



# Cambio transformador en América Latina



**Mariana Mazzucato \***  
University College London

---

*América Latina tiene una oportunidad única para dar forma a un desarrollo económico que maximice el beneficio público. La estrategia industrial orientada a la misión consiste en aportar un nuevo sentido de propósito a los gobiernos y las economías de la región, garantizando que todos se beneficien de las transformaciones estructurales que se avecinan.*

Las crisis actuales a las que se enfrenta América Latina y, de hecho, la economía mundial, están interrelacionadas. La pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han puesto de manifiesto la necesidad de encontrar nuevos motores y procesos que sustenten el crecimiento económico. La dependencia de los combustibles fósiles, la debilidad de los sistemas de salud y la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales son sólo algunos de los retos que exigen una atención urgente. En América Latina, las crisis actuales se ven agravadas por lo que las precedió: desarrollo basado en materias primas, baja productividad,

---

\* Mariana Mazzucato es profesora de Economía de la innovación y el valor público en el University College London (UCL), y directora fundadora del UCL Institute for Innovation & Public Purpose (IIPP). Tiene una licenciatura por la Tufts University y un master y un doctorado por la Graduate Faculty of the New School for Social Research. Es fello de la Académica de Ciencias Sociales del Reino Unido y de la Academia Nacional de Ciencia de Italia (Lincei). Ha publicado 4 libros: *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths* (2013); *The Value of Everything: making and taking in the global economy* (2018); *Mission Economy: a moonshot guide to changing capitalism* (2021); y *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies* (2023). Asesora a políticos de todo el mundo en cuestiones relacionadas con la innovación inclusiva y el crecimiento sostenible.

limitaciones de la balanza de pagos, heterogeneidad territorial y productiva, vulnerabilidades sociales, capacidades institucionales débiles y espacio fiscal limitado<sup>1</sup>. Este informe trata sobre cómo convertir estos desafíos en oportunidades para la inversión y la innovación en toda la economía.

En este contexto, se requiere un modelo de desarrollo económico diferente, uno que abarque estrategias industriales diseñadas para maximizar el beneficio público, dirigiendo la innovación y la actividad inversora que, en conjunto, crean una economía más inclusiva y sostenible<sup>2</sup>. El informe aboga por reactivar la estrategia industrial para que se sitúe en el centro de la estrategia de desarrollo económico. Durante demasiado tiempo, la estrategia industrial ha sido sinónimo de dirigir y elegir desde arriba hacia abajo determinados sectores o tecnologías a los que apoyar (“elegir ganadores”). En cambio, una estrategia industrial orientada a una misión no

elige sectores, sino retos para que todos los sectores inviertan en ellos. Cataliza una mayor adicionalidad eligiendo a los dispuestos y exigiendo una transformación para llegar a ellos<sup>3</sup>.

Al adoptar estrategias industriales orientadas a la misión, los países latinoamericanos tienen una inmensa oportunidad de avanzar en el crecimiento económico inclusivo y sostenible. Este no es un cambio pequeño. Requiere que los gobiernos asuman su papel en la configuración activa de los mercados y se alejen de nociones anticuadas que ven una división tajante entre el Estado y los negocios, y entre las políticas económicas, sociales y medioambientales. Significa dejar de “elegir” sectores concretos (por ejemplo, recursos naturales), tecnologías (por ejemplo, inteligencia artificial) o tipos de empresas (por ejemplo, pymes) y adoptar un enfoque que “elija a los dispuestos” y escoja retos que exijan una colaboración intersectorial. Por supuesto, esto

---

1. Grassi, D. and V. Memoli (2016), “Political determinants of state capacity in Latin America”, *World Development*, vol. 88, pp. 94-106; Fernández-Arias, E. (2017), “On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean: 2017 Update”. *Inter-American Development Bank* [online] <https://policycommons.net/artifacts/305586/on-the-role-of-productivity-and-factor-accumulation-in-economic-development-in-latin-america-and-the-caribbean/1223162/>; Ocampo, J. A. (2017), “Commodity-led Development in Latin America”, *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, G. Carbonnier, H. Campodónico and S. Tezanos Vázquez (Eds.), Brill Nijhoff, pp. 51-76; Altamirano, M. (2019), “Economic vulnerability and partisanship in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 61, Issue 3, pp. 80-103.

2. Rodrik, D. (2004), “Industrial policy for the twenty-first century,” *John F. Kennedy School of Government Working Paper No. RWP04-047*; Mazzucato, M., et al. (2019), “Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit”. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 421-437. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>.

3. Mazzucato, M. (2018), “Mission-oriented research & innovation in the European Union”, *European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Brussels*.

puede ser un motor clave de los procesos de diversificación que crean una senda de crecimiento más equilibrada<sup>4</sup>.

El crecimiento económico y la innovación no sólo tienen un ritmo, sino también una dirección. Utilizar estrategias industriales para reorientar una economía hacia una senda de crecimiento más integradora, resiliente, diversificada y sostenible significa establecer objetivos claros y orientar la innovación, las asociaciones, las herramientas políticas y las instituciones en torno a estos objetivos. La lucha contra el cambio climático en la región puede, por ejemplo, convertirse en una oportunidad de inversión e innovación en torno a nuevos materiales, nuevos servicios digitales, nuevas formas de movilidad y un nuevo papel para los recursos naturales. Lo mismo puede decirse de los retos sanitarios y la brecha digital: imaginemos las oportunidades de inversión e innovación implícitas en garantizar que todos los estudiantes de América Latina tengan el mismo acceso a la banda ancha y la tecnología digital. Un enfoque orientado a la misión se centra en problemas —desde la movilidad sostenible o la nutrición saludable hasta la reducción de las

emisiones de carbono— que deben ser resueltos por todos los sectores<sup>5</sup>.

Consideremos el problema de la dependencia en los recursos naturales, ejemplificado por el “Triángulo del Litio”. Situada entre Argentina, Bolivia y Chile, esta región, junto con Perú, posee alrededor de dos tercios de las reservas mundiales de litio. Pero aunque el litio es crucial para impulsar tanto la digitalización como la transición energética mundial, Chile, Bolivia y Argentina han tenido dificultades para gobernar correctamente el desarrollo de la región, porque han permitido que la extracción de recursos alimente un crecimiento sin dirección. Al situar un recurso natural como el litio en el centro de una misión específica —descarbonizar la economía, por ejemplo—, quienes diseñan políticas pueden remodelar el sistema de incentivos. En lugar de fomentar la explotación sin sentido de los recursos naturales, pueden garantizar que las rentas se reinviertan en actividades más innovadoras y gratificantes. Con este tipo de planteamiento estratégico e intersectorial, Argentina, Bolivia y Chile pueden transformar su “pesimismo” en los recursos en una oportunidad de rápido progreso social y medioambiental.

---

4. Hausmann, R. and D. Rodrik (2003), “Economic development as self-discovery.” *Journal of development Economics* 72.2 (2003): 603-633.

5. Mazzucato, M. (2021), “Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism”, Penguin UK.

La aplicación de estrategias industriales orientadas a una misión requerirá el establecimiento de objetivos claros que catalicen la innovación ascendente e intersectorial; el aprovechamiento de todas las diferentes palancas de que disponen los gobiernos —desde la regulación hasta la contratación pública, pasando por las subvenciones y los préstamos—; la creación de asociaciones público-privadas inteligentes; y el lanzamiento o rediseño de instituciones orientadas en torno a estos objetivos.

Este cambio también exige un nuevo tipo de sector público: más creativo y centrado en la capacidad interna y competencias para que políticas audaces puedan ser implementadas. La implementación no es un proceso lineal, requiere experimentación y aprendizaje, y ambos requieren inversión<sup>6</sup>. Una capacidad clave es la evaluación de políticas que sea dinámica y esté orientada a los resultados. Otra capacidad clave es la capacidad de comprometerse con un amplio grupo de partes interesadas, incluidos los ciudadanos y los sindicatos, para crear legitimidad y garantizar que las misiones tengan una amplia resonancia. La oportunidad implícita en este nuevo enfoque es catalizar un nuevo contrato social

que genere confianza y proporcione tracción para el cambio económico.

Las políticas orientadas a las misiones, por sí solas, no serían suficientes para crear el camino hacia un desarrollo integrador y sostenible. Para ello son esenciales las capacidades, herramientas e instituciones. Los funcionarios deben tener suficiente autonomía para adaptarse, cometer errores y aprender. También deben estar equipados con herramientas que permitan un enfoque diferente para el diseño de políticas, en el que el gobierno tome la iniciativa y apunte en la dirección correcta. Y deben contar con instituciones que apoyen y hagan posible esta nueva forma de diseñar políticas.

Una capacidad clave es la capacidad de comprometerse con un amplio grupo de partes interesadas, incluidos los ciudadanos y los sindicatos, para crear legitimidad y garantizar que las misiones tengan una amplia resonancia.

---

6. Cimoli, M., et al. (2009), *The political economy of capabilities accumulation: The past and future of policies for industrial development*. Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation, Initiative for Policy Dialogue*, New York, Oxford University Press; Kattel, R. and M. Mazzucato (2018), "Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector". *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, Issue 5, pp. 787-801.

Un caso interesante es el Laboratorio de Gobierno de Chile. El Gobierno chileno creó en 2015 el Laboratorio como una agencia estatal, dependiente del Ministerio de Hacienda. Su propósito es acelerar la transformación de los servicios públicos mediante el uso de metodologías de diseño colaborativo, promover el desarrollo e implementación de soluciones basadas en evidencia para mejorar los servicios públicos y fomentar la adopción de prácticas innovadoras en las instituciones, con un enfoque multidisciplinario y centrado en las personas. El Laboratorio sigue el modelo de NESTA en el Reino Unido (cuando aún estaba situado dentro del gobierno) y MindLab en Dinamarca. Como institución pública, ha sido crucial para invertir en la formación de los funcionarios y crear lugares claros para la experimentación. Espacios como el Laboratorio de Gobierno son especialmente eficaces cuando se sitúan en el centro del gobierno y no en la periferia.

Las estrategias industriales orientadas a la misión son esenciales para que América Latina avance hacia un desarrollo económico sostenible e integrador. Pueden estimular la inversión empresarial y pública en innovación, un motor clave de la productividad. Pueden dar forma a una innovación y una actividad económica que estén alineadas con los objetivos de sostenibilidad e inclusión, en lugar de oponerse a ellos. Pueden transformar los sectores basados en

los recursos naturales, fomentando la reinversión de las rentas en actividades innovadoras y generadoras de valor. Pueden diversificar la economía fomentando la colaboración y la coordinación intersectorial. Y, por último, pueden distribuir las recompensas de la innovación en toda la economía entre un sector más amplio de la población.

Mi reciente informe, *Transformation change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach* [Cambio transformador en América Latina y el Caribe: un enfoque orientado a la misión], pretende avanzar una nueva visión radical para la política económica en Latinoamérica, con la intención de cambiar la forma en que los gobiernos de la región, y sus socios, piensan y propician el crecimiento económico dirigido. Los gobiernos de América Latina tienen una oportunidad única para dar forma a un desarrollo económico que maximice el beneficio público a través de la innovación orientada a la misión, un mejor uso de las herramientas disponibles, asociaciones público-privadas inteligentes e instituciones creadas con un propósito, respaldadas por un servicio público sólido, una evaluación orientada a los resultados, un relacionamiento inclusivo de las partes interesadas y un compromiso con un contrato social rejuvenecido. La estrategia industrial orientada a la misión consiste en aportar un nuevo sentido de propósito a los gobiernos y las economías de la región,

garantizando que todos se beneficien de las transformaciones estructurales que se avecinan.

Un enfoque orientado a la misión pretende avanzar una nueva visión radical para la política económica en Latinoamérica, con la intención de cambiar la forma en que los gobiernos de la región, y sus socios, piensan y propician el crecimiento económico dirigido.

El objetivo de este informe no es establecer un camino definitivo para América Latina, sino ofrecer un nuevo vocabulario y un nuevo marco

para quienes diseñan las políticas de la región, así como las políticas, herramientas e instituciones que los respalden. Aporta a los gobiernos de América Latina y el Caribe un sentido de urgencia y determinación que ha faltado y que ahora necesitan. Me comprometo plenamente a apoyar a los gobiernos de la región en sus esfuerzos por lograr un futuro más inclusivo y sostenible, y espero que este informe pueda ayudarles a conseguirlo.

Este extracto fue publicado originalmente en *Transformational Change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach to industrial strategy* [Cambio transformador en América Latina y el Caribe: una estrategia industrial orientada a la misión] un informe de la profesora Mariana Mazzucato para la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y reeditado para la revista *Pensamiento Iberoamericano*.