

Capítulo 7: LA DINÁMICA ECONÓMICA. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

7.1 Cambio tecnológico e incorporación de innovaciones

En las definiciones existentes sobre la *tecnología* destaca el componente de *transformación* de técnicas, procesos, procedimientos, formas de producción o sistemas de organización, entre otros aspectos. En este sentido, *tecnología* es un término más amplio que el de *técnica*, en la medida que la tecnología combina diferentes técnicas y procedimientos. Por el contrario, la **técnica** se refiere al dominio de los métodos operativos que intervienen en la transformación de un producto. Se trata de operaciones, habilidades o destrezas adquiridas a través del aprendizaje y perfeccionadas incesantemente en la práctica. Existen técnicas *específicas* según oficios, mientras que la *tecnología* es el proceso de aplicación de conocimientos científicos y técnicos en el ámbito de la producción, lo cual incorpora las técnicas necesarias para la fabricación del producto, así como el “*saber hacer*” organizador de la actividad productiva y empresarial en todas sus actividades relevantes. La *tecnología* incluye, pues, conocimiento y técnicas, saber y acción, información y aplicación concreta de dicha información en el trabajo. Integra, por tanto, elementos materiales (maquinaria, equipos, recursos naturales) e inmateriales (“*saber hacer*”, conocimientos, información, organización, comunicaciones y relaciones interpersonales). En suma, a la *tecnología* le corresponde la capacidad de elaborar, utilizar y perfeccionar las diferentes *técnicas*.

En la *dinámica económica* son claves los temas relativos al **cambio tecnológico, el cual** hace referencia a la incorporación y difusión de innovaciones tecnológicas, así como a sus efectos e impacto. Las innovaciones tecnológicas son aquellas actividades o procesos que incorporan nuevas posibilidades o alternativas técnicas en la producción, orientadas por la existencia o identificación de oportunidades de mercado o necesidades de la población.

El origen de las innovaciones tecnológicas puede ser resultado de una invención o la transferencia de tecnologías. Las *invenciones* son producto del conocimiento e implican un proceso de comprensión de la realidad (o la materia) con la ayuda de recursos intelectuales. Pero la invención no implica automáticamente la introducción de innovaciones ya que ello requiere, esencialmente, un proceso económico y social. Asimismo, la *innovación* no implica siempre la existencia de invenciones, ya que los cambios en las formas de organización productiva son innovaciones importantes. Hablamos, pues, de *innovaciones* para referirnos a nuevas aplicaciones tecnológicamente dirigidas a atender a determinadas demandas del mercado o la sociedad. De otro lado, la *difusión* de innovaciones es el proceso por el cual éstas pasan a ser incorporadas por un número creciente y masivo de usuarios.

El proceso de incorporación de innovaciones no es lineal sino complejo. No existe una secuencia simple desde la invención al desarrollo innovador y la mejora de la producción. El enfoque tradicional establece una relación *causal o lineal* entre ciencia y tecnología (C&T), mientras que el *enfoque interactivo* contempla la introducción de innovaciones como un proceso complejo con múltiples retroalimentaciones, que requiere las correspondientes *vinculaciones* entre los actores productivos y los poseedores de conocimiento en los distintos ámbitos territoriales (Albuquerque, 2008).

Para el enfoque *lineal o secuencial* el cambio tecnológico depende del stock de conocimientos científicos existentes y de los que se obtienen a través de la investigación básica. Sin embargo, la investigación básica no es siempre una fuente directa de la innovación, aunque desempeña un papel fundamental –pero no exclusivo– en la producción de conocimiento, favoreciendo además de forma indirecta el proceso de innovación a través de la educación. Existen, pues, múltiples fuentes para activar el proceso de innovación, no solamente la ciencia, ya que gran parte de las innovaciones surgen de la *capacidad de innovar* en las distintas fases de desarrollo de las tecnologías.

Asimismo, hay un conjunto importante de innovaciones *incrementales* relacionadas con las mejoras de productos y procesos; y también hay que tener en cuenta las actividades de *imitación creativa* de innovaciones ya existentes como una forma importante de innovación.

La **innovación** es, pues, la fuerza motriz que impulsa a las empresas, organizaciones, instituciones y territorios a la renovación de las estructuras productivas y de gestión, y al surgimiento de nuevos sectores de actividad económica y empleo. Los principales ámbitos en los que se concreta la innovación son:

- la renovación y mejora de métodos de producción;
- la renovación y ampliación de la gama de productos y servicios para la atención de las necesidades de la población;
- la incorporación de cambios en la gestión, organización, condiciones de trabajo y cualificaciones para el empleo; y
- los cambios y adaptaciones socio-institucionales, culturales y territoriales que todo ello conlleva.

La capacidad para introducir innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial constituye, pues, una cuestión crucial para el desarrollo. La inversión de recursos financieros, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho desarrollo, ya que ello depende de la aplicación de dichos recursos hacia una inversión productiva real, de carácter sostenible y generadora de empleo, una cuestión diferente a las aplicaciones financieras especulativas, como ya se ha insistido. De este modo, para que las innovaciones tengan lugar es necesario que los usuarios de las mismas se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) en los diferentes procesos productivos o de gestión concretos. De ahí la importancia, cada vez mayor, de la creación de *sistemas territoriales de innovación* que aseguren la vinculación entre las empresas e instituciones de apoyo a la innovación y los actores clave del desarrollo, tanto privados como públicos y comunitarios.

Las *innovaciones tecnológicas* han estado siempre en el origen de las transformaciones de los procesos productivos. Sin embargo, todas las innovaciones tecnológicas requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas (y de la Administración Pública en general), así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como condición previa para la introducción de dichas mejoras. En realidad, nunca se dan las innovaciones tecnológicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones *sociales e institucionales*. Por ello, hemos de entender las innovaciones tecnológicas en su sentido más amplio, es decir, incluyendo las innovaciones gerenciales, sociales e institucionales que las acompañan y hacen posible.

El crecimiento de la productividad se encuentra, pues, estrechamente vinculado a la incorporación de **innovaciones productivas** en los diferentes ámbitos en que éstas se despliegan, es decir: innovaciones tecnológicas (de producto y de proceso productivo) y medioambientales; innovaciones de gestión y organización empresarial; e innovaciones sociales, laborales e institucionales (ver **Esquema 7.1**).

Entre las **innovaciones tecnológicas** suelen distinguirse las innovaciones de producto y de proceso. Son **innovaciones de producto** la incorporación de nuevos materiales, las mejoras en el diseño y diferenciación del producto, la creación de marcas y la certificación de calidad, entre otras. Por su parte, son **innovaciones de proceso** la incorporación de nuevos equipos y nuevas instalaciones en el proceso productivo, las mejoras en la línea de producción, el control de calidad, y la informatización o digitalización del proceso productivo. Además de estas innovaciones de carácter tecnológico están también las **innovaciones ambientales**, que incluyen el fomento de la eco-eficiencia productiva, la producción ecológica, la gestión sostenible de los residuos, el reciclaje y reutilización de materiales,

el uso eficiente del agua y la energía, el fomento de las energías renovables, etc. Las *innovaciones medioambientales* son hoy día un requerimiento ineludible en la mejora del actual modelo productivo y energético, así como el modelo de consumo predominante.

Esquema 7.1



Igualmente, también están las innovaciones de gestión y organizativas, y las innovaciones sociales, laborales e institucionales. Entre las **innovaciones organizativas y de gestión** cabe señalar las mejoras en la flexibilidad y eficiencia productiva, el acceso a redes de información estratégica, el fomento de la integración productiva, la mejora de las relaciones con proveedores e integrantes de las cadenas productivas, la calidad de los recursos humanos y la mejora en los procesos de gestión.

Finalmente, entre las **innovaciones sociales, laborales e institucionales** podemos citar las mejoras en los procesos de trabajo al interior de las empresas, la mejora de las relaciones laborales, la cooperación entre actores locales, públicos, privados y comunitarios, la difusión del conocimiento, la información y las “buenas prácticas” productivas, el fomento del diálogo entre las empresas, y la descentralización de decisiones, entre otras.

Las empresas y organizaciones en general, deben dotarse –por tanto- de competencias *estratégicas* y *organizativas* que faciliten los procesos de innovación. Entre las competencias *estratégicas* cabe citar la visión de largo plazo, la capacidad para anticipar las tendencias de los mercados y el análisis de las necesidades, y la aptitud para recopilar, tratar e integrar la información socioeconómica y tecnológica. Por su parte, las competencias *organizativas* aluden a la capacidad para la asunción de riesgos, la coordinación al interior de los diferentes departamentos de la empresa u organización, la cooperación eficiente en la red de empresas, organizaciones e instituciones de la cadena productiva

en la que se integra la empresa, la implicación en el proceso de cambio y formación de recursos humanos, así como la integración con las entidades de investigación y desarrollo.

Como vemos, la investigación, el desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías, esto es, el “*factor tecnológico*” en sentido estricto, es un elemento clave de la innovación pero no es el único. Para asegurar la incorporación de innovaciones en la empresa, es decir, para mejorar su desempeño, hay que actuar también sobre el conjunto de la cadena productiva o red de empresas, instituciones y organizaciones de las que forma parte la empresa. Si los diferentes integrantes de la cadena productiva no comparten similar empuje a favor de la incorporación de las innovaciones productivas, toda la cadena se resiente.

El término innovación incluye la idea de *proceso* así como el logro de *resultados*. De un lado, alude a la capacidad de producir, asimilar y difundir con éxito elementos novedosos en las esferas económica, ambiental, social o institucional, y de otro, se refiere al logro de nuevas soluciones frente a los problemas que permiten responder a las necesidades de la población y del medioambiente. Esta doble acepción del término debe tenerse en cuenta ya que cuando se habla de la *difusión* de innovaciones hay que incluir tanto la difusión del proceso, es decir, los métodos y prácticas que hacen posible dichas innovaciones, como la difusión de los resultados, esto es, los nuevos productos, procedimientos o servicios. El *proceso* de innovación se refiere, pues, a la forma en que la misma se concibe y se produce, aludiendo a los diferentes elementos (creatividad, acceso a la información estratégica, diseño, calidad, sostenibilidad ambiental, etc.) y su articulación. Se trata de un conjunto de interacciones entre las diferentes funciones y participantes cuya experiencia y conocimientos se refuerzan mutuamente. De ahí la importancia creciente de estas interacciones, tanto las de carácter interno a la empresa u organización, como las redes con las entidades e instituciones que conforman el entorno territorial. La relación con los usuarios o clientes, la atención a las peticiones o reclamaciones planteadas, la anticipación a las necesidades de los mercados y de la sociedad, todo ello posee una importancia tan grande, o más, que el dominio de las tecnologías.

7.2 Cambio tecnológico y dinámica económica

Como ya se ha señalado, el *cambio tecnológico* se refiere a la incorporación y difusión de innovaciones tecnológicas, así como a sus efectos e impacto. Desde el último tercio del siglo XX, la creciente introducción de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) constituye un “*factor clave*” que impulsa la actual fase de transición en la *dinámica económica* mundial, provocando cambios sustantivos no sólo en las formas de producción y comercialización de bienes y servicios, sino en la vida cotidiana, en el mundo del trabajo, en la gestión y organización empresarial, en las finanzas y comercio internacional y en la gestión y organización de las Administraciones Públicas en general.

La introducción de las TIC en los diferentes procesos productivos y de gestión, ha revolucionado drásticamente las formas de producir, haciendo posible el hecho de trabajar ‘*en la misma unidad de tiempo real*’, esto es, vinculando los diferentes momentos de la actividad económica al disponer de información del comportamiento de la producción, la distribución o el consumo de los productos al mismo tiempo. Ello facilita a las diferentes organizaciones (Administraciones Públicas, empresas, centros de capacitación de recursos humanos, universidades, entidades de asistencia técnica, etc.) la orientación según las necesidades expresadas por las demandas correspondientes. El conjunto de las nuevas tecnologías se va incorporando en los procesos productivos, facilitado por los propios avances de la tecnología informática, a través de las aplicaciones de la biotecnología, los nuevos materiales, las energías renovables y la nanotecnología, mostrando con ello la evidencia de estar asistiendo a una larga fase de transición tecnológica en la cual se producen cambios fundamentales en las formas de producir, en el modo de vivir e incluso en la geografía económica.

Como explica Carlota Pérez (1986): “una revolución tecnológica, para difundirse, debe disponer no sólo de un nuevo potencial técnico, sino de un *factor clave*, esto es, un insumo o conjunto de insumos sencillo de propagación, capaz de ejercer una influencia determinante en la estructura de costes relativos y de actuar como elemento configurador y dinamizador de un nuevo *paradigma tecno-económico*”, el cual puede definirse como la combinación de soluciones técnicas, económicas, sociales e institucionales, que conforman el tipo de organización productiva predominante durante una fase determinada de desarrollo económico. De hecho, el desarrollo tecnológico no es únicamente incremental. A veces se dan cambios radicales de *paradigma*¹ que revolucionan la actividad científica y sus aplicaciones productivas.

Las fases de transición tecnológica durante las cuales se produce la difusión del nuevo paradigma tecno-económico son periodos llenos de retos y desafíos, pero también de oportunidades para delinear nuevos cambios. Lógicamente, la difusión de las nuevas tecnologías no tiene lugar de forma simultánea en los diferentes sectores, actividades y territorios. Todo ello muestra expresiones temporales y territoriales diferentes y en la realidad conviven actividades y formas de producción y de comercio con lógicas de funcionamiento distintas. Por ello se trata de una fase larga de transición tecnológica.

La introducción de *innovaciones* suele producirse a veces de manera acumulativa, esto es, a través de mejoras sucesivas en productos y procesos productivos. En este caso hablamos de *innovaciones incrementales*. No obstante, en ocasiones se produce la emergencia de *innovaciones radicales* que inician nuevas trayectorias tecnológicas, dando nacimiento a nuevas ramas o sectores productivos. Se trata, en este caso, de innovaciones que suponen una ruptura con las formas de producción y gestión precedentes. La introducción de innovaciones radicales en los métodos de producción de una amplia gama de industrias y servicios impulsa las fases de auge y expansión de las “*ondas largas*” de la economía, con el crecimiento de empresas e inversiones productivas en los nuevos sectores motrices de la estructura económica. Estas “*ondas largas*” incluyen también fases de maduración en las cuales comienzan a mostrarse los síntomas de agotamiento del *núcleo tecnológico básico* que caracteriza dicho periodo histórico. Las fases de maduración dan paso a las fases de declive de las ondas largas, como efecto combinado de la obsolescencia tecnológica y la presión de los mayores costes de producción. De esta forma, a partir de las fases de maduración y declive de las trayectorias tecnológicas suele iniciarse o intensificarse la búsqueda de innovaciones de proceso. Asimismo, en las fases de declive, una parte de los capitales suele buscar aplicaciones financieras con preferencia sobre las inversiones productivas, dada la mayor incertidumbre existente en estos periodos.

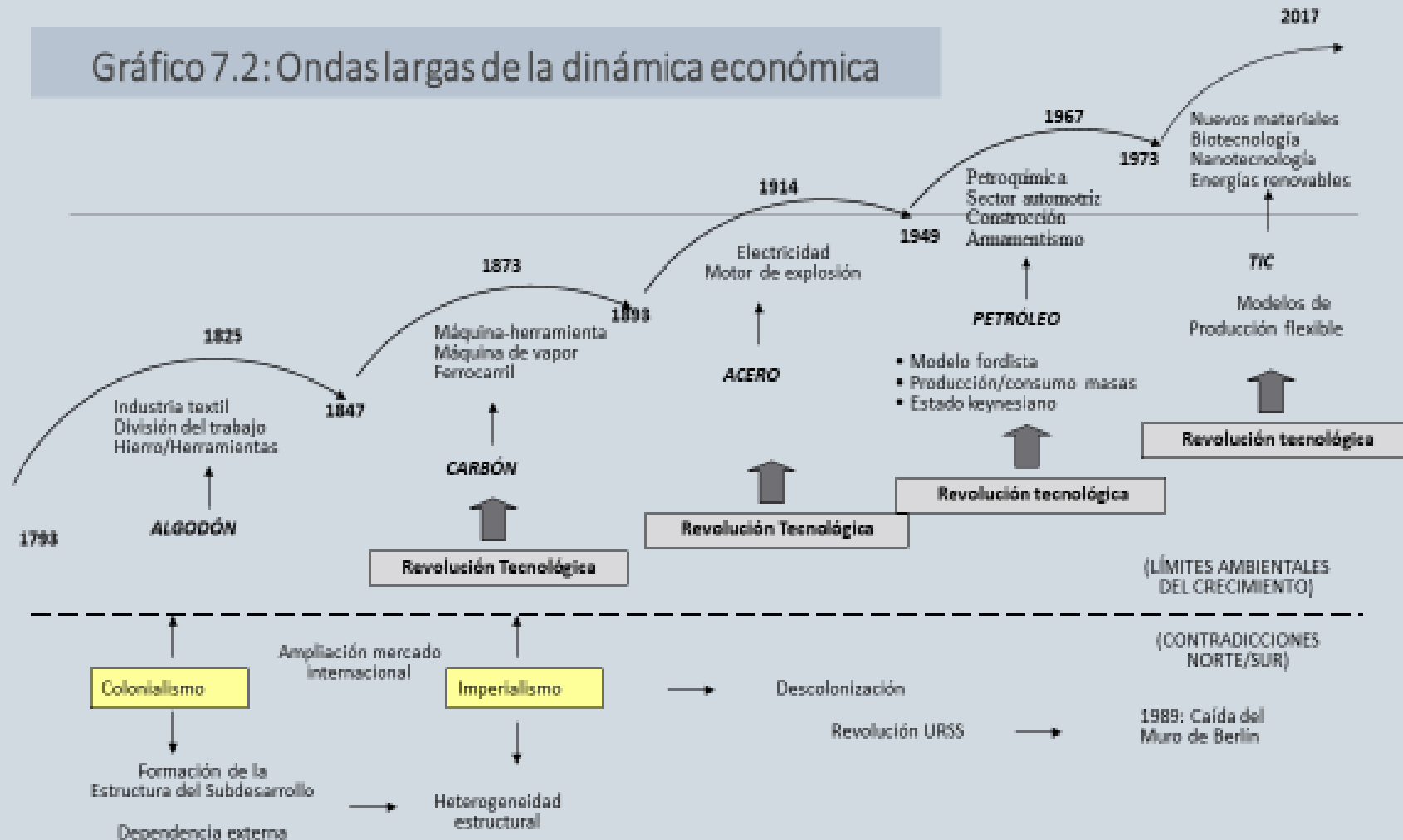
Las TIC han facilitado poderosamente la circulación de los capitales internacionales, provocando el tránsito hacia un tipo de capitalismo financiero en el cual las transacciones de carácter especulativo representadas por esta circulación internacional de capitales superan de forma impresionante el volumen de la producción y el comercio a nivel mundial (lo que suele denominarse como la “*economía real*”), introduciendo con ello una incertidumbre importante en el sistema económico internacional.

El **Gráfico 7.2** ayuda a visualizar la fase de transición tecnológica en la que nos encontramos. Dicho gráfico ofrece una representación de las “*ondas largas*” en el proceso de desarrollo económico, destacando las diferentes revoluciones tecnológicas y sus respectivos “*factores clave*”².

¹ Según Thomas Khun (1962), un paradigma es un modelo ideal de referencia que, durante cierto tiempo, configura las formas de pensar, organizar y llevar a cabo las actividades humanas, tanto teóricas como de carácter práctico.

² La explicación sobre la evolución cíclica de la economía fue propuesta inicialmente por Joseph A. Schumpeter, al señalar la vinculación entre la introducción de un núcleo básico de innovaciones radicales y la apertura de nuevas fases de desarrollo económico. Schumpeter es uno de los grandes economistas y pensadores sociales del siglo XX. Nacido en Austria en 1893, se trasladó a Estados Unidos en 1932, donde falleció en 1950. En su “*Teoría del desenvolvimiento económico*” (1912) introduce los conceptos de innovación y empresario innovador, que constituyen la base principal de su reflexión sobre el desarrollo económico.

Gráfico 7.2: Ondas largas de la dinámica económica



Como puede apreciarse, cada *onda larga* de desarrollo económico se basa en diferentes factores clave:

- A mediados del siglo XIX, la existencia de una oferta de *carbón* abundante y barato permitió la expansión de la máquina de vapor y la reducción de los costes de transporte.
- Posteriormente, a fines del siglo XIX, el factor clave es el *acero*, que permitió la expansión de la industria siderúrgica, la industria química, la industria metalmeccánica y la industria eléctrica.
- Tras la segunda guerra mundial el factor clave es el *petróleo*, en torno al cual se ha basado el auge de la industria petroquímica, la industria automotriz, la construcción naval y la industria aeronáutica, entre otras actividades motrices.
- Finalmente, el paradigma tecno-económico actual tiene en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones su factor clave de difusión de innovaciones.

En el gráfico se señala asimismo la diferente situación de los países desarrollados y países en desarrollo (por encima y por debajo de la línea horizontal discontinua), para recordar la diferente posición y conformación estructural que tienen en el mismo proceso de avance de la economía global. Igualmente, se señalan los *límites ambientales del crecimiento económico*, esto es, las crecientes exigencias de la sostenibilidad ambiental de los actuales *estilos de desarrollo*, junto al incremento de las *contradicciones Norte-Sur* (tanto entre países como entre territorios y grupos sociales al interior de los diferentes países), como algunos de los principales desafíos de la economía global, en la que siguen conviviendo las importantes potencialidades técnicas junto a la dramática extensión de la pobreza, la inequidad social, los movimientos desesperados de los refugiados que huyen de conflictos militares, étnicos o religiosos y, en suma, el sufrimiento de una parte importante de la humanidad.

El aprovechamiento de las oportunidades que abre la actual fase de transición tecnológica depende fundamentalmente de los actores sociales y sus proyectos e instituciones, para lo cual es imprescindible una adecuada comprensión de los rasgos que definen el nuevo paradigma tecno-económico y la fase de cambio estructural en la que nos encontramos.

Los periodos de *cambio estructural* y adaptación institucional son, pues, largas fases de transición en las que la actuación de diversos grupos de actores sociales y económicos puede facilitar y orientar la dirección de las transformaciones. En este sentido es importante señalar que no existe ningún tipo de determinismo tecnológico ya que son los actores sociales y sus instituciones, es decir, la capacidad de organización de los mismos la principal potencialidad en cada caso.

7.3 Los conceptos de cambio estructural y globalización

A lo largo de las últimas décadas, las economías de todos los países vienen conociendo, a distinta escala y con diferente intensidad, procesos de *cambio estructural* de una amplitud y profundidad considerables. Se trata de una fase de reestructuración tecnológica, organizativa y de gestión que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y la regulación socio-institucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones. Igualmente, asistimos a exigencias crecientes desde la perspectiva de la *sostenibilidad medioambiental*, a fin de llevar adelante cambios importantes en el modelo productivo y energético, caracterizado actualmente por una utilización intensiva de combustibles fósiles, y guiado por la persecución de un crecimiento económico indefinido, lo cual no resulta posible dentro de los límites de un planeta finito.

Dicha fase de *reestructuración* tecno-económica, medioambiental, organizativa y de gestión constituye un profundo proceso de cambio social, institucional, ambiental y cultural, en el que hay que impulsar la introducción de innovaciones tanto incrementales como, sobre todo, de carácter radical, que abran nuevos horizontes en lo relativo al funcionamiento productivo y energético, alentando la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas orientadas por la mayor sostenibilidad medioambiental. Se requiere así un conjunto de procesos de lo que Joseph A. Schumpeter (1978) llamó “*destrucción creadora*”, con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y energético preexistente, lo que supone procesos de desinversión y reinversión de capitales así como una destrucción neta de empleos (es decir, se destruyen viejos empleos con mayor rapidez que la creación de los nuevos), todo ello con efectos diferentes en cada ámbito territorial.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, son distintos en cada caso pero, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la fase actual de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias de cada territorio, lo cual obliga a un inteligente y complejo diseño de actuaciones para encarar estos retos desde la especificidad de dichos ámbitos territoriales.

A estos *cambios estructurales* debidos a la fase de transición tecnológica, organizativa y medioambiental actual hay que sumar los condicionantes de la creciente *globalización* de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y la necesidad de ampliar mercados; y las recurrentes prácticas neo-proteccionistas, en contraposición a las declaraciones ideológicas habituales en favor del libre comercio. Todo ello plantea mayores exigencias en la eficiencia productiva (*productividad*) y el acceso a los mercados (*competitividad*), adicionalmente a los retos de la sostenibilidad medioambiental ya señalados.

El **Gráfico 7.3** trata de mostrar la diferencia existente entre los conceptos de *cambio estructural* y *globalización* y cómo resulta necesario dedicar al primero de ellos una atención fundamental. El *cambio estructural* plantea exigencias ineludibles en relación a la reestructuración sostenible de las formas de producción, modelo energético y organización empresarial, así como en el conjunto de las administraciones públicas, a fin de que éstas ganen en eficiencia de funcionamiento y asuman nuevos roles como animadoras o constructoras de los espacios de colaboración entre actores (públicos, privados y comunitarios) que requiere la elaboración de estrategias de desarrollo productivo y empleo de forma sostenible.

Esto cuestiona gran parte de las estructuras políticas tradicionales de conducción de los procesos socio-económicos basadas en los planteamientos centralizados, siendo necesario avanzar hacia formas más descentralizadas y participativas de los diferentes actores sociales, con un modelo de democracia participativa, mucho más cercano a la ciudadanía.

En lo relativo al sector privado empresarial estas exigencias del cambio estructural apuntan al fomento de la asociatividad y la cooperación empresarial para incrementar la eficiencia de las actuaciones, así como a la necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental en los procesos productivo, energético, de consumo, y de reciclaje de residuos. En este sentido, hay que señalar que la mayoría del tejido de empresas está formado por trabajadores autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas y entidades de carácter colectivo (cooperativas, entidades de la Economía Social y Solidaria, y comunidades de producción indígena)³.

³ Hay que insistir en la importancia de este tejido de empresas de pequeña y mediana dimensión, ya que se trata de la gran mayoría de empresas de cualquier país, siendo muy importantes en términos de empleo e ingreso de la población.

Gráfico 7.3: Cambio estructural y globalización económica



Por lo que se refiere a las Administraciones Públicas, hay que destacar la importancia funcional de los procesos de descentralización de competencias hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía, así como las nuevas funciones que deben asumir dichas administraciones en el fomento del desarrollo productivo y la generación de empleo, junto al impulso de la participación ciudadana, la concertación público privada y el fomento de la sostenibilidad ambiental en los procesos de consumo colectivo en los ámbitos urbano y rural. En todo ello se advierte la importancia de las *economías de proximidad* para facilitar la realización de estos cambios, los cuales deben ser acometidos desde cada ámbito local, con la participación de los diferentes actores territoriales.

Es importante, pues, no confundir los desafíos del *cambio estructural* con el contexto de la *globalización*, aunque existe interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen una influencia importante en el proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva interna. Pero dicho esto, es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes, siendo el *cambio estructural* un tema que apunta esencialmente a las formas de producción interna (y a retos relativos al logro de mayor *productividad*), mientras que la globalización se refiere a la circulación en los mercados internacionales y a exigencias relativas a la *competitividad* en ellos.

7.4 El proceso de crecimiento económico

A mediados del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, se difundió oficialmente un concepto de *desarrollo económico* estrechamente vinculado al de *crecimiento económico*. Esta vinculación era lógica en aquellos momentos de la reconstrucción económica de posguerra y la nueva situación de la independencia política de las antiguas colonias (fundamentalmente asiáticas y africanas) que alcanzaban su nueva situación como Estados independientes. No obstante, el *proceso* de crecimiento económico no puede reducirse, en ningún caso, a los *indicadores* utilizados para su medición, que resultan insuficientes para explicar el proceso de crecimiento económico.

Simon Kuznets⁴, uno de los economistas más influyentes en la elaboración de los Sistemas de Contabilidad Nacional definió el *crecimiento económico*, a mediados del siglo XX, como el aumento sostenido (a largo plazo) del producto por habitante o por trabajador, acompañado muy a menudo de un incremento de la población y de reformas estructurales. Kuznets es autor de un minucioso estudio cuantitativo sobre los dos siglos que van de mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XX, en el que presentó una perspectiva general en torno al *crecimiento económico*, analizando las repercusiones que sobre el mismo muestran los movimientos de la población, las desigualdades de renta, los cambios en la estructura productiva, y los procesos de industrialización y urbanización, con los consiguientes cambios en las formas de vida y valores que todo ello conlleva. De este modo, Kuznets insistió en la existencia de diferentes *modelos de crecimiento* y de políticas para alcanzar el crecimiento económico.

Siguiendo a Kuznets (1966), en la historia económica podemos hablar de una “*época*” económica para referirnos a un periodo relativamente extenso, que abarca bastante más de un siglo, en el cual se dan características precisas que lo diferencian de otras *épocas* y donde un conjunto de *innovaciones específicas* de dicha *época* suministra el potencial de crecimiento económico sostenido durante la misma. Las innovaciones específicas de una *época económica* constituyen, pues, la fuente principal de los impulsos de crecimiento económico en la misma.

Por ejemplo, la *época del “capitalismo mercantilista”* en Europa Occidental se extiende desde fines del siglo XV hasta la segunda mitad del siglo XVIII, y se caracteriza por las innovaciones que hicieron posible la dominación y penetración de Europa Occidental en el Nuevo Mundo. Esta penetración fue facilitada por los avances de la ciencia y la tecnología en la navegación y la producción de armas, así como el desarrollo de la organización política. De esta forma, sociedades relativamente pequeñas de Europa Occidental se beneficiaron de un flujo muy importante de metales preciosos y materias primas, además de extensos asentamientos de tierra fuera del continente europeo.

Pero las innovaciones de una *época económica* no son únicamente de carácter tecnológico. La explicación del potencial de crecimiento económico requiere igualmente de innovaciones de carácter social e institucional. Así, por ejemplo, en la *época del capitalismo mercantilista* son innovaciones sociales o institucionales la creación de las compañías que monopolizaron el comercio de Indias, o el despliegue de la política de carácter mercantilista llevado a cabo por diferentes potencias europeas competidoras entre sí en el intento de arrancar el máximo de ventajas en el comercio con ultramar.

De este modo, es la combinación de cambios tecnológicos e institucionales lo que permite explicar el *crecimiento económico* durante una *época*, el cual tiene diferentes expresiones según países. Por ejemplo, la inversión de beneficios procedentes del comercio ultramarino en industrias nacionales

⁴ Simon Kuznets (1901-1985), nacido en la ciudad de Jarkov, entonces parte del Imperio Ruso, se trasladó a vivir a los EEUU en 1922. Kuznets es fundamentalmente conocido por su amplio trabajo empírico y su intento de establecer las bases para elaborar una teoría sobre el crecimiento económico, un trabajo que le valió el reconocimiento internacional al recibir el Premio Nobel de Economía en 1971.

constituye una forma de crecimiento económico interior puesta en funcionamiento por algunas naciones en dicha época, lo que permitió sentar bases más sólidas de crecimiento económico. De este modo, el *crecimiento económico* exige el despliegue de cambios estructurales o institucionales en una sociedad, esto es, alteraciones en la organización de la misma, con cambios –a veces sustantivos- en la posición relativa de los diferentes grupos económicos y sociales.

Todos estos procesos implican periodos históricos dilatados, que son expresión de las dificultades que las sociedades encuentran al responder a los potenciales cambios de las “*innovaciones de la época*” mediante los ajustes institucionales requeridos, lo que incluye también cambios en las creencias y puntos de vista predominantes durante esa época. Naturalmente, todos estos procesos no tienen lugar al mismo tiempo en las distintas sociedades. Por ello resulta necesario conocer los *modelos internos* de crecimiento económico, es decir, la combinación de cambios acaecidos en la estructura económica y social en cada caso.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII en adelante se puede hablar claramente de una nueva *época económica* diferente a la precedente del *capitalismo mercantilista*. Los cambios introducidos por el ingeniero escocés James Watt (1736-1819) con la máquina de vapor constituyen el primero de los inventos de importancia basados en la ciencia y la tecnología, que dominó gran parte del primer siglo de esta nueva época del “*crecimiento económico moderno*”. Con posterioridad, otras innovaciones tecnológicas aplicadas en los campos de la electricidad, la combustión interna, la electrónica, la energía nuclear y la biología, entre otros, se convirtieron en la principal fuente de crecimiento económico en los países desarrollados desde la segunda mitad del siglo XIX en adelante.

La creciente presencia de las aplicaciones científicas en las áreas de la producción económica y el bienestar humano requerían un clima de opinión y de convicciones predominantes sobre las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, a lo que siempre pusieron resistencia las actitudes conservadoras o tradicionales. Por ello se insiste en que la aplicación de la ciencia y la tecnología no habrían tenido efecto sin cambios en las instituciones sociales. En suma, la cultura y puntos de vista predominantes en una *época económica* son tan importantes como las innovaciones tecnológicas, sociales e institucionales que caracterizan dicha época. Conviene insistir, además, en que no existen bruscas rupturas entre las diferentes épocas económicas; por el contrario, todo ello suele llevar consigo largos procesos de aprendizaje y adaptación.

Esta visión del *crecimiento económico* a largo plazo muestra la interacción entre los factores económicos y no económicos (políticos, institucionales, históricos y culturales) siendo estos últimos parte integral del crecimiento. Todo proceso de crecimiento económico suele involucrar, pues, cambios tecnológicos, los cuales exigen adaptaciones sociales y cambios en las formas de producción. De igual manera, la incorporación de la mujer a la actividad económica formal exige cambios sociales y culturales de importancia. El *progreso técnico* afecta, pues, al funcionamiento del conjunto de la sociedad, sus instituciones y cultura, todo lo cual suele expresarse, en ocasiones, con no pocas tensiones y conflictos sociales, además de movimientos migratorios en busca de nuevas oportunidades o huyendo de situaciones de pobreza.

Puede apreciarse, asimismo, que esta conceptualización del crecimiento de mediados del siglo XX no incluía aún ninguna referencia a las vinculaciones de dicho proceso con el medioambiente, un aspecto que tuvo que esperar aún un par de décadas más, hasta la presentación de “*Los límites del crecimiento*” (Meadows, 1972).

7.5 Crecimiento económico y desarrollo

Existen, pues, diferentes *tipos de crecimiento económico* según sea la calidad de las relaciones técnicas, sociales y ambientales de producción y la forma como tiene lugar la distribución del ingreso, aspectos en los que los factores sociales, institucionales y políticos resultan determinantes. El debate de si resulta posible aumentar el bienestar (o la prosperidad) con menor crecimiento económico (*decrecimiento económico*) remite, por tanto a temas sustantivos como son los siguientes:

- Contenido del crecimiento económico, esto es, *qué se produce*, ya que no es lo mismo la producción de armamentos, las inversiones suntuarias o financiero-especulativas que la producción de alimentos o los servicios de salud.
- Formas de producción y consumo, es decir, *cómo se produce* o dicho de otra manera, cuál es el carácter de las relaciones técnicas y sociales de producción, y cuál es el impacto medioambiental en las formas de producción y consumo.
- Forma de distribución del ingreso entre los diferentes grupos sociales (*para quién se produce*)

Es claro que existe un amplio campo para un “*decrecimiento*” posible de actividades productivas (o destructivas) como la producción armamentista o la deforestación de bosques; al tiempo que se crece en actividades deseables de mejora de la salud, la educación, la sanidad, el abastecimiento de agua potable, entre otras.

Como puede apreciarse, la conceptualización del *crecimiento económico* incorpora los cambios tecnológicos, sociales, culturales, institucionales y políticos, que dicho proceso conlleva, aunque deja fuera la necesaria adecuación de dicho proceso a los elementos limitantes del ecosistema ambiental, un aspecto al que inicialmente apenas se prestó atención por parte de los economistas.

La incorporación de la *dimensión ambiental* del desarrollo (o *desarrollo sostenible*) cuestiona la persecución del máximo crecimiento económico con carácter indefinido, dentro de un planeta finito cuyas leyes físicas de funcionamiento (principio de la conservación de la materia y principio de degradación de la energía) no pueden ser alteradas sin riesgo de incurrir en la contaminación del planeta y la capacidad de reproducción de los bienes y servicios ambientales que presta la *biosfera* para el aseguramiento de la vida en el mundo. Por ello la discusión acerca del *Cambio Climático* (tan a menudo relegada a favor de la atención a temas de corto plazo) constituye un aspecto fundamental para el desarrollo nacional o territorial.

De otro lado, los procesos de *crecimiento económico* no implican necesariamente una mejora del *bienestar social*. En sociedades con una elevada concentración del ingreso en los grupos sociales más ricos, un incremento del crecimiento económico basado en una mayor distribución de beneficios a costa de menores salarios bien puede resultar en peores condiciones de bienestar social colectivo. Asimismo, menores niveles de crecimiento pero con una mejor *distribución del ingreso* en favor de los grupos sociales de menores ingresos, da como resultado una mejora de las condiciones sociales de la mayoría de la población y, al mismo tiempo, un impulso importante en la demanda global de la economía interna, al centrarse en los productos de consumo básico requeridos por los grupos de menor renta.

Por ello, suele utilizarse el concepto de *Desarrollo Económico* para referirnos a los objetivos finales de mejora de la calidad de vida y bienestar de la población. Incluso, suele utilizarse la expresión más genérica de *Desarrollo* para referirnos a todas las dimensiones de análisis del mismo, es decir, el desarrollo social y humano, el desarrollo cultural, político e institucional, el desarrollo económico, tecnológico y financiero, y el desarrollo sostenible medioambientalmente⁵.

⁵ El apartado 8 de este capítulo incluye la referencia a las diferentes dimensiones del desarrollo.

La reflexión sobre el *crecimiento económico* no puede limitarse por tanto, a observar la evolución de los indicadores del producto (total o por habitante), de la misma manera que el diagnóstico sobre una enfermedad no puede reducirse a la observación de la fiebre que tiene la persona que padece la enfermedad. Se requiere, igualmente, una reflexión más detenida sobre los elementos que influyen en el crecimiento económico, los cuales no sólo incorporan aspectos de carácter económico sino aspectos ambientales, sociales, institucionales, culturales y políticos.

Para algunos autores, el aumento de la renta promedio real por habitante debería estar acompañado, al menos, por la disminución de la cifra absoluta de población por debajo de un nivel mínimo de renta real. Sin embargo, la visión simplista que reduce el proceso de desarrollo de una sociedad a su mera expresión de crecimiento económico cuantitativo está ampliamente extendida en la sociedad actual. Algunos organismos oficiales (como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional) suelen establecer una clasificación de países según sus indicadores de renta o producto por habitante como expresión de sus *niveles de desarrollo*. De esta forma se traslada indirectamente una visión errónea que tiende a considerar que todas las economías se encuentran en un mismo camino hacia su desarrollo (de hecho a las más atrasadas se las denomina como “economías en desarrollo” o “en vías de desarrollo”), lo cual deja de lado los diferentes contextos sociales, históricos e institucionales de cada país. De este modo, la *política de desarrollo económico* emanada de dichos organismos se reduce a un recetario similar de crecimiento económico para diferentes situaciones reales.

Contrariamente a este punto de vista, las cifras de la producción o la renta nacional son resultado de los cambios ocurridos tanto en la *oferta* de los factores productivos, como en la estructura de la *demanda* de los productos. Los cambios en la *oferta* de los factores productivos incluyen:

- La introducción de nuevas y mejores técnicas de producción, lo cual incorpora las innovaciones medioambientales.
- El descubrimiento de recursos adicionales.
- La acumulación de capital (inversión productiva real).
- El crecimiento de la población.
- La mejora de la cualificación de los recursos humanos.
- Las mejoras institucionales y de organización productiva en el territorio o país.

Por su parte, los cambios en la estructura de la *demanda* de los productos están vinculados a la evolución del:

- Tamaño y composición por edades de la población.
- Nivel y la forma de distribución del ingreso.
- El patrón de consumo predominante.
- Otras condiciones institucionales, educativas y de organización social.

Resulta posible, por tanto, estudiar el *desarrollo económico* en términos específicos de los cambios en la oferta de los factores productivos y la demanda de los productos, yendo más allá de la simple constatación del resultado final reflejado en las cifras del *crecimiento económico* cuantitativo del producto o renta nacional por habitante.

El *desarrollo económico* se ocupa, pues, del análisis de los cambios y contenidos subyacentes que determinan el *crecimiento económico* (Meier y Baldwin, 1969). Asimismo, además de la referencia a la distribución del ingreso, es necesario dar cuenta del contenido de la producción, ya que —como se ha señalado— no es lo mismo la producción armamentista que la producción de alimentos o bienes de consumo básico, y tampoco es lo mismo el crecimiento basado en actividades financieras de carácter especulativo, que el que va unido a un incremento de la inversión productiva y empleo en el sistema económico.

Además del *qué* se produce y *para quién* se produce (que está relacionado con la forma de distribución del ingreso (salarios, intereses del capital, renta de los terratenientes, dividendos o beneficios empresariales), hay que considerar también el *cómo* se lleva a cabo la actividad productiva y de consumo. La existencia de malas condiciones de trabajo puede hacer inadecuado relacionar el aumento de la renta real por habitante con el incremento del *bienestar económico*. En suma, la composición de la producción total, la forma de distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, pueden dificultar la equiparación de crecimiento económico y bienestar. Mucho más difícil es identificar crecimiento económico y *bienestar social y ambiental*, ya que éste incorpora dimensiones políticas, sociales, culturales y medioambientales que las personas también desean, como la seguridad ciudadana, el ejercicio de la libertad plena en una democracia, o la eliminación de la contaminación ambiental en nuestro medio natural, por citar solamente algunos ejemplos.

7.6 La teoría del crecimiento económico

El cuerpo principal de la *Teoría del Crecimiento* tiene sus raíces en la aportación de *John Maynard Keynes* en la década de los años treinta. Keynes había mostrado que la demanda agregada de bienes y servicios en una economía, impulsada conjuntamente por el consumo y la inversión, era la clave para explicar el nivel de empleo. De los dos componentes de la demanda, la inversión era el más importante, ya que tenía un mayor “*efecto multiplicador*” entre los diferentes sectores económicos, provocando la expansión de la economía. De este modo, resultaba crucial la intervención del Estado para fomentar la inversión, planteándose incluso el incremento del gasto recurriendo al déficit público durante una depresión, con el fin de mantener el crecimiento económico y el empleo.

Las ideas de Keynes vinieron a legitimar el papel de la regulación y la planificación económica en el funcionamiento de las economías capitalistas, transformando de forma importante el pensamiento económico en las economías de mercado. No obstante, el interés de Keynes se centraba principalmente en los problemas a corto plazo de la estabilización en tiempos de depresión y altas tasas de desempleo. No se ocupó, por tanto, de las cuestiones de largo plazo como el crecimiento y el desarrollo. Otros economistas se inspiraron posteriormente en sus ideas surgiendo así los estudios de “*dinámica keynesiana*” que dieron origen a la *Teoría del Crecimiento*. Entre estos economistas cabe citar al británico Roy Harrod y al estadounidense Evsey Domar, que hicieron célebre el llamado *modelo de Harrod-Domar* que expresa de forma matemática las relaciones entre el crecimiento económico, el aumento del ahorro nacional y la inversión de capital para impulsar la producción.

En 1951 un grupo de expertos de Naciones Unidas incorporó estos principios básicos de la *Teoría del Crecimiento* en su informe “*Medidas para el Desarrollo Económico de los Países Subdesarrollados*”, redefiniendo su tarea como un objetivo dirigido a la *Economía del Desarrollo* y no sólo al estudio del desempleo. Estaba naciendo así una de las primeras formulaciones de la *Economía del Desarrollo* (Payne y Phillips, 2012). Entre las recomendaciones de dicho informe se reconoce el papel fundamental del Estado en la planificación del desarrollo y se subraya la necesidad de aumentar las tasas de ahorro para incrementar la inversión de capital.

W. Arthur Lewis, un economista caribeño, integrante del grupo de expertos de Naciones Unidas antes citado, publicó posteriormente su “*Teoría del Desarrollo Económico*” (1955) en la cual reitera la estrecha relación entre el crecimiento económico, el conocimiento tecnológico y la inversión de capital. Algo más tarde, P. N. Rosenstein-Rodan (1961) insistió en que el crecimiento económico requería un *impulso inicial* importante, e incluso de carácter estratégico o selectivo, como señaló Albert Hirschman (1958), a fin de centrarse en aquellos sectores con mayores eslabonamientos productivos en la economía, es decir, con mayores posibilidades de difundir los efectos multiplicadores de la inversión.

Estas primeras formulaciones de la “*Teoría del Crecimiento*” fueron hechas en el supuesto de que los problemas del desarrollo podían ser tratados con las mismas recomendaciones hechas por Keynes ante la crisis de los años treinta. La mayoría de los economistas pensaban entonces que la teoría económica podía ser aplicada en cualquier lugar y momento histórico, esto es, predominaba una versión “monoeconómica”. Muy pronto, se iba a cuestionar este error de generalizar la visión monoeconómica a los países subdesarrollados.

7.7 La Economía del Desarrollo. El subdesarrollo y la dependencia

a) El Surgimiento de la Economía del Desarrollo

Los estudios sobre la *Economía del Desarrollo* surgieron como un área de estudio específica dentro del análisis económico tras la Segunda Guerra Mundial⁶, expresando así el interés y dedicación de numerosos especialistas por encontrar solución a los problemas existentes en los países subdesarrollados, algunos de los cuales alcanzaban en esos años su independencia política. Inicialmente, la reflexión se dirigió también a los problemas de la reconstrucción económica en Europa Occidental. En ese contexto, resultaba obvia la necesidad e importancia de la intervención del Estado en la tarea de la (re)construcción de la base económica de los diferentes países, un hecho al que colaboró de forma decisiva la supremacía de la interpretación keynesiana, la cual ayudó a legitimar la intervención del Sector Público en la economía.

La *Economía del Desarrollo* nace, pues, con la convicción del rechazo de las ideas del análisis económico tradicional basado en el libre funcionamiento de los mercados, defendiendo en su lugar una decidida política de planificación e intervención pública para impulsar la industrialización en esos países. No obstante, eran los años de la Guerra Fría y, por tanto, el interés por el “*Tercer Mundo*” se vio condicionado por las dos concepciones rivales que se disputaban la hegemonía ideológica a nivel mundial. De este modo, los estudios sobre el desarrollo del Tercer Mundo se separaron en dos cuerpos de pensamiento distintos que se aglutinan tras las *teorías de la modernización*, de un lado, y las *teorías del subdesarrollo*, de otro. Esta rivalidad entre las diferentes concepciones teóricas tuvo lugar en el contexto de una fase importante de auge económico mundial, como fueron los años que van desde 1945 hasta la primera crisis del petróleo en los años setenta.

b) Las Teorías sobre la Modernización

Las *Teorías sobre la Modernización* presuponen que el desarrollo implica un tránsito desde una situación tradicional de “atraso” relativo, hacia una situación de “modernidad”, recorriendo para ello un camino que anteriormente ya ha sido recorrido por los países hoy desarrollados. Existen varias versiones de la modernización, según la perspectiva principal del análisis, esto es, económica, psicológica, política, geográfica o antropológica. La más célebre es la expuesta por W. W. Rostow, un historiador de la Universidad de Texas que publicó en 1960 su obra “*Las etapas del crecimiento económico*”, en la cual señala que los cambios económicos son resultado de fuerzas políticas y sociales, dentro de lo que denominó “una teoría dinámica de la producción”. Rostow identificó cinco fases del crecimiento económico por las que pasan todas las sociedades: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondiciones para un despegue; (iii) despegue; (iv) camino hacia la madurez; y (v) fase de consumo de masas.

⁶ Entre los autores más representativos de la *Economía del Desarrollo* en este periodo hay que citar a W. Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Dudley Seers, François Perroux, Celso Furtado, Raúl Prebisch y André Gunder Frank.

Como Director de Políticas y Planificación del Departamento de Estado de EEUU, bajo la presidencia de John F. Kennedy, y como asesor principal del presidente Lyndon B. Johnson, Rostow fue un hombre influyente. El atractivo de su formulación era, precisamente, su simplismo y el hecho de que identificara los requisitos del despegue y avance hacia la madurez con la forma de vida del mundo occidental, ofreciendo una interpretación contraria a la formulación teórica de Karl Marx⁷. Las teorías de la modernización ofrecieron una visión amplia de los estudios sobre el desarrollo, al señalar que se requería algo más que la acumulación de capital y la incorporación de tecnología. No obstante, recibieron numerosas críticas por su visión etnocentrista, su equiparación de modernización con occidentalización, y su situación ideológica del lado de EEUU en la Guerra Fría.

c) *Las teorías del Subdesarrollo y la Dependencia*

Son el paradigma rival de las *teorías de la modernización* en los años 60 y 70 del siglo XX. Dentro de las teorías del subdesarrollo podemos diferenciar fundamentalmente: (i) el pensamiento estructuralista latinoamericano; (ii) las formulaciones neomarxistas; y (iii) los enfoques sobre la dependencia.

El economista británico Dudley Seers (1963) había puesto de manifiesto que la teoría económica predominante era aplicable únicamente al contexto de las economías desarrolladas, lo cual constituía sólo un “*caso especial*” no representativo de la situación en el mundo subdesarrollado. Se requerían, pues, diferentes marcos teóricos para comprender los diferentes tipos de economía. Algunos años antes, Celso Furtado y Raúl Prebisch habían formulado idéntica cuestión desde la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL), abriendo así una escuela de *pensamiento estructuralista* latinoamericano, de gran relevancia teórica y práctica, cuya principal aportación radica en abandonar el modelo teórico formal de la economía neoclásica, y plantear un *método histórico-estructural* a la propia realidad latinoamericana, tal como exponen Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en su célebre obra “*El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*”, publicada en 1970.

Para Prebisch el sistema capitalista global está dividido en economías “*centrales*” y economías “*periféricas*”. En las relaciones de intercambio comercial se produce un deterioro que perjudica a los países periféricos especializados en la exportación de productos primarios, frente a las economías centrales encargadas de la exportación de productos manufacturados. La tesis de Raúl Prebisch sobre el deterioro de la *relación real de intercambio* entre países especializados en productos primarios y países con una base industrial manufacturera fue corroborada por Hans Singer (1950), con lo que se cuestionaba el supuesto de que la participación en el comercio internacional beneficia por igual a todas las partes. De este modo, contra la creencia predominante en las ventajas del libre comercio, los países *periféricos* no pueden exclusivamente limitarse a la producción de productos primarios para la exportación y deben tratar de establecer estrategias para el fortalecimiento de la propia base *industrial* de sus economías.

Por su parte, el economista sueco Gunnar Myrdal (1957) cuestionó la teoría del equilibrio de los mercados que suponía la economía neoclásica, para proponer un análisis basado en la noción de “*causación circular acumulativa*” que implica que, con el tiempo, las tendencias de fortalecimiento del sistema en las economías más desarrolladas predominan sobre los supuestos efectos de difusión en las economías menos desarrolladas.

En coherencia con los planteamientos de Prebisch, la CEPAL alentó una propuesta de desarrollo para América Latina y El Caribe basada en la *industrialización sustitutiva de importaciones*, utilizando para ello mecanismos de protección frente a la competencia externa. La industrialización requería igualmente una capacitación para la aplicación de los mecanismos de programación y

⁷ De hecho su obra sobre *Las etapas del crecimiento económico* lleva el subtítulo de “Por un manifiesto no comunista”.

planificación del desarrollo entre los funcionarios del sector público, lo cual se impulsó desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), creado expresamente como parte del Sistema CEPAL con este objetivo.

Recientemente, el economista de Corea del Sur, Ha-Joon Chang (2002) ha mostrado cómo las economías hoy industrializadas utilizaron en su inicio todo tipo de mecanismos de protección de su industria naciente. Sólo cuando dicho objetivo fue alcanzado dichos países pasaron a defender las ventajas del libre comercio, al tiempo que “*retiraban la escalera*” para impedir el avance de los siguientes competidores tal como Friedrich List había señalado en su obra “*Sistema Nacional de Economía Política*”, publicada en 1841.

Los planteamientos de la CEPAL seguían defendiendo la importancia de la inversión de capital como un elemento crucial para el desarrollo económico. Progresivamente, parte de este *pensamiento estructuralista latinoamericano* fue evolucionando hacia planteamientos más amplios (y más críticos) en el contexto de las ciencias sociales, lo que iba a facilitar el surgimiento de la *Teoría de la Dependencia*, en la cual se unieron asimismo otras aportaciones procedentes del “neomarxismo”. Los análisis marxistas se habían centrado hasta entonces en la situación de los países capitalistas avanzados. Ahora se trataba de comprender las teorías del imperialismo desde la perspectiva de la periferia del sistema mundial. Paul Baran, Paul Sweezy y Leo Huberman fueron quizá las figuras más destacadas de este neomarxismo, que tuvo la revista *Monthly Review* (creada en 1949) como su principal órgano de difusión.

Para Paul Baran (1957) la explicación sobre la situación del Tercer Mundo era un rasgo inherente al crecimiento económico capitalista, el cual drena en beneficio de las metrópolis gran parte del *excedente económico* generado en los países subdesarrollados. De este modo, los países centrales (o metrópolis) inhiben la acumulación de capital de los países periféricos. Lógicamente, la respuesta a esta situación no podía ser otra que la de romper con el sistema capitalista y promover una planificación económica de carácter socialista. Estos planteamientos suponían una ruptura con el marxismo clásico, que siempre había afirmado que el capitalismo era una fase necesaria en el proceso de desarrollo socialista. André Gunder Frank, un economista alemán muy crítico frente a la teoría sociológica de la modernización, fue uno de los principales divulgadores de la *Teoría de la Dependencia*. Basándose en estudios de caso de la historia económica de Brasil y Chile, Gunder Frank (1969) insistió en que el sistema capitalista mundial se caracterizaba por una estructura metrópoli-satélite en la cual la metrópoli se apropia de excedentes obtenidos en los países satélites. De este modo, el desarrollo de las metrópolis se basa en buena medida en la explotación de los países subdesarrollados.

La *Teoría de la Dependencia* se nutrió de las dos corrientes de pensamiento anteriormente descritas: de un lado, del pensamiento estructuralista latinoamericano, y de otro, de la reformulación “neomarxista”. En realidad más que una teoría, se compone de varios enfoques, los cuales ponen diferente énfasis en la importancia de los factores externos e internos que dificultaban el desarrollo nacional. Como señala Dudley Seers, al igual que gran parte de la teoría del desarrollo en general, la teoría de la dependencia fue en su mayor parte producto de un proceso histórico particular, en este caso, el de América Latina de los años sesenta. Posiblemente, se detuvo mucho más en las explicaciones de la historia que había llevado a la situación de *subdesarrollo* que a la elaboración de propuestas para construir estrategias de desarrollo concretas para salir de él.

7.8 Las dimensiones del desarrollo

Una visión simplista del desarrollo económico suele hacerlo depender, en gran medida, de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, pese a la importancia de la disponibilidad de los recursos financieros lo cierto es que no siempre éstos se dirigen hacia aplicaciones productivas. La disponibilidad de recursos financieros no es, pues, suficiente. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva y el empleo depende de otros factores básicos, entre los cuales destaca la capacidad para introducir innovaciones productivas en el tejido empresarial, así como el grado de articulación que ello supone al interior de la base socioeconómica en un territorio.

Asimismo, otra aproximación habitual al desarrollo se basa en una visión “macroeconómica” de carácter agregado, que utiliza indicadores promedio que no dan perfecta cuenta de la heterogeneidad de la realidad al interior de los diferentes países. Aunque en ocasiones se desciende a un análisis sectorial éste resulta insuficiente. Las actividades económicas en la práctica suelen incorporar en sus procesos productivos elementos o insumos procedentes de diferentes sectores y son, por consiguiente, *multisectoriales*. La habitual división estadística sectorial no sirve de mucho en el caso de un enfoque basado en *sistemas productivos locales*, lo que requiere una aproximación que destaque los eslabonamientos productivos existentes entre el tejido empresarial e institucional en cada territorio.

Por otra parte, la introducción de innovaciones productivas internas no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo en las grandes empresas, ni únicamente del avance de la ciencia y tecnología básicas. Estos factores tienen en ocasiones una influencia decisiva, pero entre la generación de conocimientos científicos básicos y la investigación aplicada para el desarrollo y la innovación (I+D+i) hay vinculaciones decisivas y la introducción de *innovaciones* depende esencialmente del grado de relación del *sector de conocimiento*⁸ con los usuarios últimos de los conocimientos, esto es, los agentes que intervienen en la producción de bienes y servicios. De ahí la importancia de la *intermediación* para establecer estas vinculaciones entre los integrantes del *sector de conocimiento* y los actores productivos locales (Olazarán y Gómez, 2001).

Asimismo, como también se ha dicho, la introducción de *innovaciones productivas* incluye no sólo las innovaciones tecnológicas de producto o de proceso productivo, sino las innovaciones medioambientales, las innovaciones de gestión y organizativas, así como las innovaciones sociales e institucionales. Así pues, la introducción de innovaciones requiere una estrategia de desarrollo específica, con aplicación diferenciada según los diferentes ámbitos territoriales, y no puede hacerse depender únicamente de la adquisición de un “paquete tecnológico” externo ni, mucho menos, dejada a la ‘lógica de los mercados’.

La introducción de innovaciones no depende tampoco del tamaño de las empresas. Los sistemas locales de pequeñas empresas pueden llevar a cabo, a través de redes de cooperación, una actividad decisiva para la introducción de innovaciones en los *sistemas productivos locales*, alcanzando así mayores “economías de escala” no explicables por el tamaño de las empresas sino por su mejor organización *territorial* de la actividad productiva.

En suma, desde el *enfoque interactivo de la innovación* se insiste en que ésta no depende sólo de la inversión en ciencia y tecnología básica. El incremento de actividades de investigación y desarrollo (I+D) no es suficiente para la introducción de innovaciones. Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de investigación y desarrollo en los diferentes procesos productivos, a fin de generar

⁸ Por ‘*sector de conocimiento*’ me refiero al conjunto de universidades e institutos de formación profesional de recursos humanos, así como las entidades de asesoría y capacitación tecnológica, los centros de ciencia y tecnología básica (C&T) y los institutos de investigación y desarrollo para la aplicación de innovaciones (I+D+i). Se trata de uno de los sectores clave para el desarrollo de cualquier sociedad.

innovaciones locales (I+D+i). Esto subraya la importancia de los *sistemas territoriales de innovación*, ya que es en los territorios donde tienen lugar las vinculaciones entre los actores que participan en los mismos (Alburquerque, 2008).

La visión agregada y sectorial del desarrollo económico no incorpora, pues, la dimensión del territorio como un “actor” de desarrollo. Tradicionalmente, la *política regional de desarrollo* suele orientarse al análisis de las diferencias de renta entre regiones y los estudios de convergencia de dichos niveles de renta por habitante como resultado del crecimiento económico. Sin embargo, lo sustantivo para el enfoque del desarrollo es el análisis de la heterogeneidad de la estructura económica y social interna y el grado de articulación productiva, aspectos que requieren indicadores sobre las *capacidades de desarrollo*, más que indicadores de resultado sobre variables “ex-post”. Este predominio en el análisis tradicional de la política regional sobre los aspectos referidos a la compensación interterritorial (territorios más atrasados que deben ser ayudados por otros más ricos) no centra, pues, los aspectos sustantivos del enfoque del desarrollo económico en los territorios.

La ausencia o debilidad de las políticas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de *entornos favorables* a la incorporación de innovaciones en las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, sobre la base de la articulación en red de las empresas e instituciones que tienen competencias en el desarrollo productivo y el empleo. La promoción del desarrollo necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación entre los agentes socioeconómicos, como condición necesaria para crear *entornos innovadores territoriales*.

Como es conocido, la privatización, la apertura de mercados y la desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes *sistemas productivos locales*, a fin de igualar las condiciones de competencia entre diferentes tipos de empresas y entre distintas regiones, y para atender a los objetivos de *cohesión social*, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

El enfoque del *desarrollo* debe tener en cuenta, pues, las exigencias que plantea el *cambio estructural* desde las formas de producción en serie hacia las formas de producción basadas en la incorporación de valor agregado de *conocimiento*, la segmentación de mercados, la calidad, sostenibilidad y diferenciación de la oferta productiva, la mejora de las redes de apoyo a la producción, la cooperación de actores públicos, privados y comunitarios, y la mejora de la coordinación institucional entre los diferentes ámbitos territoriales de las administraciones públicas (central, regional, provincial y municipal).

Así pues, el enfoque del *desarrollo* debe tomar como unidad de actuación el *territorio* y no la empresa o el sector aislados. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar algunos temas decisivos del desarrollo, como los siguientes:

- La introducción de *innovaciones* en los sistemas productivos locales.
- La especificidad de la *política de desarrollo productivo* y de *promoción empresarial* contando con la *participación* efectiva de los actores socioeconómicos.
- El diseño de los programas de *capacitación de recursos humanos* según las necesidades de cada contexto territorial.
- La vinculación necesaria entre el *sector de conocimiento* (universidades, centros de asesoramiento técnico, etc.) con presencia en el territorio, las empresas locales y los responsables gubernamentales territoriales, a fin de hacer posible la aplicación de la investigación y desarrollo para la innovación local.

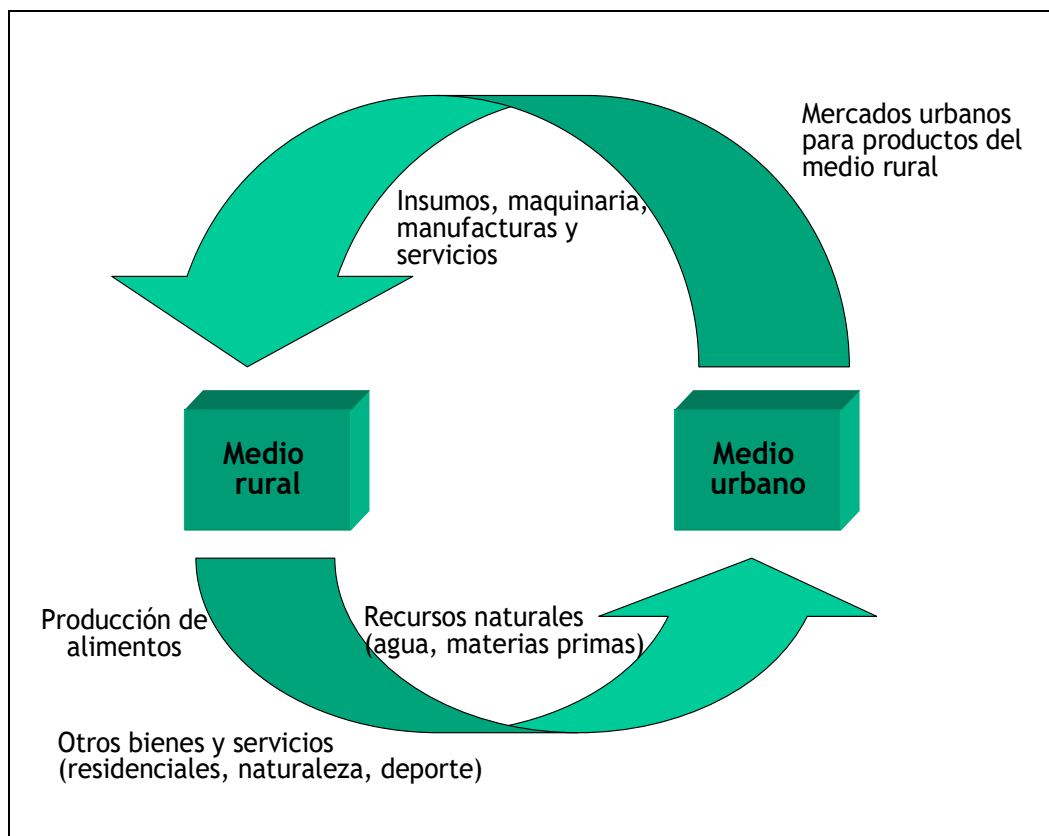
- La referencia concreta a las características, limitaciones y oportunidades vinculadas a la valorización del *medioambiente*, esto es, la incorporación del desarrollo sostenible ambientalmente.
- El fortalecimiento del *patrimonio cultural local* y los rasgos de *identidad territorial* y cultural locales.

En este sentido, el concepto de “*competitividad sistémica*” que fue expuesto anteriormente, sirve para recordar que no compiten las empresas aisladamente, sino el conjunto de redes empresariales y eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el *territorio*, en la medida que éste se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.

Igualmente, este enfoque incluye una visión *integrada* de la funcionalidad entre lo *rural* y lo *urbano*, superando el planteamiento tradicional que supedita el desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. La visión tradicional suele identificar desarrollo rural y desarrollo agrario, aunque es claro que en el medio rural pueden desplegarse actividades diversas como la agroindustria, la artesanía, el turismo u otras actividades de producción de bienes y servicios medioambientales.

Por otra parte, el *desarrollo urbano* no puede pensarse de forma aislada al *desarrollo rural*. Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el *medio rural* precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano, e igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros). De otro lado, el *medio urbano* precisa de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, alimentos, etc.) y otros bienes y servicios (ecológicos, residenciales, deporte, naturaleza, etc.) que requieren actividades sustantivas en el medio rural (**Gráfico 7.4**).

Gráfico 7.4: Visión integrada del desarrollo rural y el desarrollo urbano



En la actualidad, las zonas rurales son cada vez más valoradas para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad de vida, y para la conservación del medio natural a fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales, así como la sostenibilidad de la oferta de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales. Esta reflexión debe extenderse, igualmente, a la superior sensibilidad hoy existente acerca de la importancia de la *biodiversidad*, de los recursos proporcionados por los océanos y, en suma, la necesidad de contemplar las actividades económicas dentro de los condicionantes que establecen las exigencias de la sostenibilidad del planeta Tierra.

El enfoque del *desarrollo* debe alejarse, pues, del nivel excesivamente agregado y abstracto de la economía convencional, así como de las aproximaciones de carácter sectorial. En su lugar debe abrir espacio a los enfoques que toman como unidad de actuación principal el *territorio*, esto es, contemplando la movilización y participación de los actores territoriales (públicos, privados y comunitarios) como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias de desarrollo. De este modo, la estrategia de desarrollo se centra en actores y territorios reales y no en individuos abstractos, datos estadísticos promedio o tendencias generales de carácter genérico. Asimismo, este enfoque de desarrollo debe suponer el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o la ayuda externa), ya que se basa en el esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar las estrategias a seguir.

El término *desarrollo* es utilizado, a menudo, de forma ambigua. A veces por *desarrollo* se entiende únicamente el proceso de *crecimiento económico*, lo cual ha llevado a algunos autores a renegar del concepto de desarrollo ya que, según se señala, suele ser asimilado al crecimiento económico. En este texto se utiliza no obstante el concepto de *desarrollo*, a falta de otro mejor, para referirnos a los procesos de cambio orientados a la mejora de las condiciones de funcionamiento de la vida en nuestras sociedades.

Ahora bien, *desarrollo* es algo más que *desarrollo económico*, ya que incorpora otras dimensiones fundamentales del concepto de desarrollo, como son la dimensión del desarrollo social y humano, la dimensión del desarrollo sostenible ambientalmente, la dimensión del desarrollo económico, tecnológico y financiero, y la dimensión del desarrollo institucional, político y cultural (ver **Gráfico 7.5**).

Dentro del *desarrollo económico* destacan, entre otros elementos, la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para el fomento de las microempresas, pymes y cooperativas de producción locales, la presencia de un sistema de innovación con presencia de los diferentes sistemas territoriales de innovación, la existencia de un sector financiero involucrado con las estrategias de desarrollo, y un sistema fiscal y marco jurídico y normativo apropiados para el fomento del desarrollo productivo y el empleo.

Por otra parte, las condiciones de desarrollo económico deben llevarse a cabo en coherencia con la *sostenibilidad ambiental* de las actividades productivas y de consumo, fomentando las formas de producción y consumo ecológicos, así como los procesos de producción eco-eficientes y el uso de energías renovables, en la convicción de que ello supone añadir condiciones de eficiencia productiva y de competitividad superior a los productos y procesos productivos. Del mismo modo, ello implica incorporar la evaluación de impacto ambiental en los programas y proyectos de desarrollo, divulgando la educación ambiental entre empresarios, trabajadores y sociedad civil.

Todo ello obliga a un esfuerzo adicional importante en el ámbito del *desarrollo institucional, político y cultural*, a fin de alentar la participación de la ciudadanía, fortalecer los gobiernos locales, fomentar la cultura emprendedora y promover la creación de redes sociales y empresariales. Para ello es necesario asegurar también condiciones de *desarrollo social y humano*, es decir, realizar las inversiones y esfuerzos para garantizar el acceso a la educación y formación permanente de los recursos humanos, así como en los programas de salud y nutrición, fortalecer el papel de la mujer

en la sociedad, establecer normas de trabajo digno, incorporar políticas activas para el empleo y promover la mejora en la distribución del ingreso.

Gráfico 7.5 Dimensiones del desarrollo



Una vez hecha la distinción conceptual de las diferentes dimensiones del *desarrollo* hay que insistir en que el enfoque del *desarrollo* debe incorporar de forma integrada todas estas dimensiones y no responder únicamente a la dimensión económica. Ya hemos explicado que dichas actuaciones suceden en un contexto que integra las citadas dimensiones y actores que les dan vida. Asimismo, también se ha insistido en la necesaria atención al logro del *excedente económico* necesario para sufragar los gastos que implica la dotación de inversiones sociales, ambientales, institucionales y territoriales. De ahí la trascendencia de asegurar las condiciones del desarrollo económico, a fin de poder sufragar los gastos de funcionamiento que requieren las demás dimensiones del desarrollo.

En ocasiones me ha encontrado con colegas que se centran casi exclusivamente en los aspectos políticos o sociales del desarrollo, sin tener en cuenta (o incluso despreciando) los aspectos propios de la dimensión económica del desarrollo. Olvidan con ello que una inversión en programas sociales (en educación, sanidad o construcción de vivienda para colectivos pobres, por ejemplo) que no se asegure puestos de trabajo para la colectividad receptora de dichos programas sociales, puede que asista irremediamente a la emigración de los efectivos de dicha colectividad en busca de un puesto de trabajo y, con ello, a la esterilidad de aquellos programas bienintencionados. Por eso es tan importante la mejora de la enseñanza de los aspectos económicos en los cursos que se orientan hacia la cooperación al desarrollo. No se sale del subdesarrollo solamente con buena voluntad. Se requiere un esfuerzo adicional en aspectos sustantivos y, entre ellos, el conocimiento de temas trascendentales para la vida como son los temas del desarrollo económico.