where it’s due: A historical, theoretical and empirical review of credit guidance policies in the 20 th century», Instituto para la

Innovación y el Propósito Público del UCL, IIPP WP 2018-11, 2018. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/nov/credit-where-its-due>.

2. M. Mazzucato, H. Chow, S. Fitzpatrick, A. Laplane, T. Masini, D. McDonald, V. Roy, y E. 't Hoen, *The people's prescription: Re-imagining health innovation to deliver public value*, IIPP WP 2018-10, Instituto para la Innovación y el Propósito Público del UCL con Global Justice Now, Just Treatment y STOPAIDS, 2018. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-10>.

3. M. Mazzucato y A. Momenghalibaf, «Drug Companies Will Make a Killing from Coronavirus», op. cit.

4. M. Mazzucato, «Stakeholder capitalism is urgently needed—and the COVID-19 crisis shows us why», blog del Foro Económico Mundial, 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/mariana-mazzucato-covid19-stakeholder-capitalism/>.

5. M. Mazzucato, *Governing Missions in the European Union*, Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación, Luxemburgo, 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/governing-missions-governing-missions-european-union_en.