

RCS
Revista de Ciencias Sociales

Depósito legal ppi 201502ZU4662
Esta publicación científica en formato
digital es continuidad de la revista impresa
Depósito Legal: pp 197402ZU789
● ISSN: 1315-9518 ● ISSN-E: 2477-9431

Universidad del Zulia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Vol. XXIX, No. 3
JULIO-SEPTIEMBRE 2023

Revista de Ciencias Sociales

Esta publicación científica en formato
digital es continuidad de la revista impresa
Depósito Legal: pp 197402ZU789
ISSN: 1315-9518

¿Crecimiento desequilibrado sin Hirschman? Las ‘políticas orientadas por misiones’ y su olvido de la periferia

Cianci, Luciano*
Villadeamigo, José**

Resumen

Las ‘políticas orientadas por misiones’ vienen siendo aplicadas en el ámbito europeo desde comienzos de la década de 1990 para promover la innovación y el crecimiento económico. Sin embargo, sólo recientemente se ha explicitado su relación con la idea de ‘crecimiento desequilibrado’ postulada por Albert Hirschman y se ha explorado su posible aplicación en países periféricos. El objetivo del presente artículo es indagar acerca de las características principales de dichas exploraciones recientes, desarrollando para ello una investigación documental, cuya metodología se basa en el análisis de la literatura asociada a dichas experiencias, y en su contrastación con algunas de las ideas centrales de la etapa clásica de los estudios sobre desarrollo, en particular las debidas a Hirschman, así como con las condiciones estructurales del ámbito periférico. Dicho análisis permite concluir que las mencionadas exploraciones recientes, basadas en una extrapolación directa de aplicaciones en países centrales, no resultan adecuadas a las características y desafíos particulares de los países periféricos, ni suscriben plenamente a la visión hirschmaniana. Por último, se discute una serie de criterios de focalización que permitirían la recuperación de la tradición analítica hirschmaniana y una aplicación potencialmente más efectiva de ‘políticas orientadas por misiones’ en la periferia.

Palabras clave: Hirschman; políticas orientadas por misiones; desarrollo económico; política industrial; estructuralismo.

* Doctorando en Ingeniería en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Ingeniero Industrial. Docente Investigador de la Facultad de Ingeniería en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina. Miembro del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Desarrollo, PIUBAD, por la Facultad de Ingeniería. E-mail: lcianci@fi.uba.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1924-0157>

** Magister en Desarrollo Económico. Contador Público. Investigador del CEPED-Instituto de Investigaciones Económicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina. Realizó tareas de investigación en el ILPES (Naciones Unidas), y trabajos de consultoría para la OEA y BID. Miembro del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Desarrollo, PIUBAD, por la Facultad de Ciencias Económicas. E-mail: josvilladeamigo@yahoo.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1422-4817>

Unbalanced growth without Hirschman? 'Mission-oriented policies' and their neglect of the periphery

Abstract

'Mission-oriented policies' have been applied to promote innovation and economic growth in Europe since the early 1990s. However, only recently has its relationship with the idea of 'unbalanced growth' postulated by Albert Hirschman been made explicit and its possible application in peripheral countries has been explored. The objective of this article is to inquire about the main characteristics of these recent explorations, developing a documentary investigation, whose methodology is based on the analysis of the literature associated with these experiences, and on its contrast with some of the central ideas of the classical period of development studies, particularly those due to Hirschman, as well as with the structural conditions of the peripheral sphere. Said analysis allows to conclude that the aforementioned recent explorations, based on a direct extrapolation of applications in central countries, are not adequate to the particular characteristics and challenges of peripheral countries, nor do they fully subscribe to the Hirschmanian vision. Finally, a series of targeting criteria is discussed that would allow the recovery of the Hirschmanian analytical tradition and a potentially more effective application of 'mission-oriented policies' in the periphery.

Keywords: Hirschman; missions oriented policies; economic development; industrial policy; structuralism.

Introducción

El concepto de desarrollo se vio enriquecido por diversas perspectivas desde su consolidación como eje rector de una nueva sub-disciplina dentro de la economía en la década de 1950⁽¹⁾. Así, durante aquellos años y las décadas subsiguientes, una multiplicidad de autores destacados contribuyó a este nuevo campo de estudios a partir de una cosmovisión compartida: La llamada 'tesis estructuralista', debida a Prebisch (1986).

A su vez, la mayoría de ellos compartía "la convicción de que, en las áreas subdesarrolladas, la industrialización requería un esfuerzo deliberado, intenso, guiado" (Hirschman, 1980, p.1064), al punto que se generó una suerte de competencia por dar nombre y metafórizar dicho proceso, y la transformación estructural de la economía implicada en éste, siendo los términos que ganaron mayor popularidad *take-off* o 'despegue' de Rostow (1956), y *big-push* o 'gran empuje' de Rosenstein-Rodan (1961), aunque Gerschenkron (1951), hubiera usado

antes la expresión *big spurt* o 'gran estirón' al referirse al proceso de rápida industrialización llevado adelante por Rusia desde mediados de la década de 1880.

Teóricos marxistas también hicieron sus aportes a los estudios sobre desarrollo, poniendo el énfasis en las dificultades políticas asociadas a la implementación de políticas de desarrollo en los países periféricos dada la estructuración social y de clases reinante (Baran, 1952), y surgió a su vez la 'teoría de la dependencia', cuyos exponentes enfatizaron el hecho de que el sub-desarrollo es una consecuencia del sistema capitalista a nivel mundial, que "genera simultáneamente sub-desarrollo en algunas partes [del mundo] y desarrollo económico en otras" (Frank, 1969, p.4), y señalan un matiz importante, derivado del análisis de casos como el de Brasil, que "constituye un ejemplo muy interesante de hasta dónde puede llegar un país en su proceso de industrialización sin abandonar sus principales características de sub-desarrollo" (Furtado, 1973, p.587).

Por último en relación a esta etapa, se tiene a Arthur Lewis (1978), quien consolida

desde un punto de vista teórico un aspecto fundamental de lo señalado por los analistas dependantistas a través de la que fuera llamada la “hipótesis Prebisch-Lewis” (Fischer, 2015, p.716), la cual indica que los precios internacionales de productos industriales elaborados en países periféricos insertos en cadenas globales de producción a partir de su disponibilidad de mano de obra poco calificada y peor remunerada verifican tendencias de deterioro de sus precios, similares a las asociadas a los *commodities*.

Sin embargo, y más allá de los importantes aportes realizados durante las tres décadas a las que se hizo referencia –las que conforman la que se denomina ‘etapa clásica’ de los estudios sobre desarrollo–, la década de 1980 se iniciaría con un lúcido artículo que postulaba el “ocaso de la teoría económica del desarrollo” (Hirschman, 1980), situación que se verificó y que persistió durante las décadas siguientes, dando lugar a publicaciones paradigmáticas, como la debida a Chang (2010), quien utiliza la metáfora “Hamlet sin el príncipe de Dinamarca”⁽²⁾ para expresar hasta qué punto los estudios sobre desarrollo dejaron de hablar de desarrollo, al menos en la forma en que éste era entendido originalmente⁽³⁾.

La breve historización precedente muestra que el desarrollo es, ante todo, un concepto en disputa, el cual ha sido capaz incluso de albergar enfoques “posdesarrollistas” –surgidos a comienzos de la década de 1990 (Escobar, 2005)–, que ponen en cuestión la propia validez del concepto. Sin embargo, esta situación, que regularmente genera ambigüedades y dificultades para establecer diálogos constructivos en los estudios sobre desarrollo, ha sido también identificada como una condición natural de los conceptos históricos y políticos, así como la explicación de su particular fuerza, acumulada durante el rico proceso de su formación y complejización (Koponen, 2019).

Pero, ¿qué ocurriría si esta polisemia llevara a impedir la comunicación entre distintas perspectivas en disputa? Necesariamente, un debilitamiento de la disciplina, dado que el pluralismo conceptual

no solo es necesario para reflejar diversidad, sino también para generar debate creativo (Scholte y Söderbaum, 2017).

Lamentablemente, ya ha habido consecuencias significativas derivadas de esta falta de diálogo, en particular, por ejemplo, debido a que: “La naturaleza política del campo ha afectado los esfuerzos para analizar cuidadosamente las contribuciones existentes de las escuelas de pensamiento previamente dominantes para seleccionar qué líneas de investigación deben continuar y cuáles deben rechazarse” (Bull y Bøås, 2012, p.320).

Es decir, como señalan Bull y Bøås (2012), aun dada la persistencia de varios enfoques clásicos del desarrollo –como los estructuralistas, o los relacionados con las teorías de la dependencia–, fundamentalmente en la praxis y en el debate público, pero también, en menor medida, en la publicación académica a nivel mundial, muy buena parte de los aportes académicos realizados en las últimas décadas en la disciplina se desvincularon de éstos.

Asimismo, es justamente en décadas más recientes, y a partir de la publicación del Memorándum de Maastricht por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE, 1993), en que se establece una nueva corriente de políticas industriales y de innovación, denominadas posteriormente ‘políticas orientadas por misiones’ (Mazzucato y Willetts, 2019), las cuales, estando basadas en conceptos fundamentales de la etapa clásica de los estudios sobre desarrollo, como el ‘crecimiento desequilibrado’ debido a Hirschman (1958), sólo tardíamente han incluido la mención a dicho autor como inspirador de dichas políticas, y además, paradójicamente, han ignorado por largos años a los países periféricos (Mazzucato, 2018a), que son los que dieron razón de ser a dicha formulación original.

Este artículo tiene el objetivo de analizar las principales características de las exploraciones actuales enfocadas en la aplicación de ‘políticas orientadas por misiones’ en el entorno periférico, llevando adelante para ello una investigación

documental cuya metodología se basa en el análisis de la literatura asociada a dichas experiencias recientes, y en su contrastación con las ideas centrales asociadas a la etapa clásica de los estudios sobre desarrollo, en particular las debidas a Hirschman, así como con las condiciones estructurales del ámbito periférico.

Para ello, se parte de analizar el hecho notable de que Albert Hirschman prácticamente no sea mencionado como inspirador de las 'políticas orientadas por misiones' desde su surgimiento en 1993, así como el de la dilatada y paradójica ausencia de la periferia en los estudios que la sustentan.

Luego, se inquiriere acerca de las limitaciones actuales del enfoque de 'políticas orientadas por misiones' para su aplicación en la periferia, tomando en cuenta que se la pretende realizar como una mera extrapolación de su implementación en países del centro mundial, sin considerar el carácter medular asignado a la industria para el desarrollo de los países periféricos por las escuelas de pensamiento económico clásicas, de raíz estructuralista, a las que Hirschman suscribía.

Por último, se discute acerca de una serie de criterios de focalización que permitirían la recuperación de la tradición analítica hirschmaniana, y que podrían habilitar a una aplicación potencialmente más efectiva de 'políticas orientadas por misiones' en la periferia, contribuyendo al mismo tiempo a tender puentes entre diferentes perspectivas del concepto de desarrollo.

1. ¿Crecimiento desequilibrado sin Hirschman? ¿Desarrollo sin periferia?

Que el concepto de periferia no está presente en el discurso actualmente dominante sobre desarrollo no es una novedad, lo cual resulta evidente si se considera, por ejemplo, que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas tienen un enfoque global que no diferencia a países o regiones con capacidades industriales muy desarrolladas de países o regiones altamente dependientes de la

producción y exportación de materias primas o de productos industriales ensamblados en el país pero concebidos, desarrollados y parcialmente fabricados (en lo respectivo a sus componentes y subensambles más complejos) en el extranjero.

Lo que es más sorprendente es que un concepto que surgió al calor de los debates sobre desarrollo de la década de 1950, a saber, el "crecimiento desequilibrado" (Hirschman, 1958), haya ayudado a dar lugar en la década de 1990 a un conjunto de políticas, a saber, las 'políticas orientadas por misiones', que se han focalizado fundamentalmente en necesidades y problemáticas de países y regiones del centro mundial.

Vale la pena en este punto recordar que "las teorías económicas estándar no proporcionaron elementos conceptuales importantes para identificar la necesidad de una política industrial" (Lavarello, 2017, p.55) y que "hasta la década de 1980 [...] salvo el legado de Friederich List y Alexander Hamilton, que sentaron sus bases, el estudio de las políticas industriales estuvo restringido a un conjunto limitado de economistas herejes" (p.60).

Albert Hirschman actuó como uno de esos "economistas herejes" al enfatizar, en torno a su concepto de "crecimiento desequilibrado", en la necesidad por parte de los países periféricos de establecer políticas selectivas aptas para promover inversiones en determinados sectores a través de "mecanismos de inducción" o "presiones" capaces de movilizar recursos y capacidades latentes, y de la implementación sistemática de una serie de proyectos que aceleren el paso hacia el desarrollo (Hirschman, 1958).

Sin embargo, como se anticipó en la introducción, desde la década de 1980, en el contexto de lo que este autor denominó, tempranamente, el "ocaso de la teoría económica del desarrollo" (Hirschman, 1980), esa visión perdió fuerza en el debate internacional, sólo para resurgir, paradójicamente, algunos años después, ya no centrada en el desarrollo de los países de la periferia, sino en la continua generación y

difusión de innovaciones en países del centro mundial, elemento necesario para sostener su condición de países desarrollados y su crecimiento económico, a través de políticas orientadas por misiones para la innovación.

Así, es notable que prácticamente no se mencione a Albert Hirschman como inspirador de esta corriente de ideas y políticas en el largo período que comienza en 1993 con la publicación del Memorándum de Maastricht (CCE, 1993)⁽⁴⁾ hasta esta afirmación tardía: “La idea de la renovación estructural a través del direccionamiento de la innovación ha encontrado quizás la expresión más original en la idea de Albert Hirschman del desarrollo a través del crecimiento desequilibrado” (Mazzucato, Kattel y Ryan-Collins, 2020, p.422).

En el citado Memorándum de Maastricht el enfoque basado en misiones se presenta como un instrumento idóneo para orientar una política eficaz de innovación y difusión tecnológica enfocada en grandes objetivos de interés social, particularmente en materia ambiental, heredero de las ‘misiones’ impulsadas por las potencias emergentes después de la Segunda Guerra Mundial, notablemente en sus programas espaciales, pero establecido teniendo en cuenta que, a diferencia de los proyectos anteriores orientados por misiones, que estaban en gran medida aislados del resto de la economía, “los proyectos orientados por desafíos medioambientales necesitarán combinar las compras públicas con muchas otras políticas que permitan generar efectos generalizados en toda la estructura económica de producción y consumo” (CCE, 1993, p.14).

En dicho documento, con una doble inspiración hirschmaniana que combina el énfasis en la atención dada a los ‘encadenamientos’ o ‘enlaces’ (*linkages*) en la estructura productiva (Hirschman, 1958) con la idea de que el ‘crecimiento desequilibrado’ podría despertar energías latentes y capacidades emprendedoras para desencadenar una “conspiración multidimensional” hacia el desarrollo (Hirschman, 1977, p.233), se enfatiza en la importancia de la generación

de “enlaces multidireccionales” (CCE, 1993, p.12), así como de entender el cambio tecnológico como un proceso acumulativo y de la complementariedad y coherencia – planificación– que requiere el proceso a llevar a cabo.

También es interesante observar esos conceptos, más de 15 años después, en la Declaración de Lund (Consejo de la Unión Europea, 2009), y, más cerca de la actualidad, en trabajos de Mariana Mazzucato, al tiempo que la definición de múltiples “grandes desafíos” y “misiones” se multiplicó en diversas instituciones alrededor del mundo, particularmente en América del Norte⁽⁵⁾. Finalmente, por ejemplo, el trabajo realizado por Mazzucato y Willetts en 2019 para el gobierno del Reino Unido demuestra la vigencia del enfoque de las políticas orientadas por misiones en el ámbito de los países centrales. Sin embargo, la propia Mazzucato (2018a) reconoció que la literatura sobre políticas orientadas por misiones ha ignorado a los países en desarrollo:

Si bien la literatura se ha centrado en gran medida en las políticas orientadas por misiones en los países desarrollados, tal vez haya más oportunidades en los países en desarrollo debido a los mayores ‘desafíos’ que enfrentan. ... Un segundo problema (además de ignorar a los países en desarrollo)” (p. 9)

El trabajo de Mazzucato y Penna (2016), centrado en el sistema de innovación brasileño y, más recientemente, en los desafíos sociales, ambientales y tecnoeconómicos en América Latina y el Caribe (Mazzucato y Penna, 2020), representan excepciones significativas a dicha situación.

2. Políticas orientadas por misiones para el desarrollo de la periferia: En busca del eslabón perdido

Al analizar la literatura relacionada con las políticas orientadas por misiones, se observa que existe, implícita o explícitamente, un marco determinado para la definición

de dichas misiones en todos los casos. Por ejemplo, en el informe realizado por Mazzucato (2018b) para la Unión Europea, dicho marco está dado por los ODS de Naciones Unidas y en el mencionado que realizara para el gobierno del Reino Unido (Mazzucato y Willetts, 2019), por una serie de cuatro temas seleccionados: “Crecimiento limpio”, “inteligencia artificial y economía de datos”, “envejecimiento de la población” y “el futuro de la movilidad”⁽⁶⁾. Es decir, según la misma autora, que “el crecimiento económico no sólo tiene magnitud sino dirección” (Mazzucato, 2017, p.3) y que la definición de esas direccionalidades es previa y determina toda la agenda de desarrollo.

Ahora bien, más allá del carácter virtuoso que tienen por derecho propio, dados los aportes que buscan hacer a la construcción de un mundo mejor tanto en términos sociales como ambientales, ¿son direccionalidades como las mencionadas adecuadas para conducir procesos de desarrollo económico y social en países periféricos? ¿permitirían contribuir a resolver sus problemas estructurales relacionados con sus capacidades industriales y tecnológicas, y las características de la inserción de sus economías en los flujos comerciales internacionales?

Antes de responder a esa pregunta podría surgir otra más básica, relacionada, por ejemplo, con la idoneidad –entendida en el mismo sentido que se acaba de mencionar– de los ODS para conducir de manera efectiva la agenda de innovación y crecimiento de la Unión Europea. La respuesta, en ese caso, podría ser afirmativa debido a que se trata de una región cuyo crecimiento económico está impulsado principalmente por la generación y difusión de innovaciones⁽⁷⁾; por lo tanto, este tipo de agendas, aplicadas en dicho ámbito desde hace casi treinta años, que son capaces de liberar potencialidades sociales y técnicas orientadas hacia la resolución de problemas de alcance global, tienen más chances de ser exitosas⁽⁸⁾.

Algo similar puede decirse del caso del Reino Unido; básicamente, como se indicó, se definieron allí objetivos con un criterio similar al de los ODS, posiblemente mejor adaptados

a las prioridades de la sociedad y el gobierno de dicho país. Por lo demás, la reflexión para ese caso es la misma⁽⁹⁾.

Pero, volviendo a la pregunta anterior, ¿son apropiadas tales direccionalidades al contexto de la periferia global? Se piensa que dar una respuesta afirmativa a esta pregunta implicaría cometer un error similar al que Albert Hirschman identificó para las teorías del “crecimiento equilibrado” como una extrapolación errónea de las teorías keynesianas destinadas a reactivar el crecimiento en las economías desarrolladas sin considerar que la situación de los países subdesarrollados es completamente diferente puesto que la mayoría de las actividades no están esperando ser reactivadas, sino que, por el contrario, aún no existen (Hirschman, 1958).

Es decir, mientras los países industrialmente avanzados cuentan con un denso entramado de capacidades productivas, tecnológicas y científicas, altamente capaces de transformar innovaciones –originadas, en muchos casos, por el impulso de un “estado emprendedor” (Mazzucato, 2013)– en nuevas oportunidades de mercado, la situación en los países periféricos es completamente distinta, con muchos eslabones faltantes en el tejido productivo y con otros dominados por empresas transnacionales, cuyas actividades no se caracterizan regularmente por promover la densificación del entramado productivo y el fortalecimiento de capacidades industriales y tecnológicas en las periferias (ver, por ejemplo, Langard, 2016).

De lo expresado en los párrafos anteriores se deriva que, para aumentar las posibilidades de que el enfoque de las políticas orientadas por misiones sea efectivo para contribuir al desarrollo de los países periféricos, se requieren mayores grados de focalización. De hecho, Mazzucato y Penna (2016) mostraron su conciencia de dicha necesidad al incluir en su modelo un eslabón adicional entre los “grandes desafíos” de alcance global basados en los ODS y las misiones particulares a definir en el caso de los países de la periferia.

Denominaron a dicho eslabón ‘área’ y postularon un listado posible para el caso de Brasil, reproducido posteriormente en su trabajo reciente para el Banco Interamericano de Desarrollo (Mazzucato y Penna, 2020): ‘Infraestructura urbana, suburbana e interurbana’; ‘servicio público e infraestructura pública’; ‘agroindustria y agricultura familiar’; ‘energía y medio ambiente’; ‘seguridad nacional y digitalización’; ‘atención sanitaria y ciencias de la vida del siglo XXI’.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de este intento de tender un puente entre desafíos de alcance global y las características, problemas y potencialidades particulares de los países periféricos –en ese caso Brasil–, es evidente que aún queda mucho por hacer para mejorar este tipo de enfoques.

En primer lugar, existe la necesidad de discutir los criterios a seguir para la selección de las posibles “áreas” mencionadas, en particular por el hecho de que, de acuerdo a lo explicado anteriormente, su objetivo no debe ser sólo reducir el alcance notablemente amplio de los ODS a agregados más manejables, tal como parece ser el caso en el trabajo citado, sino ofrecer una focalización más precisa en cuanto a objetivos de industrialización y de avance tecnológico⁽¹⁰⁾.

Máxime tomando en cuenta que dicha focalización no es en modo alguno incompatible con la búsqueda de objetivos de alcance global, como un mejor desempeño ambiental de sus economías. De hecho, dichos objetivos podrían ser sinérgicos, considerando la multiplicidad de oportunidades de desarrollo industrial y tecnológico que se asocian a los procesos de transición hacia economías y sociedades más sustentables.

3. Definición de vectores: Compatibilizando una agenda posclásica con una agenda estructuralista de desarrollo

Tal como se analizó en la sección anterior, la aplicación de políticas de desarrollo

basadas en misiones en el ámbito de los países periféricos no podría ser efectiva a partir de la mera extrapolación de su aplicación en los países centrales, tal como a grandes rasgos se propone en los trabajos recientes que se constituyen como las primeras aproximaciones a dicha aplicación.

Por el contrario, se requiere de una recuperación más completa de la memoria perdida por los largos años en que las ideas del ‘crecimiento desequilibrado’ se utilizó como sustento teórico no explicitado de las políticas de crecimiento en países del centro mundial, en particular los europeos, evocando a los aportes del estructuralismo latinoamericano, junto a los demás de la etapa clásica de los estudios sobre desarrollo, con su énfasis en la importancia de la industrialización y el avance tecnológico⁽¹¹⁾.

Al mismo tiempo, y tomando en cuenta la aludida fortaleza polisémica del concepto de desarrollo (Koponen, 2019), la recuperación de esa memoria debe considerar también los cambios ocurridos en el mundo desde el “ocaso de la teoría económica del desarrollo” (Hirschman, 1980), tanto en relación a los actores con capacidades de inclinación en los procesos de desarrollo y en su gobernanza, como en las mismas discusiones teóricas que se suscitan en torno a problemas agudizados en las últimas décadas, en particular los relacionados con la sustentabilidad ambiental.

De esta forma, se exploran brevemente en la presente sección una serie de cinco criterios específicos que podrían ayudar a la definición de vectores compatibles con una visión hirschmaniana o estructuralista del desarrollo (el primero, considerado fundamental y los restantes, muy importantes pero de tipo complementario), los cuales, al funcionar dentro de un marco general dado por objetivos globales desarrollo de perfil posclásico (en particular, los ODS de las Naciones Unidas), tienen el potencial de cumplir con la mencionada función de focalización, armonización y articulación.

El primer criterio propuesto refiere a la importancia de promover vectores que se relacionen, al menos en forma potencial, con

la generación de productos de alta tecnología; con capacidades industriales y tecnológicas acumuladas a nivel nacional o regional; y con la posibilidad de definir caminos que permitan el escalado productivo y tecnológico, con capitalización creciente.

Por la importancia central de este primer criterio para la visión hirschmaniana o estructuralista a la que suscribe, se realiza a continuación un análisis particular más profundo respecto de sus principales dimensiones. El primero, asociado a la necesidad de definir vectores con el potencial de generar productos de alta tecnología, se refiere a la necesidad de tener prevenciones respecto de las denominadas “fantasías posindustriales” (Chang, 2013, p.124), ampliamente difundidas en la actualidad, las cuales pueden conducir a la idea de que los países periféricos pueden eludir su industrialización y construir su prosperidad sobre la base del sector de servicios, lo cual fue señalado tempranamente como un grave error por Fajnzylber (1983), y se trasunta en muy buena medida en el enfoque propuesto por Mazzucato y Penna (2020).

Se trata de un tipo de fantasía muy peligroso, basado en análisis superficiales de experiencias de desarrollo internacional y datos estadísticos –particularmente sobre empleo– que, al tiempo que dejan de lado la evidencia aportada por los estudios clásicos de desarrollo, de raíz estructuralista, en referencia a las tendencias seculares de precios relativos en el comercio internacional, no toman en cuenta que, aun cuando los servicios aumentan su peso relativo en la vida social y económica de los países desarrollados, esto no significa que la industria no siga siendo la columna vertebral de su prosperidad (Chang, 2013).

Esto se debe principalmente a la capacidad de dicho sector para generar encadenamientos y rendimientos crecientes y dinámicos, pasibles de inducir el cambio estructural y aumentar la productividad de la economía –por ejemplo, al proveer de insumos, como máquinas o productos químicos o biológicos, así como innovaciones de tipo organizacional, a otros sectores de la economía (Lavarello, 2017)–, construyendo

y fortaleciendo capacidades colectivas clave para sostener procesos innovadores –en la terminología de Pisano y Shih (2009) “bienes comunes industriales” (p.3)–.

También, a que la industria es precisamente la responsable de un desarrollo más vigoroso de los servicios, en particular los más sofisticados, tanto por contribuir a la elevación de los niveles generales de ingreso nacional y a su mejor distribución como porque las actividades manufactureras suelen interrelacionarse e imbricarse con servicios especializados, alcanzando en muchos casos una escala y sofisticación que les permite explicar la mayor parte de los ingresos de muchas empresas industriales, como es el caso de Rolls-Royce (Livesey, 2006).

Por otra parte, la importancia de tomar en cuenta las capacidades industriales y tecnológicas acumuladas a nivel nacional o regional se asocia con la razón obvia vinculada a la conveniencia de aprovechar y poner en valor los “bienes comunes industriales” en cuyo desarrollo el país invirtió en el pasado, pero también porque si la política industrial-tecnológica resulta incongruente con las dotaciones y capacidades existentes, desafiando en forma excesiva las señales de precios de mercado y la estructura productiva de la cual se parte, puede llevar a una trampa de bajo crecimiento (Lavarello y Sarabia, 2015).

El segundo criterio propuesto para la selección de vectores, se relaciona con el concepto de ‘eslabonamientos hacia atrás’ de Hirschman (1958) y sugiere aprovechar las ventajas que puede brindar a la política industrial la focalización en eslabones proveedores de bienes y servicios a sectores dinámicos y económicamente significativos que se desenvuelven en el territorio nacional, tal como se hiciera en países como Noruega en relación a su industria de equipos y servicios sofisticados orientados al sector pesquero –y luego al sector petrolero–, Finlandia y sus proveedores de la industria minera, y Dinamarca con su poderosa industria láctea (Ramos, 2001).

El tercero, se relaciona

fundamentalmente con los aportes que puede generar en la competitividad sistémica de un país las condiciones de acceso a la energía y a los servicios de transporte. Asimismo, la importancia de este criterio se incrementa si se considera el efecto potencial que estos segmentos pueden tener por sí mismos para el equilibrio de las cuentas externas nacionales.

El cuarto, se refiere a la necesidad de evitar definir una agenda de desarrollo “espacialmente ciega” (Coenen, Hansen y Rekers, 2015, p.485), considerando tanto la relación de la dimensión territorial en los procesos de innovación y de difusión tecnológica (Pisano y Shih, 2009; Coenen et al., 2015) como la potencialidad y pertinencia *per se* del desarrollo socioterritorial de un país o región.

El quinto criterio propuesto, se refiere a la definición de vectores –y luego de misiones social y ambientalmente relevantes enmarcadas en éstos– inspiradores y capaces de despertar y conducir la energía social necesaria para el proceso de desarrollo.

Por último, se señala que, para la selección de los vectores más adecuados para la correcta focalización de una política de desarrollo basada en misiones en el entorno periférico, puede ser de gran importancia mantener un enfoque sistémico, así como considerar la existencia de ciertas comunidades de práctica (Wenger, McDermott y Snyder, 2002), insertas en la vida social y económica de un determinado país o región, pudiendo ilustrarse estas consideraciones con un ejemplo: La industria naval puede considerarse un “sector” importante para un país, pero se puede ganar mucho al considerarlo como parte de un sistema, asociado a una comunidad de práctica, que incluye no solo su faceta industrial, sino también la logística naval, las actividades productivas realizadas en ríos y mares, como la pesca, e incluso los estudios académicos y las investigaciones relacionadas.

Centrarse en estos sistemas (otros ejemplos podrían ser: El ferroviario, el nuclear, el de la movilidad eléctrica, todos los cuales también cumplen ampliamente con los criterios antes discutidos)⁽¹²⁾ puede

ofrecer muchas ventajas sobre la orientación clásica focalizada en sectores industriales, especialmente por dos razones. En primer lugar, porque las políticas de desarrollo deben capturar el panorama general de las estructuras sociales y económicas que buscan transformar, y porque rara vez, cuando son efectivas, consisten en medidas aisladas, sino en un conjunto sistémico que actúa en diferentes niveles simultáneamente. De hecho, el mismo enfoque de las políticas orientadas por misiones se basa en esta idea.

En segundo lugar, porque las comunidades de práctica suelen construirse en torno a estos sistemas y no en torno a alguno de sus segmentos particulares, y porque dichas comunidades pueden resultar fundamentales para el éxito de las políticas de desarrollo, al contener en su seno los conocimientos, capacidades y energía social necesaria para llevarlas adelante.

Conclusiones

El estudio del devenir del concepto de desarrollo garantiza, a quienes se animan a llevarlo adelante, más de una perplejidad. La más importante se relaciona con la transformación radical del sentido asignado a éste en los principales foros y en la producción académica a nivel mundial desde comienzos de la década de 1980, la cual espera aún su mejor elucidación, desafío que las ciencias sociales –estudios políticos, históricos, económicos, sociológicos, entre otros– tienen todavía por delante asumir.

El presente trabajo se concentra en un aspecto particular de dicha transformación, o, dicho de otra forma, de ese gran olvido que implicó el abandono de los enfoques de raíz estructuralista en los estudios sobre desarrollo: El dilatado olvido de Hirschman en torno a lo que hoy suelen llamarse ‘políticas orientadas por misiones’, y con él, el de la periferia y del enfoque estructuralista.

Dicho análisis, que implica la consideración de algunos esfuerzos recientes por promover la aplicación de ese tipo de

políticas en el ámbito de los países periféricos, y que incluso reivindican a Hirschman como su principal inspirador, permite arribar a una conclusión fundamental, primer aporte sustantivo de esta investigación: No son todavía suficientes, dado que, en lugar de proponer una recuperación de la perspectiva estructuralista, plantean la aplicación de políticas basadas en misiones que desconocen las diferencias fundamentales entre países centrales y periféricos, así como los desafíos particulares que enfrentan estos últimos para transformar la estructura de sus economías y sociedades, entre los que el avance industrial y tecnológico ocupa un lugar medular e ineludible.

Así, se discute un conjunto de criterios de focalización útiles para evitar el contrasentido de pretender aplicar en los países periféricos políticas basadas en aportes de Albert Hirschman, y así en la tradición de pensamiento económico estructuralista, sin asignar un rol central a la política industrial y tecnológica en la conformación de la agenda de desarrollo, dando lugar al segundo aporte sustantivo de esta investigación, al contribuir con elementos de focalización que habilitan a una aplicación potencialmente más efectiva de políticas de desarrollo orientadas por misiones en el ámbito de los países periféricos.

Por último, se menciona que esta investigación se ha enfrentado a la dificultad asociada a la relativa escasez de publicaciones que en la actualidad aborden la cuestión del desarrollo económico y social de los países con una perspectiva estructuralista, o que al menos reconozcan la existencia de perspectivas diversas sobre el desarrollo, y la necesidad de promover su diálogo.

Pero, dicha dificultad también puede constituirse como un estímulo para promover, tomando en cuenta lo analizado y concluido en este trabajo, nuevos estudios con una perspectiva pluralista del desarrollo, de la economía y de las ciencias sociales, en especial los que permitan a los países de la periferia mundial contar con elementos que les consientan focalizar adecuadamente sus políticas industriales y tecnológicas.

Notas

¹ Sobre los antecedentes, desde los siglos XVI y XVII, de los estudios enfocados en lo que hoy se llama desarrollo, puede consultarse a Chang (2015), quien los considera “la tradición intelectual más importante de la economía desde el punto de vista de su impacto en el mundo real... que subyace en casi todas las experiencias de desarrollo económico de la historia humana, desde la Gran Bretaña del siglo XVII hasta la China de hoy, pasando por los Estados Unidos y la Alemania del siglo XIX” (p.127). A su vez, como antecedente inmediato a la consolidación de los estudios sobre desarrollo de la década de 1950, se destaca el trabajo fundante debido a Rosenstein-Rodan (1943).

² Una interesante anticipación a esta metáfora expresada en relación a la no consideración de los aspectos vinculados a la tecnología como factor medular para los procesos de desarrollo puede encontrarse en Ferrer (1974), así como se destaca en Rougier (2016).

³ El citado trabajo reciente debido a Fischer también es sugerente en este sentido. Se titula “¿El Fin de las Periferias? Sobre la perdurable relevancia del estructuralismo para comprender el desarrollo global contemporáneo” (Fischer, 2015).

⁴ Este documento fundacional también debe mucho a un trabajo anterior que señalaba las diferencias entre lo que se denominó un enfoque “orientado por misiones” y un enfoque “orientado a la difusión” de la política de tecnología industrial (Chiang, 1991). El Memorandum de Maastricht tiene la virtud de generar una síntesis adecuada de tales enfoques. También es importante señalar que lo que ahora se llama un enfoque de ‘políticas orientadas por misiones’ es el resultado de dicha síntesis, y no lo que Chiang tenía en mente al utilizar la misma expresión, esto es, por ejemplo, los programas de espacios o militares de innovación llevados a cabo por los EE. UU. después de la segunda posguerra.

⁵ La iniciativa Grand Challenges in Global Health, de la Fundación Bill & Melinda Gates (Varmus et al., 2003) contribuyó a difundir el

uso de la denominación “grandes desafíos” para referirse a otras iniciativas basadas en el enfoque de misiones para la innovación. Dicha denominación también está presente en trabajos enmarcados en el enfoque de ‘políticas orientadas por misiones’, refiriéndose generalmente al marco en el que se definen “misiones” y “proyectos” específicos (ver, por ejemplo, Mazzucato, 2018b).

⁶ El citado trabajo de publicación reciente centrado en América Latina y el Caribe (Mazzucato y Penna, 2020) es un caso diferente, porque tiene como objetivo analizar algunas iniciativas seleccionadas que no se enmarcaron explícitamente en un enfoque orientado por misiones, ni en una lista de “grandes desafíos” particulares, en su concepción, pero que los autores consideraron posteriormente que cumplían con las características principales de este enfoque.

⁷ Porter, Ketels y Delgado (2007) señalan las diferencias entre países cuyo crecimiento económico está impulsado fundamentalmente por la disponibilidad de ciertos factores productivos básicos y exportados que compiten a través de los precios, aquellos donde el factor clave del crecimiento es la inversión y aquellos que alcanzaron un estadio superior, cuyo crecimiento está determinado principalmente por las innovaciones que se generan en un entorno de gran fortaleza preexistente del entramado productivo, tecnológico y científico nacional.

⁸ El mayor poder de los países del centro mundial, y por ende su capacidad para influir en la definición de agendas tecnológicas de alcance global, también es significativo en este sentido.

⁹ Quizás en el caso de muchos países occidentales desarrollados, la discusión más útil y necesaria sobre este tema se relaciona con la dimensión territorial del desarrollo industrial, aspecto muchas veces pasado por alto, con graves consecuencias, como advierten por ejemplo Pisano y Shih (2009) para el caso de Estados Unidos.

¹⁰ De esta forma, acaso la palabra ‘vector’ pueda ser más adecuada para esta función que la de ‘área’, dado que denota una idea de dirección.

¹¹ La recuperación completa de esta memoria, y así la consideración del enfoque estructuralista en este tipo de políticas, podría servir, para este caso particular, como ‘antídoto’ a lo que se ha identificado como la clave de la supervivencia del pensamiento económico de raíz neoclásica frente a las diferentes heterodoxias que han intentado “romper el hielo de la monoeconomía” (Hirschman, 1980, p.1060), esto es, la asimilación de dichas vertientes al pensamiento ortodoxo (Villadeamigo y Cianci, 2018).

¹² Contrastar este tipo de vectores con las ya mencionadas áreas de focalización propuestas por Mazzucato y Penna (2020), puede ayudar a transmitir con nitidez la idea central de este artículo.

Referencias bibliográficas

- Baran, P. A. (1952). On the political economy of backwardness. *The Manchester School*, 20(1), 66-84. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1952.tb00830.x>
- Bull, B., y Boås, M. (2012). Between ruptures and continuity: Modernisation, dependency and the evolution of development theory. *Forum for Development Studies*, 39(3), 319-336. <https://doi.org/10.1080/08039410.2012.688860>
- Chang, H. J. (2010). Hamlet without the prince of Denmark: How development has disappeared from today’s “development” discourse. In S. R. Khan y J. Christiansen (Eds.), *Towards new developmentalism: Market as means rather than master* (pp. 47-58). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203844311>
- Chang, H. J. (2013). *23 cosas que no te cuentan del capitalismo*. Debate.
- Chang, H. J. (2015). *Economía para el 99% de la población*. Debate.

- Chiang, J.-T. (1991). From “mission-oriented” to “diffusion-oriented” paradigm: The new trend of U.S. industrial technology policy. *Technovation*, 11(6), 339-356. [https://doi.org/10.1016/0166-4972\(91\)90017-X](https://doi.org/10.1016/0166-4972(91)90017-X)
- Coenen, L., Hansen, T., y Rekers, J. V. (2015). Innovation policy for grand challenges. an economic geography perspective. *Geography Compass* 9(9), 483-496. <https://doi.org/10.1111/gec3.12231>
- Comisión de las Comunidades Europeas - CCE (1993). *An integrated approach to European innovation and technology diffusion policy. A Maastricht Memorandum*. Programa de la Comunidad Europea para la Innovación y la Transferencia Tecnológica. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7255a860-ced6-438b-8300-b31d25790e6a>
- Consejo de la Unión Europea (2009). *The Lund Declaration: Europe must focus on the grand challenges of our time*. <https://www.vr.se/download/18.6969eb1a16a5bec8b59338/1556886570218/Lund%20Declaration%202009.pdf>
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Universidad Central de Venezuela.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen.
- Ferrer, A. (1974). *Tecnología y política en América Latina*. Editorial Paidós.
- Fischer, A. M. (2015). The end of peripheries? On the enduring relevance of structuralism for understanding contemporary global development. *Development and Change*, 46(4), 700-732. <https://doi.org/10.1111/dech.12180>
- Frank, A. G. (1969). The development of the underdevelopment. In A. G. Frank (Ed.), *Latin America: Underdevelopment or revolution, essays on the development of underdevelopment and the immediate enemy* (pp. 3-20). Monthly Review Press.
- Furtado, C. (1973). El Modelo Brasileño. *El Trimestre Económico*, 40(159(3)), 587-599. <https://www.jstor.org/stable/20856362>
- Gerschenkron, A. (1951). *Economic backwardness in historical perspective: A book of essays*. Praeger.
- Hirschman, A. O. (1958). *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1977). Enfoque generalizado del desarrollo por medio de eslabonamientos, con especial referencia a los productos básicos. *El Trimestre Económico*, 44(173(1)), 199-236. <https://www.jstor.org/stable/20856610>
- Hirschman, A. O. (1980). Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. *El Trimestre Económico*, 47(188(4)), 1055-1077. <https://www.jstor.org/stable/23395022>
- Koponen, J. (2020). Development: History and power of the concept. *Forum for Development Studies*, 47(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/08039410.2019.1654542>
- Langard, F. (2016). Producción de maquinaria agrícola en Argentina: Análisis comparado de las dinámicas de los conglomerados nacionales y de las cadenas globales de valor. *Trabajo y Sociedad*, (27), 405-424. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13926/pr.13926.pdf
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En

- M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.), *Manufactura y cambio estructural: Aportes para pensar la política industrial en Argentina* (pp. 55-109). CEPAL. <https://doi.org/10.18356/0536ee73-es>
- Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/39886>
- Lewis, W. A. (1978). *The evolution of the international economic order*. Princeton University Press.
- Livesey, F. (2006). *Defining high value manufacturing*. University of Cambridge, Institute for Manufacturing.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking the public vs. private myth in risk and innovation*. Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2018a). *Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and opportunities*. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, M. (2018b). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Oficina de publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/360325>
- Mazzucato, M., Kattel, R., y Ryan-Collins, J. (2020). 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>
- Mazzucato, M., y Penna, C. (2016). *The Brazilian innovation system: A mission oriented policy proposal*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Mazzucato, M., y Penna, C. (2020). The age of missions: How to address social challenges through mission-oriented innovation policies in Latin America and the Caribbean? Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0002828>
- Mazzucato, M., y Willetts, D. (2019). *A mission-oriented UK industrial strategy*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-04>
- Pisano, G. P., y Shih, W. C. (2009). Restoring American Competitiveness. *Harvard Business Review*, 1-14. <https://hbr.org/2009/07/restoring-american-competitiveness>
- Porter, M., Ketels, C., y Delgado, M. (2007). The microeconomic foundations of prosperity: Findings from the business competitiveness index. In A. Lopez-Claros, M. Porter, K. Schwab y X. Sala-i-Martin (Eds.), *The Global Competitiveness Report 2007-2008* (pp. 51-81). Foro Económico Mundial.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502. <https://doi.org/10.2307/3466824>
- Ramos, J. (2001). Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿Una estrategia prometedoras? En M. Dirven (Comp.), *Apertura económica y (des)enclavamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina* (pp. 29-57). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2281/1/S2001039_es.pdf
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211. <https://doi.org/10.2307/2226317>

- Rosenstein-Rodan, P. N. (1961). Notes on the theory of the 'big push'. In H. S. Ellis (Eds.), *Economic development for Latin America* (pp. 57-81). International Economic Association Series. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-08449-4_3
- Rostow, W. W. (1956). The take-off into self-sustained growth. *The Economic Journal* 66(261), 25-48 <https://doi.org/10.2307/2227401>
- Rougier, M. (2016). Aldo Ferrer y la obstinación por el desarrollo. *H-Industri@*, 10(18), 128-151. <http://hdl.handle.net/11336/20133>
- Scholte, J. A., y Söderbaum, F. (2017). A changing global development agenda? *Forum for Development Studies*, 44(1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/08039410.2017.1275843>
- Varmus, H., Klausner, R., Zerhouni, E., Acharya, T., Daar, A. S., y Singer, P. A. (2003). Grand challenges in global health. *Science*, 302(5644), 398-399. <https://doi.org/10.1126/science.1091769>
- Villadeamigo, J., y Cianci, L. J. (2018). Profundización de la industrialización de Argentina: Aportes desde una perspectiva heterodoxa. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXIV(3), 97-107.
- Wenger, E., McDermott, R., y Snyder, W. (March 25, 2002). Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge. *Harvard Business School*. <https://hbswk.hbs.edu/archive/cultivating-communities-of-practice-a-guide-to-managing-knowledge-seven-principles-for-cultivating-communities-of-practice>