



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 19 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 19 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

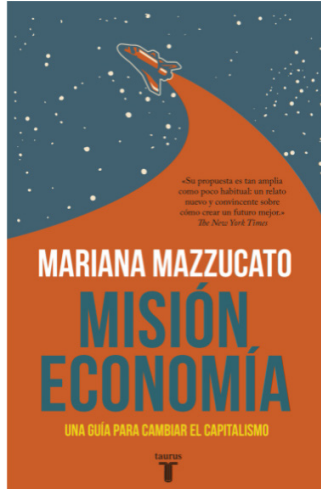
EDITORIAL	13
Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur. Coordinadora: María Cecilia Míguez	
Ucrania: <i>¿Una guerra subrogada?</i> Por Ricardo Aronskind	19
Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa: <i>Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. (2022)</i> Por Daniel Blinder	35
Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022). <i>Principales teorías, enfoques y actores.</i> Por Anabella Busso y Maximiliano Barreto	53
La guerra vuelve a Europa. <i>Pensar los conflictos en la transición hegemónica global.</i> Por María Eugenia Cardinale	77
La guerra en Ucrania y los partidos políticos. <i>Posiciones en la Argentina y en Uruguay.</i> Por María Cecilia Míguez, Diego Hernández Nilson y Camilo López Burian	91
La guerra en Ucrania, un conflicto mundial. Por Gabriel Merino	113
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	141
<i>Research Articles</i>	
Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad. <i>Variantes a la medición del rezago.</i> Por Guillermo Olivera y Olga Serrano	143

El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020) Por Giuliana Guzzo	173
Industria Argentina: <i>Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial.</i> Por Lorenzo Cassini y Martín Schorr	197
Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles. (1990-2022) Por Melisa Deciancio y Karen M. Siegel	225
Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales. Por Bernardino Santamarina	249
Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina. (agosto - octubre de 2021) Por Diego Pando y Sebastián Barbosa	267
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Reviews</i>	281
Mazzucato, M. (2021). “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”. Madrid: Editorial Taurus. Por Leila Mucarsel	
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	293
CONVOCATORIA: NÚMERO XX <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Administración y Política Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf Fecha límite: 01 de febrero de 2023.	297
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	307



RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Misión economía.

Una guía para cambiar el capitalismo

MARIANA MAZZUCATO

Madrid: Editorial Taurus, 2021.

(Primera Edición, 256 páginas, ISBN: 978-84-306-2382-2).

Mariana Mazzucato. *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Madrid: Taurus, 2021, 256 pages.

Por Leila Mucarsel*

Fecha de Recepción: 29 de marzo de 2022.

Fecha de Aceptación: 03 de agosto de 2022.

Palabras clave: *Políticas de Innovación orientadas por misiones, Estado, Capacidades, Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

Keywords: *Mission-Oriented Innovation Policies, State, Capabilities, Sustainable Development Goals.*

* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Magister en Análisis y Políticas Económicas por las Universidades Paris 13 y Paris 7. Becaria Doctoral en CONICET- Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo) Correo electrónico: lmucarsel@mendoza-conicet.gob.ar

Vivimos una época caracterizada por crisis recurrentes e interrelacionadas: la ambiental, la sanitaria, la económica y la social. Quizás la única certeza que tenemos hoy es la sensación de que *esta no será la última crisis*. Sin dudas, el contexto obliga a actualizar las preguntas en torno al ¿qué hacer?

Mariana Mazzucato es una de las intelectuales más lúcidas para pensar este dilema y, de eso trata su último libro, *Misión Economía*, que reseñamos a continuación.

La propuesta de la autora se resume en el título de la obra: es urgente crear una "Economía de misiones" dónde los grandes desafíos de nuestro tiempo, tales como el calentamiento global o la falta de acceso universal a la salud pública, sean el norte de las políticas públicas, en particular de las políticas económicas y de fomento a la innovación. No es afortunada la traducción del título al español como "Misión Economía", el original en inglés (*Mission Economy*) busca justamente enfatizar que la economía debe dejar de estar al servicio de sí misma, poniendo a jugar estratégicamente todos los instrumentos de los que disponen los Estados para contribuir a dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo convertidos es "misiones".

En la contratapa del libro se plantea la pregunta: "¿Y si aplicáramos a nuestros problemas actuales el espíritu, la audacia y los medios que nos llevaron a la Luna?" Es en torno a esta gesta, la Misión Apolo impulsada por el gobierno de Kennedy, que se estructura la parte central del libro. Allí radica una de sus grandes fortalezas, porque brinda una gran cantidad de ejemplos concretos para entender cómo se puede estructurar una economía impulsada por grandes desafíos (*Challenge-led economy*). Pero, pensar la Misión Apolo como metáfora para los desafíos actuales también acarrea ciertas debilidades que deben ser tenidas en cuenta; punto que desarrollamos al analizar la relevancia de esta obra en el contex-

to latinoamericano, tras un breve repaso de los contenidos del libro.

La obra está dividida en seis capítulos, en los cuales la autora nos invita a recorrer un camino que va de las misiones espaciales a las terrestres, el hilo conductor es la necesidad de gobiernos *ambiciosos, capaces y con visión*, y un *nuevo tipo de articulación* entre los sectores público y privado.

1. El punto de partida: Capitalismo en crisis, Estados atados de manos

En el primer capítulo, titulado "*Una misión en la tierra: ¿qué obstaculiza el próximo Moonshot?*", se ofrece una descripción de la situación actual de un capitalismo en crisis, con énfasis en las barreras que impiden los cambios sistémicos que se necesitan para su propuesta de orientar nuestras sociedades al bien común y a propósitos públicos¹.

En una época donde hay una proliferación de discursos voluntaristas en torno a cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), el planteo de Mazzucato representa un aire fresco porque escapa, por un lado, de las promesas *naive* de Responsabilidad Social Empresaria y, por el otro, de la idea de que con unas pocas medidas aisladas y graduales se podrá hacer frente a desafíos colosales como lo es, por ejemplo, la transición ecológica. Se afirma que la única forma en que será posible una transformación de la escala necesaria es colocando estos objetivos en el centro de la lógica de funcionamiento de la economía y apelando a los mecanismos más potentes de gobernanza, que sólo los gobiernos tienen capacidad de movilizar en pos del bien común.

Misión Economía hace eco de un postulado que se encuentra ya en los orígenes del trabajo de Mazzucato: *para transformar el capitalismo es imprescindible transformar el Estado*.

1 La autora retoma este concepto de Galbraith (1967).

Aquí creemos está el corazón del aporte de la autora: su llamado a replantear las bases epistemológicas desde las cuáles se piensa el rol de los Estados contemporáneos. A contrapelo de lo que instaló la ideología neoliberal, el rol del Estado en la economía no consiste en meramente *facilitar* las condiciones para que los privados puedan crear valor. El rol del Estado es, y ha sido siempre, co-crear valor, fundar nuevos mercados, dar origen a nuevas formas de producir y de vivir en sociedad². Desde esa óptica, se ilustra cómo el fenomenal descrédito que han sufrido los gobiernos en los últimos cuarenta años no ha sido neutral: los ha dejado “entrapados” en un rol en el que se les permite, como mucho, actuar para *corregir* fallas de mercado. La narrativa alternativa que propone la autora es inspiradora: pensar los Estados como actores con imaginación política, proactividad y coraje para diseñar qué futuro queremos.

En este capítulo, se diseccionan con precisión las raíces (la “mala teoría”) que nos ha llevado a la situación de crisis actual (“las malas prácticas”): desde la economía neoclásica hasta la Teoría de la Elección Pública, que con el concepto de “fallas de gobierno”, justificó y llevó a la profecía autocumplida de un Estado mínimo e infantilizado. Para derribar el mito de que el Estado sólo puede ser lento, torpe y aburrido, la autora pone nuevamente a jugar su maquinaria explicativa original en torno al rol central que ha desempeñado el Estado en el desarrollo de las innovaciones tecnológicas más transformadoras, desde la electricidad hasta Internet, los *smartphones* y la nanotecnología (Mazzucato, 2013). Otro aporte del libro consiste en un análisis pormenorizado de los resultados de más de treinta años de influencia de los postulados de la escuela de la Nueva Gerencia Pública que dejan como saldo

Estados muy debilitados, tal como la pandemia ha puesto en evidencia. Si bien la mayor parte de los ejemplos provienen de Europa, es una historia que resuena en nuestra propia experiencia en América Latina (García Delgado *et al.*, 2017; 2018).

2. Lecciones valiosas

La segunda gran fortaleza que encontramos en el planteo de Mazzucato es que no se limita a delinear la necesidad de nuevas políticas públicas, sino que hace un reconocimiento de que una nueva visión del rol estatal requiere de instrumentos, estructuras y competencias acordes, poniendo en el corazón del debate la discusión en torno a las *capacidades estatales* y organizacionales claves para implementar efectivamente estas políticas.

Así, el segundo capítulo del libro analiza las lecciones del Proyecto Apolo. En este sentido, quisiéramos destacar dos elementos que nos parece son los más novedosos en relación a aportes que ya estaban en trabajos previos de la autora:

1. Se profundiza en un ejemplo concreto de cómo las burocracias también pueden ser dinámicas y creativas. Si bien la autora ya venía señalando la importancia del dinamismo organizativo al interior de las organizaciones públicas, resulta interesante la manera en que *Misión Economía* describe con detalles el camino transitado: trabajar en la NASA no fue siempre una panacea, hubo fracasos a partir de los cuáles comprendieron que la única manera de alcanzar el objetivo era rediseñando completamente su organización interna, mejorando la comunicación y rompiendo con los tradicionales “silos” entre oficinas. Se relata cómo esto fue posible con liderazgos potentes, modelos organizativos flexibles, un buen clima de trabajo en equipos de proyectos y una fuerte mística en torno a la misión.

2 Mazzucato destaca la fuerte influencia de Polanyi en su pensamiento.

2. Se analiza la sintonía fina de cómo se moldean las capacidades para establecer asociaciones público-privadas más *inteligentes* a partir de investigar qué sucedió cuando la NASA tuvo que trabajar de forma estrecha con numerosas empresas privadas para resolver problemas complejos sin perder el mando:

Quando pensamos que algo es realmente urgente -como ganar una guerra o ir a la luna y volver, lo que requirió la contratación de Honeywell, Motorola y General Electric-, de alguna manera el Estado ha sido muy inteligente y ha negociado los acuerdos, los contratos, las condiciones, diciéndole al sector privado "no, eso no funciona, por favor, inténtalo de nuevo", no aceptando simplemente cualquier cosa (Mazzucato en Cameron, 2020).

Esto se logró, por ejemplo, al poner en funcionamiento políticas de compras públicas con metas y prioridades claras. Además, jugaron un rol clave los contratos con esquemas de pago diseñados para fomentar la innovación y cláusulas que no permitían beneficios extraordinarios. Pero, para ello se necesitaba instituciones públicas con poder, capacidad, un conocimiento detallado de la industria y los desafíos tecnológicos, y fundamentalmente, confianza en sí mismas. En este punto, la autora cita a quien fuera el jefe de presupuestos de la NASA, que alertaba: hay funciones que el Estado no debe subcontratar jamás. Hay aquí una lección que nos parece clave: si no invertimos en el "cerebro" de las organizaciones públicas (por ejemplo, en sus áreas internas de I+D+i), no vamos a saber leer el mundo en el que estamos, no sabremos ni siquiera con qué empresas hay que articular, ni cómo redactar los contratos de las asociaciones público-privadas.

3. La hora de los desafíos complejos

En el tercer capítulo, "Las misiones en acción: ¿Qué grandes retos debemos abordar hoy en día?"

explora las "misiones terrestres", afirmando que las nuevas misiones son mucho más complejas porque parten de desafíos como el cambio climático o la desigualdad. Estos problemas han sido definidos como "pervertidos" (*wicked*), ya que su abordaje requiere de transformaciones conductuales, sociales, regulatorias, entre otros, sosteniendo que estos problemas "no son solo tecnológicos, sino profundamente políticos" (pág. 100), en este punto, la autora hace hincapié en la necesidad de impulsar la participación activa de la ciudadanía tanto en la definición como en la implementación de las misiones, e instituciones capaces de escuchar y adaptarse a las demandas sociales.

El capítulo 4, "La siguiente misión, reimaginar la economía y nuestro futuro" profundiza en el enfoque de políticas orientadas por misiones, brindando herramientas metodológicas y recomendaciones prácticas interesantes para avanzar en este sentido. Se dan ejemplos concretos tales como mapas de misión, que ilustran el paso de grandes desafíos de la agenda pública (por ejemplo, el cambio climático) a misiones (por ejemplo, 100 ciudades europeas libres de carbono para el 2030). En esta sección, se proponen siete principios para una *nueva economía política*. Cabe destacar que tanto para este apartado como para el libro en su conjunto se retoman muchos de los puntos que Mazzucato ya ha desarrollado en sus trabajos previos³ con mayor sustancia, pero resulta interesante este nuevo intento por darles sistematización. Principalmente porque, hasta ahora, la economía heterodoxa en general no ha logrado desarrollar nuevas teorizaciones del rol del Estado en la economía más allá de las críticas a la ortodoxia y el estudio de casos particulares.

3 En particular, se retoman los argumentos en torno a la creación *colectiva* de valor desarrollados por la autora en su segundo libro, *El Valor de las cosas* (Mazzucato, 2019).

A continuación, analizaremos algunos aspectos claves de esta obra a la luz de los retos del contexto argentino y latinoamericano.

4. Una mirada situada de Misión Economía: límites y oportunidades para su lectura en clave latinoamericana

Como la contribución de la autora versa fundamentalmente sobre modelos de política pública, es grande el riesgo de querer (¡otra vez!) emular esquemas diseñados en los países centrales implantándolos acriticamente a países periféricos o semi-periféricos. Más allá de aspectos claves que complejizan el desafío del desarrollo y la innovación para países como la Argentina, tales como la mentada *trampa de los países de renta media* y el famoso “péndulo” que no permite consolidar un modelo macroeconómico y productivo estable a lo largo del tiempo, quisiéramos esbozar, en diálogo con el libro reseñado, una serie de desafíos adicionales que aparecen al pensar este tipo de políticas de innovación en América Latina.

En primer lugar, debemos decir que el recurso metafórico, siempre tan presente y efectivo en el discurso de Mazzucato (antes, con su caso de estudio emblemático en El Estado Emprendedor: el *I-phone*) trae los riesgos habituales del uso de las metáforas. La Misión Apolo fue desarrollada nada menos que por los Estados Unidos en un contexto de Guerra Fría. La geopolítica actual es bien diferente, pero sin dudas, el hilo conductor es el peso indiscutible que tienen la posición que ocupan los países en el sistema mundial en las posibilidades reales de definir el rumbo. En este sentido, es fundamental reconocer que cualquier intento de avanzar en el sendero de la autonomía en los países periféricos encuentra barreras institucionales, jurídicas, financieras... es decir, reacciones de los poderes centrales y corporativos, *urbi et orbi* (Hurtado, 2021). En un sentido similar, se ha planteado que, en un escenario de globalización de las innovaciones

y *monopolios intelectuales*, donde los líderes de las Cadenas Globales de Valor tienen sede en los países centrales pero se benefician de innovaciones desarrolladas por fuera de sus laboratorios incluyendo aportes de países periféricos, estos últimos tienen fuertes carencias en la capacidad de aplicación para recuperar beneficios (Rikap, 2021). Este primer punto, nos lleva a resaltar la importancia de preguntarnos qué capacidades particulares se necesitan en el contexto regional para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas de Misión. Como un primer acercamiento cabe mencionar que las capacidades de naturaleza política y de gobierno cobran un rol crítico frente a los desafíos de nuestra región (Bernazza et al., 2015). En esta tarea, son valiosas las lecciones de la Argentina y de otros países del Sur Global⁴. El caso de Brasil es el más cercano, con avances significativos en algunas Políticas concretas de Innovación Orientadas por Misiones en la era de Partido de los Trabajadores, mostrando mecanismos muy interesantes a la hora de gobernar las Misiones y articular con el sector privado apostando a una distribución más justa de riesgos y beneficios, pero también ilustrando los desafíos que aparecen al avanzar en este sendero (Laplane, 2021).

Misión Economía aporta enseñanzas relevantes en términos de cómo una estrategia orientada por misiones puede contribuir a recuperar el poder del Estado para discutir la direccionalidad, pero invitamos aquí a complementarlo con lecciones de nuestra propia historia. Por ejemplo, en el caso de las empresas públicas, actores centrales en el marco de un Estado Emprendedor (véase, Gonzalo et al., 2021; Gonzalo et al., 2019), resulta fundamental poder aprender de las experiencias históricas tal como propone Mazzucato con el caso de la NASA. ¿Cuáles son las lecciones

4 Véase, por ejemplo, Gonzalo (2018), Laplane (2020) y Lavarello et al. (2020).

de representantes de diferentes niveles de gobierno en los períodos que se logró avanzar en términos de soberanía tecnológica? ¿Qué tenemos para aprender de los "éxitos y fracasos" de actores del peso de INVAP, la CNEA y la CONAE? Es preciso indagar en torno a nuestras historias en el camino del desarrollo, porque incluso si provienen de escenarios geopolíticos y tecnológicos muy diferentes pueden traer pistas valiosas para pensar los desafíos actuales, tal como muestra *Misión Economía*.

En segundo lugar, una limitación del libro y de trabajos previos de la autora, consiste en un foco excesivo en los casos de organizaciones aisladas (la NASA y antes por ejemplo, la DARPA⁵). Si bien resulta clave estudiar estos casos de éxito y sus modelos de gestión, las experiencias históricas parecen indicar que son más bien *redes* de organizaciones públicas *diversas* las que al articularse bajo el paraguas de grandes misiones, con fuerte apoyo político, generan capacidades heterogéneas y complementarias (Kattel *et al.*, 2019; Mucarsel, 2018; Mucarsel & Burlot, 2021). En este sentido, nos parece mucho más claro el planteo que también realiza Mazzucato en el presente libro y que no había aparecido en sus obras anteriores: la clave no está en misiones aisladas, sino fundamentalmente en desarrollar la capacidad de *vertebrar sistemas públicos capaces, resistentes y con infraestructuras sociales y físicas*, en las áreas esenciales como la salud, la educación, el cuidado⁶. Las Políticas de Misión en ese

contexto aparecen como herramientas sumamente poderosas para potenciar esos sistemas, y darles el sentido de propósito y urgencia que requieren las transformaciones hoy.

En relación al punto anterior cabe agregar que otro factor que está escasamente desarrollado en el libro es la *capilaridad del Estado*: en particular en países federales como la Argentina resulta esencial pensar la gobernanza multinivel de las misiones así como en misiones locales o regionales, donde los gobiernos y otros actores provinciales y municipales pueden jugar un rol fundamental (Gonzalo *et al.*, 2021; Burlot, 2021).

En tercer lugar, si bien la autora aclara en más de una oportunidad que las misiones actuales son muy diferentes a la Misión Apolo y les dedica un capítulo completo del libro a sus particularidades, nuevamente, las metáforas son poderosas y el riesgo de querer asimilar ambos tipos de desafíos es alto. Como se dijo, la diferencia central reside en la naturaleza de los desafíos a enfrentar: los desafíos actuales no son solamente de tipo tecnológico, sino que incluyen problemas sociales y ambientales complejos, interconectados entre sí y enraizados en sistemas sociales. Esto requiere un abordaje completamente diferente, con estrategias más sofisticadas y coordinación intra-estatal mucho más allá del ámbito de la economía y de la ciencia, tecnología e innovación.

Asimismo, en las *viejas* misiones el Estado era el único comprador; aquí se requiere difusión y apropiación de las tecnologías por parte de la ciudadanía en su conjunto y mayor participación del sector privado para su comercialización (Mowery *et al.*, 2010). Pero, además, se necesita legitimidad social y la participación activa de la sociedad civil en sus diversas expresiones, desde los sindicatos, las organizaciones y movimientos sociales, colectivos de juventudes, movimientos de mujeres, etcétera, para sostener e impulsar transformaciones profundas en las formas de producir y de vivir. Mazzucato esboza algunos de estos

5 Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada en Defensa del Gobierno de los Estados Unidos.

6 En términos de la autora: "No me refiero a invocar el concepto de *moonshot* como un proyecto predilecto aislado, sino a transformar el Gobierno desde dentro y fortalecer sus sistemas -de sanidad, educación, transporte o medioambiente- al mismo tiempo que se redirige la economía" (Mazzucato, 2021: 7).

desafíos, pero siendo la sociedad civil y la relación Estado-Sociedad muy particular en los países de América Latina es necesario imaginar las modalidades y caminos de esta participación en y desde nuestras propias realidades aprovechando la gran riqueza de nuestro entramado social.

Finalmente, una tarea ineludible es preguntarnos en torno a cuáles son las misiones y metodologías más apropiadas para un país como la Argentina de hoy. Encontramos trabajos muy interesantes en relación a esta cuestión⁷, que destacan por ejemplo que en lugar de pensar en Tecnologías de Frontera y Tecnologías de Propósito General como las que caracterizaron a las misiones de los países centrales, deberíamos priorizar lo que Sabato denominaba *frontera nacional*, apuntando a la soberanía tecnológica; la pandemia que ilustró cuán importante resulta esta capacidad para el mundo de hoy. En países donde no se han alcanzado aún niveles de desarrollo que permitan garantizar una buena calidad de vida de la población, resulta esencial combinar misiones que aborden los desafíos sociales y ambientales, con otras más enfocadas en desarrollar las capacidades productivas, para superar problemas tales como la restricción externa. Por supuesto, habrá posibilidades de combinar ambos tipos de desafíos en algunas misiones y estas serán las más prometedoras. Otra forma interesante de ponerlo es como lo expresó el Presidente de la Agencia I+D+i⁸, Fernando Peirano, “*un Estado con eje en crear y en cuidar*” (2021). La innovación tecnológica, sin dudas, puede jugar un rol clave en ambos desafíos y articularlos creando sinergias.

En este punto, aparecen consideraciones en torno a la escala y el tipo de abordaje a aplicar: se ha planteado por ejemplo la necesidad de priorizar un modelo problema-solución, válido para fijarse desafíos concretos. Asimismo, se ha subrayado la importancia de impulsar *proyectos estructurantes* que fortalezcan trayectorias tecnológicas donde hay capacidades y oportunidades previas, y den origen a nuevas institucionalidades (Lenguita y Peirano, 2019; Lavarello *et al.*, 2020, 2021). Estos aportes nos parecen muy valiosos, pero consideramos que vale la pena no perder en el camino algunos aspectos que son centrales en la propuesta de Mazzucato, desde la capacidad de las misiones para dar sentido de dirección, pertenencia y mística en torno a objetivos ambiciosos (ya desde el hecho de definir algo como una *misión*), hasta aspectos metodológicos tales como la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, la fijación de metas y plazos claros, el enfoque de cartera de proyectos diversos y la capacidad de combinar direcciones “de arriba hacia abajo” con la generación de condiciones para impulsar procesos amplios de experimentación “de abajo hacia arriba”.

Para concluir, Mariana Mazzucato suele decir que si cuando se habla de Misiones estamos muy cómodos, es porque no se entendió la propuesta. Proponemos que *Misión Economía* debe leerse en esa clave, comprendiendo que los desafíos impostergables de nuestro tiempo requieren transformaciones profundas, visión y coraje. Con esta reseña esperamos contribuir a una lectura situada de esta obra desde los desafíos propios de Argentina y de América Latina.

Referencias bibliográficas

- 7 Hurtado (2021), Lavarello *et al.* (2020, 2021), Carrizo (2019), Surtayeva (2019).
- 8 Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
- Bernazza, C. A., Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 4 (3): 17-36.

- Burlot, G. (2021, 16 de noviembre). El FONDEF como un juego anidado: coordinar para federalizar e integrar. *Zona Militar*. Disponible en: <https://www.zona-militar.com/2021/11/16/el-fondef-como-un-juego-anidado-coordinar-para-federalizar-e-integrar/>
- Cameron, J. (2020, 3 de abril). Martin Wolf, Mariana Mazzucato: The shape of world economy after COVID-19. *LISTEN! BizNews.Com*. Disponible en: <https://www.biznews.com/inside-covid-19/2020/04/03/wolf-mazzucato-world-economy-after-covid-19>
- Carrizo, E. (2019). Políticas orientadas a misiones: ¿son posibles en la Argentina? *Ciencia, Tecnología y Política*. 2 (3): 27-35.
- Galbraith, J. K. (1967). Economics and the Public Purpose (1973). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, Ma. C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *El neoliberalismo tardío: Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gonzalo, M. (2018). *A long-term narrative on India from Latin America: peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures*. PhD Thesis, UFJR.
- Gonzalo, M., Gomes, E., Podcameni, M. y Casiolato, J. (2019). *State-led Responses to the Indian Energy Challenge: Infrastructure Expenditure, Central Public Sector Enterprises and Electrification*. Río de Janeiro: BPC Papers.
- Gonzalo, M.; Gutti, P.; Kababe, Y. y Starobinsky, G. (2021). Agrogenética Riojana SAPEM: Primeras reflexiones sobre la creación y desarrollo de una Empresa con Participación del Estado de Base Tecnológica (EPEBT) en un sistema regional de innovación periférico. *Debates sobre innovación*. 6 (1): 49-53.
- Hurtado, D. (2021, 31 de mayo). *Geopolítica "orientada por misión" | El Cohete a la Luna*. Disponible en: <https://www.elcohetéaluna.com/geopolitica-orientada-por-mision/>
- Kattel, R.; Drechsler, W. & Karo, E. (2019). Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12)*. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications>.
- Laplane, A. (2020). *The risk-reward nexus: A qualitative analysis of public-private partnerships for investments in innovation in Brazil*. PhD Thesis. Sussex. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/326511863.pdf>
- Laplane, A. (2021). Market co-creating and shaping through investments in innovation: A comparative analysis of two public funding programmes in Brazil. *Innovation and Development*. 1-22.
- Lenguita, P. A. y Peirano, F. (2019). *Debates emergentes para repensar la ciencia y la tecnología en la Argentina. Hablemos de ideas: Una nueva generación piensa cómo gobernar una Argentina que cambió*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA Libros.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*. Barcelona: Taurus.
- Mowery, D. C.; Nelson, R. R. & Martin, B. R. (2010). Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won't work). *Research Policy*. 39 (8): 1.011-1.023.
- Mucarsel, L. (2018). Mission-oriented industrial and innovation policies in developing countries: The cases of BNDES and China Development Bank. *Master Thesis*. Paris 13, Paris 7.
- Mucarsel, L. y Burlot, G. (2021, 19 de abril). *Constelaciones de capacidades públicas en un ecosistema regional de innovación: El caso de INVAP. Mesa: Las Empresas con Participación del Estado (EPE): Su rol en los sistemas de in-*

novación y emprendimiento del Sur. Ponencias ESOCITE-LALICS.

- Peirano, F. (6 de abril de 2021). *Exposición en el marco del Ciclo "Construyendo puentes"*. Disponible en: <http://uca.edu.ar/es/noticias/para-que-el-dia-despues-seamos-mejores-construyendo-puentes-construyendo-narrativas-para-el-futuro-de-la-argentina>
- Rikap, C. (2021). *Capitalism, Power and Innovation: Intellectual Monopoly Capitalism Uncovered*. Disponible en: <https://www.routledge.com/Capitalism-Power-and-Innovation-Intellectual-Monopoly-Capitalism-Uncovered/Rikap/p/book/9780367357634>
- Surtayeva, S. (2019). Políticas tecnológicas de frontera y orientadas a misiones: El caso de la nanotecnología y los satélites geoestacionarios en Argentina. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*. 25 (49): 341-363.