Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel

ALICIA BÁRCENA
MIGUEL TORRES
Editores

NACIONES UNIDAS
CEPAL
CEPAL
POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

NACIONES UNIDAS

CEPAL

POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

www.cepal.org/es/publications

facebook.com/publicacionesdelacepal

www.cepal.org/apps

Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel

Alicia Bárcena
Miguel Torres

Editores

Ricardo Bielschowsky
Mauro Boianovsky
Carlos de Miguel
Ricardo Ffrench-Davis
Ricardo Infante
Carlos Mallorquín
Jorge Máttar
José Antonio Ocampo
Esteban Pérez Caldentey
Joseluis Samaniego

Naciones Unidas
CEPAL

CEPAL
POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro, surgido como una iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue editado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Miguel Torres, Editor de la *Revista CEPAL*. Los editores agradecen las valiosas contribuciones de los autores José Antonio Ocampo, Ricardo Ffrench-Davis, Mauro Boianovsky, Ricardo Bielschowsky, Esteban Pérez Caldentey, Joseluis Samaniego, Carlos De Miguel, Ricardo Infante, Jorge Máttar y Carlos Mallorquín.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2019/9
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.17-01115

Esta publicación debe citarse como: A. Bárcena y M. Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (LC/PUB.2019/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo 11
Alicia Bárcena

Capítulo I
Osvaldo Sunkel: una semblanza intelectual 15
Alicia Bárcena, Miguel Torres

A. Infancia y formación académica 16
1. Infancia sureña 16
2. Sunkel y su llegada a Santiago 16
3. Estudios universitarios y el descubrimiento del desarrollo 17
4. Estudios en la London School of Economics (LSE) y lo que Robbins comprendía por desarrollo 20

B. La etapa estructuralista de Sunkel 22
1. La primera vinculación con la CEPAL 22
2. La década de 1960 23
3. Sobre las influencias y método de Sunkel 25

C. La etapa dependentista 27
1. Sunkel y los complejos años setenta 27
2. Septiembre de 1973: una nueva realidad irrumpe "de golpe" 28
3. Un paréntesis para polemizar con Pinto 29

D. La dimensión ambiental del desarrollo 31
1. El retorno a Chile y a la CEPAL 31
2. El Proyecto CEPAL/PNUMA 31

E. Sunkel y el neoestructuralismo 33
1. La década de 1990 33
2. Las bases del neoestructuralismo en la CEPAL 34
3. Los aportes de Sunkel al neoestructuralismo 34

F. Sunkel en el siglo XXI 38
1. Los últimos 20 años 38
2. El paradigma sociocéntrico 39
3. La heterogeneidad estructural reexaminada 40
4. Últimas reflexiones 41
Bibliografía 43

Capítulo II
Osvaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo 47
José Antonio Ocampo

Introducción 47
A. Sunkel y el estructuralismo latinoamericano 48
B. El "desarrollo desde dentro" 51
C. La agenda neoestructuralista 53
Bibliografía 57

Capítulo III
Osvaldo Sunkel y el desarrollo o crecimiento incluyente 59
Ricardo Ffrench-Davis

Introducción 59
A. Los encuentros con Osvaldo Sunkel 60
B. Planteamientos de Sunkel sobre el desarrollo en contextos de heterogeneidad estructural y algunas extensiones estimuladas o inspiradas por ellos 62
C. Macroeconomía real, heterogeneidad estructural y asimetrías ante la globalización de la volatilidad financiera 68
1. Una macroeconomía para el desarrollo 69
2. Heterogeneidad estructural y asimetrías depresivas del crecimiento 70
3. Para una inclusión laboral y empresarial 73
Bibliografía 75

Capítulo IV
Macroeconomía a la latinoamericana: Sunkel y la búsqueda de un modelo estructuralista 77
Mauro Boianovsky

A. Esquemas y modelos de explicación 78
B. Los límites de la macroeconomía keynesiana 81
C. Lewis y un camino que no se tomó 83
D. Crecimiento e historia 85
E. Teoría y política 88
Bibliografía 91

Capítulo V
El método histórico-estructural en el pensamiento de Osvaldo Sunkel 95
Ricardo Bielschowsky

A. Observaciones iniciales..... 95
B. El enfoque histórico-estructural en los textos de Sunkel 99
1. Inflación por causas estructurales 99
2. Subdesarrollo y dependencia..... 100
3. Análisis del método en el libro *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* 101
4. Estilo de desarrollo y deterioro ambiental 103
5. Del estructuralismo al neoestructuralismo: el desarrollo desde dentro 104
6. La resiliencia de la heterogeneidad estructural en América Latina..... 106
C. A modo de conclusión 107
Bibliografía..... 108

Capítulo VI
Por qué importa el enfoque estructural de la inflación 111
Esteban Pérez Caldentey

Introducción 111
A. El significado del enfoque estructural de la inflación..... 112
B. Breve reseña del origen y formación del modelo canónico estructural..... 114
C. La inflación, un motivo para enfocarse en los problemas del desarrollo de América Latina..... 118
D. La heterogeneidad y sus implicaciones 122
E. La crítica a la teoría monetaria del paradigma dominante..... 124
F. Fundamentos analíticos del enfoque monetario..... 126
G. Variedades del enfoque monetario 128
H. Conclusiones 132
Bibliografía..... 133

Capítulo VII
Globalización, capitalismo transnacional y dependencia: el itinerario de una "visión" 137
Miguel Torres

Introducción 137
A. Contexto histórico 138
1. Origen, auge y ocaso de la industrialización sustitutiva de importaciones..... 139
2. La etapa "fácil" de la industrialización y su agotamiento 143
3. Surgimiento, evolución y problemática de la transnacionalización en América Latina 145

B. Nuevos debates: estancamiento, heterogeneidad estructural y dependencia 149
1. La insuficiencia dinámica de Prebisch y la tendencia al estancamiento de Furtado 150
2. La heterogeneidad estructural de Pinto 151
3. ¿De qué hablamos cuando hablamos de dependencia? 151
C. El capitalismo transnacional: la visión de Sunkel sobre la teoría de la dependencia 157
1. Del estructuralismo al enfoque de la dependencia 158
2. Cinco conceptos para un enfoque totalizante de la condición periférica 160
3. El concepto schumpeteriano de "visión" en Sunkel 160
4. Un modelo dual de capitalismo: el enfoque centro-periferia transnacionalizado 164
D. ¿Cómo se ponen de manifiesto la integración transnacional y la desintegración nacional en el siglo XXI? 173
1. Mayor control y presencia del sector transnacional 173
2. El fortalecimiento de la gran empresa privada nacional: ¿una estrategia de reintegración? 175
3. Evolución de los tejidos productivos nacionales 176
4. Fiscalidad, mercados laborales y aspectos distributivos 177
5. Dependencia financiera y tecnológica: las aristas permanentes del capitalismo transnacional 184
E. Síntesis y reflexiones finales 189
Bibliografía 195

Capítulo VIII
Osvaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL 201
Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Carlos de Miguel

Introducción y antecedentes 201
A. Síntesis del pensamiento ambiental de Sunkel en sus propias palabras 203
B. La crítica al modelo económico existente y el desarrollo del pensamiento ambiental 205
1. El contexto internacional y en la CEPAL 205
2. La crítica al capitalismo transnacional 207
3. Incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo 211
C. El papel de la planificación en la internalización de la dimensión ambiental del desarrollo 213
D. Las fuerzas sociales y su papel político 216
E. El neoestructuralismo y la transdisciplinariedad para un desarrollo alternativo 218
F. Las crisis como oportunidad para el cambio 218
G. Hacia un desarrollo sostenible: evolución del ideario de instrumentos para la acción 223

H. Conclusiones: el legado de Sunkel en el presente de la CEPAL 233
Bibliografía 236

Capítulo IX
Heterogeneidad estructural, dependencia y desarrollo 241
Ricardo Infante

Introducción 241
A. El concepto de heterogeneidad estructural 242
1. La estructura productiva 243
2. Las relaciones sociales 245
3. La estructura de poder 246
B. Capitalismo transnacional y desintegración nacional 247
C. La dependencia y la heterogeneidad estructural 252
1. Estructura de la producción 254
2. Generación y distribución del ingreso 256
3. Composición de la demanda final 256
D. Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile 257
1. El patrón de crecimiento 258
2. La estructura económica 259
3. La estrategia de desarrollo inclusivo 262
Bibliografía 264

Capítulo X
Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible 267
Jorge Máttar

Introducción 267
A. Evolución del papel de la planificación para el desarrollo: breve recorrido histórico 271
1. La planificación de los años cincuenta a la actualidad 272
2. Una perspectiva internacional de la planificación 276
B. La planificación para el desarrollo en el siglo XXI 280
1. La recuperación de la planificación 281
2. La planificación y la encrucijada del desarrollo regional 285
3. La planificación en el siglo XXI 287
C. Perspectivas de la práctica de la planificación: sus retos y su papel en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 296
1. El mundo y América Latina y el Caribe: transformaciones hacia 2030 296
2. La planificación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 297
3. El futuro que todos queremos 300
D. Epílogo: la dimensión política de la planificación 301
Bibliografía 304

Capítulo XI
Desencuentros decoloniales: Osvaldo Sunkel
y el pensamiento económico 307
Carlos Mallorquín

Introducción 307
A. Conquistarás el desarrollo con el sudor del "subdesarrollo" 311
B. Notas finales: hacia la superación del modelo "centro-periferia" 322
Bibliografía 325

Anexo fotográfico 329

Cuadros

I.1 Diferencias fundamentales de enfoque 36
VII.1 América Latina (14 países): grado de sindicalización, 2000-2016 182
X.1 Ayer y hoy de la práctica de la planificación en América Latina 281
X.2 Intertemporalidad de la acción pública: ¿dilemas reales o falsos dilemas? 286
X.3 Fases y componentes de los procesos de planificación para el desarrollo 288
X.4 América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo 294

Gráficos

VI.1 Chile y Brasil: tasas de inflación, 1939-1970 115
VII.1 América Latina (18 países) y mundo: crecimiento económico, períodos seleccionados 140
VII.2 América Latina (agrupaciones de países): fuentes de crecimiento económico, seis períodos seleccionados 142
VII.3 América Latina: coeficiente entre IED y PIB, 1950-2016 147
VII.4 Corrientes mundiales de IED y participación de bloques de economías, 1990-2017 174
VII.5 Fusiones y adquisiciones transfronterizas netas, 2005-2017 174
VII.6 América Latina: participación en las ventas totales según tipo de propiedad empresarial, 1990-2015 175
VII.7 América Latina: ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, 2001-2017 180
VII.8 América Latina: composición del empleo informal según categorías ocupacionales, 2001-2017 180
VII.9 América Latina y OCDE: evolución de la participación de la masa salarial, 1950-2014 183
VII.10 América Latina (17 países): coeficientes de Gini antes y después de impuestos y contribuciones a la seguridad social, alrededor de 2011 184
VII.11 Profundización financiera mundial, 1980-2014 185

Recuadros

VIII.1 Principales tesis en el pensamiento ambiental de Sunkel 222
VIII.2 Una breve cronología 232
X.1 Planificación en la República de Corea 279
X.2 Planificación de largo plazo en la República Dominicana 284
X.3 La participación ciudadana como fuente de legitimidad para la planificación a largo plazo y su articulación con el mediano plazo: la experiencia de Nuestra Guatemala 2032 291
X.4 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 299
X.5 El escenario "apuesta" o el futuro que todos queremos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible se cumplen en América Latina y el Caribe a 2030 300

Diagramas

VII.1 El modelo dual de Sunkel 169
IX.1 Representación de insumo-producto de una economía dependiente estructuralmente heterogénea 254

Mapas

VII.1 Distribución geográfica de los gastos en investigación y desarrollo (I+D), 2007 y 2016 187
VII.2 Distribución geográfica de los recursos humanos especializados en ciencia y tecnología, 2007 y 2016 188

Prólogo

El presente libro ofrece al lector un conjunto de ensayos cuyo propósito esencial es rendir tributo a la figura intelectual de Osvaldo Sunkel y su vasta trayectoria dedicada a los problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe. Sus capítulos no solo tienen por objetivo describir los temas que a su debido momento le inquietaron intelectualmente, y que se han plasmado en más de 30 libros y unos 150 artículos especializados en materias de desarrollo socioeconómico y ambiental y análisis del proceso de globalización durante más de seis décadas de prolífica labor investigativa, sino que se han elaborado también con la intención de reexaminar sus ideas en el marco de la realidad actual. Con este doble propósito, el libro se ha materializado gracias a las contribuciones de destacados economistas y cientistas sociales vinculados al ámbito del desarrollo.

Siendo un joven economista formado en la Universidad de Chile y habiendo cursado algunos años de estudios de posgrado en la London School of Economics and Political Science (LSE), Osvaldo Sunkel se vinculó tempranamente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a mediados de los años cincuenta gracias a su profesor Jorge Ahumada, quien trabajaba también en la Comisión. Allí se integró de lleno al equipo de trabajo que comandaba Raúl Prebisch y en el que también participaban Celso Furtado y Juan Noyola Vásquez, entre otros destacados economistas allegados a la recientemente creada comisión económica regional de las Naciones Unidas. Fue protagonista de los diversos hitos con que se fueron escribiendo los primeros años de historia de la CEPAL: se desempeñó como funcionario en su sede en Santiago y también cumplió funciones en la oficina en el Brasil y en la sede subregional en México. Luego, de vuelta en Santiago, se desempeñó como profesor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), donde dictó el curso de desarrollo económico que el Instituto impartía a estudiantes y responsables de políticas de los Gobiernos de los países miembros. En este período de alrededor

de 15 años produjo dos de sus textos más destacados: "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo"[1] de 1958 y "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo"[2] de 1970, en coautoría con Pedro Paz.

Hacia fines del decenio de 1960 Sunkel deja la CEPAL y se incorpora al Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile, institución que cofundó junto a su primer director, Claudio Véliz. En esos años llevó a cabo un estudio sobre el proceso de globalización y su incidencia en el desarrollo, analizando el papel que allí jugaban las empresas multinacionales. Eran los primeros años de la década de 1970, caracterizados por el surgimiento de la llamada teoría de la dependencia. Con posterioridad al golpe militar de 1973 en Chile, Sunkel y su familia se radican en el Reino Unido, donde se desempeña como académico investigador en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, gracias al decidido apoyo de su colega y amigo Dudley Seers. Allí continuó analizando y ampliando su comprensión de la transnacionalización del capitalismo. Hacia fines de esa década es convocado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique Iglesias, como Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente. Posteriormente, a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, junto a Fernando Fajnzylber y Ricardo Ffrench-Davis —entre otros destacados economistas— se constituyó Sunkel en una pieza clave de la renovación del pensamiento cepalino con el surgimiento del enfoque neoestructuralista, considerado la respuesta ideológica frente a la hegemonía neoliberal que dominaba el debate de aquellos años, caracterizados además por una fase más intensa del proceso de globalización, vigente hasta nuestros días.

En el marco de una vasta trayectoria, ha sido profesor visitante de varias universidades latinoamericanas, europeas y estadounidenses. Es miembro de número de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales desde 1992. Ha sido nominado en dos ocasiones al Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales de Chile (1995 y 2009), y en 1994 fue galardonado por la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) con el premio Kalman Silvert. Ha sido miembro de consejos editoriales de numerosas revistas académicas internacionales y director de otras como la prestigiosa revista de economía política *Pensamiento Iberoamericano*. Ha completado su brillante carrera presidiendo el Consejo Editorial de la *Revista CEPAL*, función que desempeña desde 2009.

Homenajear la trayectoria de Osvaldo Sunkel mediante este libro constituye un imperativo esencial para la CEPAL, puesto que él representa un referente insoslayable del pensamiento económico de América Latina. Su figura y su obra trascienden el debate regional; ambas ocupan un lugar

---

1 O. Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

2 O. Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1970.

privilegiado junto a los máximos exponentes de la teoría del desarrollo surgida en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito institucional de las Naciones Unidas y bajo la influencia intelectual del keynesianismo y la escuela schumpeteriana, entre otras corrientes alternativas a la tendencia dominante. Desde la década de 1950 hasta nuestros días Osvaldo Sunkel ha sido un observador activo del devenir global y regional de la historia económica contemporánea, así como también de los hitos más relevantes del proceso de desarrollo económico de Chile, su país de origen.

La estructura del libro se organiza del siguiente modo: en el capítulo I, los editores presentan una introducción global del libro, recorriendo los aspectos biográficos más relevantes de la obra de Sunkel y los principales hitos que marcan sus distintas etapas de elaboración intelectual. En el capítulo II, José Antonio Ocampo describe las contribuciones de Sunkel, examinando en primer lugar las que el autor aportó al estructuralismo y en segundo término —con especial énfasis— las que brindó en la elaboración del enfoque neoestructuralista que desarrolló Sunkel retomando un concepto inicialmente elaborado por Prebisch: el desarrollo desde dentro. En base a esto, Ocampo explora los lineamientos de políticas de la agenda neoestructuralista para el desarrollo. En el capítulo III, Ricardo Ffrench-Davis rememora las distintas instancias en las que su trayectoria se vinculó con la de Sunkel, tanto en el ámbito de la economía chilena como en el proceso de globalización, tema donde estos dos destacados economistas chilenos realizaron valiosos y sustantivos aportes. Ffrench-Davis aborda así las contribuciones de Sunkel a los complejos procesos de desarrollo en contextos de heterogeneidad productiva y presenta una reflexión personal sobre el papel de las políticas macroeconómicas dirigidas a reducir los efectos de este fenómeno.

En el capítulo IV, el historiador económico brasileño Mauro Boianovsky profundiza en diversos aspectos de la obra de Sunkel, especialmente los de su fase estructuralista, destacando los alcances metodológicos empleados por el autor en sus análisis. También describe los límites de la macroeconomía keynesiana para la comprensión de los procesos de desarrollo en la periferia, analizados por Sunkel hacia fines de la década de 1950, así como el vínculo entre teoría y política, tema también presente en su obra. El capítulo V fue redactado por Ricardo Bielschowsky, quien analiza el sello más característico del pensamiento de Sunkel en términos metodológicos: su uso del método histórico estructural, instrumento analítico muy recurrente en el pensamiento de autores clásicos de la CEPAL como Cardoso y Faletto. Esteban Pérez Caldentey, por su parte, en el capítulo VI, examina con sentido crítico el enfoque estructural de la inflación, cuyos principales referentes se encuentran en Juan Noyola Vásquez y Osvaldo Sunkel. En el capítulo VII, Miguel Torres describe y contextualiza en la época actual los aportes que hizo Sunkel al análisis de la globalización hacia fines de los años sesenta y durante toda la década de 1970 mediante su concepto de capitalismo transnacional. De este modo, este capítulo se sitúa en la fase de pensamiento que el autor dedicó al enfoque o teoría de la dependencia.

Las relaciones entre desarrollo socioeconómico y sostenibilidad ambiental, abordadas por Sunkel y un destacado equipo de especialistas en materias ambientales por él coordinado a comienzos de la década de 1980 en la CEPAL, se basaron en un concepto que fue uno de los mensajes motrices de la Comisión durante los años setenta: los estilos de desarrollo. Con arreglo a esta línea investigativa, se da especial relevancia a la forma en que se vinculan las diferentes modalidades de desarrollo de las economías regionales, teniendo como base material de sustento el medio ambiente y su preservación. Esos aportes se encuentran en la génesis de la fecunda producción analítica que la CEPAL ha desarrollado en los decenios posteriores a través de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. En el capítulo VIII, Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego y Carlos de Miguel analizan estas contribuciones de Sunkel sobre el desarrollo sostenible y su influencia en los análisis que le sucedieron.

El fenómeno de la heterogeneidad estructural constituye uno de los aspectos centrales del pensamiento cepalino sobre el proceso de desarrollo en la región. Conceptualizado por Aníbal Pinto a mediados de los años sesenta, caracteriza los diferenciales de productividad según estratos productivos y la forma en que ellos reproducen las brechas resultantes en la estructura salarial de los mercados laborales. En el capítulo IX, Ricardo Infante reexamina esta temática a la luz de las contribuciones que en los últimos años este autor ha hecho junto a Osvaldo Sunkel. Concluye el libro con los capítulos X y XI, preparados por Jorge Máttar y Carlos Mallorquín, respectivamente. Máttar examina los alcances y el papel que juega la planificación en el proceso de desarrollo, tomando como base el pensamiento de Sunkel sobre esta materia, que elaboró en sus años como funcionario del ILPES. Mallorquín, por su parte, analiza globalmente la trayectoria de Sunkel mediante el enfoque de análisis de discursos para destacar los aspectos más sobresalientes en la obra del autor.

En este libro el lector encontrará una guía adecuada para introducirse en el amplio espectro intelectual de Osvaldo Sunkel, un referente obligado en el estudio de las ciencias sociales de la región. Se trata de un autor original, creativo, ecléctico y multifacético, que ha interpretado con gran profundidad crítica la historia económica latinoamericana de las últimas seis décadas. Un gran intelectual y latinoamericanista que representa y distingue la rica tradición de la CEPAL como escuela de pensamiento desarrollista de excelencia en el mundo.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Capítulo I

Osvaldo Sunkel: una semblanza intelectual

Alicia Bárcena[1]
Miguel Torres[2]

Un intelectual es de tal modo, en esencia, un crítico social, una persona cuya preocupación es identificar, analizar, y por esa vía *contribuir a superar los obstáculos que se oponen a un orden social mejor, más humano y más racional. Como tal se convierte en la conciencia de la sociedad y en el vocero de cuantas fuerzas progresistas contenga* ésta *en un período cualquiera de la historia*
(Baran, 1971)

En la cita que da inicio a este capítulo, extraída del célebre ensayo "El compromiso del intelectual", publicado en mayo de 1961 en la mítica *Monthly Review*, Paul A. Baran define a los intelectuales y la función que deben desempeñar este tipo de hombres y mujeres en la sociedad[3]. El planteamiento de Baran brinda así una reflexión oportuna para escribir una semblanza sobre la figura de Osvaldo Sunkel, no solo por la reconocida y marcada influencia que tuvo este economista en algunos pasajes de la obra de Sunkel (y de otros economistas y sociólogos de su generación que estudiaron el desarrollo y las dinámicas del capitalismo mundial), sino también, y más esencialmente, porque la definición que ofrece Baran de los intelectuales describe con precisión la personalidad

---

1 Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
2 Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL, Editor de la *Revista CEPAL*.
3 Véase una traducción al español de este ensayo en Baran (1971).

de Osvaldo Sunkel, pieza clave de las ciencias sociales latinoamericanas por más de seis fructíferas décadas y testigo protagónico de los grandes debates, avances discontinuos y muchas veces dramáticas frustraciones de distintos proyectos de desarrollo que han configurado nuestra historia económica regional, desde mediados del siglo XX al vertiginoso presente del siglo XXI.

A. Infancia y formación académica[4]

1. Infancia sureña

Osvaldo Sunkel Weil nace el 13 de noviembre de 1929 en la ciudad de Puerto Montt, en el sur de Chile, en un entorno familiar de origen alemán: sus abuelos, inmigrantes de dicha nacionalidad, se radicaron en esta localidad hacia 1860. Su madre, Helena, hija de un pastor luterano, gran lectora y aficionada a la música, tuvo gran influencia en su formación durante sus primeros años de infancia. Guillermo, su padre, se dedicó a la agricultura y al comercio de exportación e importación y fue también un destacado político de la zona vinculado al Partido Radical de Chile. El pequeño Osvaldo expandió su vínculo paterno acompañando frecuentemente a su padre en sus labores de campo. Fue el menor de tres hermanos, y nació varios años después que Heinz (1919) y Walter (1920). El primero se dedicó a la agricultura como su padre y el segundo fue médico. Sunkel realizó sus estudios primarios y el primer ciclo de humanidades (lo que hoy se conoce como enseñanza media o secundaria) en la Deutsche Schule de Frutillar y luego en la Deutsche Schule de Osorno. Completó sus estudios secundarios en Santiago, en el Internado Nacional Barros Arana (INBA) en 1946 y 1947.

2. Sunkel y su llegada a Santiago

La formación en su seno familiar, así como los primeros años de estudios primarios y secundarios, fueron los primeros elementos con que fue generando su personalidad en el Chile sureño y rural, a gran distancia del vértigo metropolitano de Santiago. La llegada de este joven formado en la "periferia de la periferia" —modo con que el propio Sunkel ha descrito su origen y posterior llegada a la capital— obedeció a su deseo de hacer una vida diferente a la de su padre y terminaría de asentar su carácter reflexivo gracias a las experiencias adolescentes e influencias formativas que vivió estudiando en el INBA, liceo en el que tuvo como profesores a Nicanor Parra en la asignatura de Física, al actor Agustín Siré en Francés, y al recordado profesor de filosofía por los alumnos de esa generación, Luis Oyarzún Peña.

[4] Esta sección está basada en un conjunto de entrevistas dadas por Sunkel a los autores de este capítulo y otras dos ofrecidas por Sunkel que figuran en Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales (2013) y Gutiérrez y Dias (2014). Otros aspectos de la trayectoria de Sunkel aquí expuestos se basan en Ffrench-Davis (2011).

A mediados de la década de 1940 la Segunda Guerra Mundial culminaba con el triunfo de las fuerzas aliadas sobre el régimen hitleriano. Chile era gobernado por el Frente Popular, una coalición de centroizquierda cuyo ciclo de poder comenzará en 1938 bajo la presidencia de Pedro Aguirre Cerda. Esta etapa histórica constituyó un período de modernización económica y creación de condiciones incipientes del Estado de bienestar, en un contexto mundial y una corriente económica principal en la que el desarrollismo y el keynesianismo ocupaban una posición hegemónica. Según Sunkel —y como se analizará más adelante en este y otros capítulos de este libro— Chile y el mundo atravesaban por el período Estadocéntrico[5].

Este proceso de modernización económica y social supuso también la creación de múltiples instituciones estatales y educacionales y organismos internacionales que brindasen apoyo al objetivo del desarrollo económico de los países que lo intentaban viabilizar. En Chile, este fue el caso de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) creada en 1939 y la Escuela de Comercio y Economía Industrial en 1934. En este contexto, hacia 1948, luego de culminar los estudios secundarios y haber rendido el bachillerato de matemáticas, Osvaldo Sunkel comenzó sus estudios de ingeniería comercial, una carrera creada hacía poco tiempo, dictada en esta escuela de la Universidad de Chile[6]. Coincidentemente, y como reflejo de la naciente institucionalidad desarrollista en el plano multilateral, aquel mismo año de 1948 se funda la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con sede en Santiago, una de las cinco comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Como se verá más adelante, tanto la Universidad de Chile y su Facultad de Economía y Negocios como la CEPAL jugarán un papel clave en la trayectoria profesional de Sunkel y su contribución al análisis del desarrollo en Chile y en América Latina.

3. Estudios universitarios y el descubrimiento del desarrollo

En la Escuela de Economía y Comercio interactuó con importantes académicos de la época, como Flavian Levine, Hermann Max, Carlos Oyarzún y Luis Escobar Cerda. Sobre Flavian Levine, Sunkel ha comentado en diversas ocasiones que este influyente personaje de los gobiernos radicales en Chile, ingeniero comercial formador de distintas instituciones para el

[5] En sus trabajos más recientes, por período Estadocéntrico Sunkel entiende el período comprendido entre 1940 y 1980. Este lapso histórico es similar al que otros economistas, historiadores económicos e investigadores del desarrollo de América Latina, entre ellos los de la CEPAL, han denominado período de industrialización por sustitución de importaciones.

[6] Dicha institución corresponde en la actualidad a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad. La creación de la carrera de ingeniería comercial tuvo lugar en julio de 1939, por iniciativa de sus dos primeros decanos: Pedro Aguirre Cerda y Guillermo del Pedregal. Zaldívar Peralta (2009) relata estos hechos en una bien documentada investigación que da cuenta de la historia de la Facultad de Economía y Negocios de esta Universidad.

fomento del desarrollo nacional (entre ellas la CORFO, la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda y el Instituto de Economía de la Universidad de Chile) es uno de los primeros economistas con la formación canónica de estos profesionales, tal como se entiende contemporáneamente esta profesión. Comenta Sunkel que Levine se autoformó en ella, invirtiendo en la importación de una nutrida biblioteca de economía y dedicándose al estudio de autores clásicos ingleses, europeos y estadounidenses.

Durante sus años de estudio, Sunkel fue compañero de Sergio Molina, importante economista chileno, con quien ha mantenido una amistad de larga data. Siendo aún estudiantes, ambos se vincularon con el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda y con un "extraordinario personaje"[7] inevitablemente presente en su biografía: Aníbal Pinto Santa Cruz. Por aquel entonces, el autor del clásico *Chile: un caso de desarrollo frustrado* (Pinto Santa Cruz, 1959) era profesor de Sunkel y Molina en la cátedra de Finanzas Públicas y dirigía la revista *Panorama Económico*, editada por Editorial Universitaria, perteneciente a la Casa de Bello[8]. Sunkel fue ayudante de Pinto, quien hacia fines de los años cuarenta e inicios de los cincuenta acoge el discurso desarrollista que emanaba de instancias como el Plan Marshall y del programa de asistencia técnica del Presidente Truman para apoyar a los países subdesarrollados. Este hecho tuvo una fuerte influencia en Sunkel, pues junto con Pinto surgió su primer interés por la temática del desarrollo económico. En esta época comienza a involucrarse en ella, leyendo los primeros escritos de la CEPAL y particularmente los de Raúl Prebisch, entre ellos "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (Prebisch, 1962)[9].

Tras finalizar sus estudios en la Escuela de Economía y Comercio, Sunkel realiza un primer proyecto de tesis[10] con una investigación encargada por la CAP, y posteriormente realiza una ayudantía en la CORFO, trabajando con el ingeniero-economista Julio Melnick, quien posteriormente también fue funcionario de la CEPAL. Así se involucraba el joven Sunkel, en su incipiente carrera de economista, a los tiempos

---

7 Esta es la expresión que ha utilizado Sunkel en múltiples ocasiones para describir la personalidad de Aníbal Pinto, con quien tuvo una estrecha relación profesional y humana por más de cinco décadas. Una precisa y detallada descripción de este vínculo puede apreciarse en el texto "Aníbal Pinto: distinto mestre", que Osvaldo Sunkel escribió como editorial, y a modo de semblanza, en el número 29 de *Pensamiento Iberoamericano*, en ocasión del sentido fallecimiento de Pinto en enero de 1996 (Sunkel, 1996a).

8 Así se conoce a la Universidad de Chile en homenaje a su primer rector, Andrés Bello.

9 Como se sabe, este texto fue redactado por Prebisch como introducción del *Estudio Económico de América Latina, 1949* (CEPAL, 1951). Posteriormente, en 1962, se publicó indicando su autoría en el *Boletín Económico de América Latina*, de acuerdo con la referencia citada.

10 Como se verá más adelante, su proyecto final de tesis trató acerca de la contribución del ahorro al desarrollo.

de bríos desarrollistas del Chile de la década de 1950 y a las principales instituciones nacionales que se creaban en el país para fomentar su desarrollo productivo. Eran tiempos urgentes, eran tiempos de recrear otro Chile más moderno y más justo, tiempos de compromiso por el desarrollo y el bienestar de su sociedad, donde el interés público primaba más que el interés privado. La de Sunkel fue una generación de elevada mística y energía, orientada a las grandes transformaciones nacionales que reclamaban esos tiempos.

En este período de finalización de estudios universitarios, Sunkel es recomendado por su profesor de Administración de Empresas, Emerico Patternost, para postular a una beca ofrecida por las Naciones Unidas para realizar un curso de administración pública, área que según el profesor era necesario desarrollar en Chile. El curso duraba seis meses y se dictaba en Río de Janeiro. Motivado por la posibilidad de realizar esta pasantía en esa *cidade maravilhosa* Sunkel es instruido por Patternost para contactarse con un funcionario de la CEPAL y también profesor de la Escuela de Economía y Comercio, el destacado economista chileno Jorge Ahumada, autor de *En vez de la miseria*, una lectura imprescindible para el estudio de la historiografía económica de Chile (Ahumada, 1958). Si bien la beca finalmente recayó en otro postulante, esta primera vinculación de Sunkel con Ahumada será fundamental en su formación como economista especializado en el campo del desarrollo económico; también para su futura vinculación con la CEPAL.

Ahumada, al constatar que a Sunkel le interesaba más la temática del desarrollo que la de la administración pública, lo invita a tomar el curso que dictaba en la CEPAL sobre la materia. Realizó el curso junto con Julio Melnick, con quien terminó siendo colega, realizando trabajos conjuntos bajo la supervisión de Ahumada. Este curso tuvo una gran significación para Sunkel, quien terminaría de ampliar su comprensión del desarrollo en los países subdesarrollados. Sobre la experiencia de haber realizado este curso, Sunkel ha señalado:

> Este fue probablemente uno de los primeros cursos sobre desarrollo económico que se dio en el mundo entero, porque a comienzos de la década de 1950 no había en la práctica nada de literatura sobre desarrollo económico. Había cursos y textos de historia económica, de historia del pensamiento económico, estaba floreciendo la revolución keynesiana, la teoría del crecimiento y de la planificación, pero la temática del desarrollo económico de los países subdesarrollados era algo que, como nos decía José Medina Echavarría, estaba aún *in statu nascendi* (Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, 2013, pág. 60).

4. Estudios en la London School of Economics (LSE) y lo que Robbins comprendía por desarrollo

El buen desempeño de Sunkel en el curso —que se prolongó por 11 meses y básicamente consistió en numerosas lecturas sobre los temas aludidos y sesiones de discusión en torno a ellas— le valió obtener una beca para realizar estudios de posgrado en Europa o los Estados Unidos. Lo motivó más optar por realizarlos en el viejo continente, dados sus orígenes europeos y porque un amigo muy cercano, el historiador Claudio Véliz, se encontraba realizando estudios en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres (London School of Economics (LSE)). Con la motivación de expandir su comprensión sobre el fenómeno del desarrollo, decide ir a estudiar a la LSE, alentado por Véliz. Se iniciaba así su nuevo proyecto de vida para los próximos dos años (1953 y1954). La beca ofrecida le brindaba además la posibilidad de visitar otros países europeos, hecho que lo motivó aún más a emprender este proyecto, pues a Sunkel le interesaba conocer las modernas innovaciones que habían alcanzado países como Francia y algunos escandinavos como Suecia y Noruega en materias de planificación indicativa. Estando en Noruega, tuvo la oportunidad de conversar sobre estas materias con Ragnar Frisch y en los Países Bajos con Jan Tinbergen (quien conocía sobre los trabajos de Prebisch y los primeros análisis de la CEPAL). Ginebra era un destino que también lo estimulaba, dado que en esta ciudad se hallaba la sede de la Comisión Económica para Europa (CEPE), institución de las Naciones Unidas donde se estaban publicando textos muy influyentes sobre desarrollo, y cuyo Secretario Ejecutivo era por entonces Gunnar Myrdal. De este modo estuvo unos meses en Ginebra y tuvo la posibilidad de conocer a influyentes economistas de la época como Nicholas Kaldor y a otros profesionales que comenzaban a elaborar agendas de investigación sobre desarrollo. Un texto que refleja esta productividad intelectual es *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Myrdal, 1968), y que según Sunkel tuvo gran influencia en su investigación.

Respecto a su llegada a la LSE, este es un hecho que Sunkel califica como de "dulce y agraz". En efecto, al comenzar los estudios constató que las materias y textos empleados ya los había estudiado en Santiago: esta repetición de contenidos no dejaba de generarle un razonable tedio. Pero un hecho más significativo que en principio frustró sus aspiraciones de ampliar sus conocimientos sobre el desarrollo en la LSE dice relación con una anécdota a la que recurrentemente alude cuando recuerda esta época, y que protagonizó con Lionel Robbins. Cabe mencionar que al profesor Robbins se le atribuye la definición oficial que desde la década de 1930 rige la enseñanza de la economía, según la cual esta es la disciplina que analiza la conducta humana como una relación entre fines dados y recursos escasos que tienen usos alternativos (Robbins, 1932). Esta breve reseña sobre la influencia de

Robbins en la corriente principal de la disciplina económica es necesaria para entender la siguiente anécdota: cuando Sunkel llega como estudiante de posgrado a la LSE, Robbins, quien por entonces era el director de la Escuela de Economía, lo cita para entrevistarlo. Al recibirlo, Robbins le consulta: "Bueno, y usted, ¿ qué viene a estudiar acá?" Sunkel le contesta que iba a estudiar desarrollo económico. "¿Y eso qué es?", responde Robbins, a quien le disgustaba intelectualmente el hecho de que esta temática comenzara a propagarse de manera muy influyente. Como resultado de este diálogo, Sunkel recuerda que Robbins dijo que "me asignaría como tutor al profesor Phillips de Australia, que era un experto en demografía, porque el tema del desarrollo era un tema demográfico, de un exceso de población, exceso de crecimiento demográfico" (Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, 2013, pág. 61).

Sunkel también recuerda que posteriormente polemizó con Robbins en torno a su definición de la economía, cuando le cuestionó si era acaso generalizable la idea de "recursos escasos" que empleaba en ella, ejemplificándole —quizás desde su conocimiento de la realidad agraria chilena y latinoamericana— que en muchos países había cuantiosas tierras sin ser explotadas y muchos campesinos sin acceso a ellas. El profesor le respondió que "ahí se entra en temas institucionales y políticos, y eso ya no es tema de la ciencia económica" (Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, 2013, pág. 61). Robbins comprendía así el desarrollo, no solo como un tema propio de la demografía, sino que entendía que el proceso económico era independiente del político. Sostenía entonces, dos visiones inapropiadas respecto de la temática desarrollista, uno de cuyos pilares fundamentales se basa en la economía política como herramienta analítica para la comprensión del proceso de transformación socioeconómica que supone el desarrollo.

Frente a esta falta de comprensión sobre sus motivaciones de estudio, y a la recomendación que le dio Robbins de estudiar demografía, Sunkel se enfrentó al dilema de qué hacer a partir de esa conversación, con la adversa convicción de que la economía que se estaba enseñando no era la requerida para la problemática del desarrollo. Es ahí cuando decide aprovechar su estancia en la LSE para estudiar sobre la inflación, una materia que por esos años constituía el mayor objeto de debate económico en Chile. Dedicó muchas horas de lectura en la biblioteca y a realizar talleres de discusión ad hoc con otros estudiantes provenientes de América Latina, Asia y África, que experimentaban frustraciones similares. En efecto, es en Londres donde se encuentra la génesis de lo que sería su enfoque estructural de la inflación, que desarrollará en la segunda mitad de los años cincuenta en la CEPAL tras su regreso a América Latina.

B. La etapa estructuralista de Sunkel

1. La primera vinculación con la CEPAL

Hacia fines de 1954, Sunkel ya había dedicado dos años de estudio independiente a los temas que realmente le interesaban, pero había llegado la hora de culminar la maestría en la LSE. Frente a esta disyuntiva, decide no titularse. Este hecho coincide con un ofrecimiento que le llegó desde Santiago: Jorge Ahumada le ofrecía hacerse cargo del curso de desarrollo que dictaba en la CEPAL, dado que debía realizar una misión en Colombia. Es así como regresa a Santiago y es contratado a partir del 1 de enero de 1955 por la CEPAL para estos fines. Así fue su primera vinculación con el sistema de las Naciones Unidas. Ahumada también le ofreció hacerse cargo del mismo curso que dictaba en la Universidad de Chile, de modo que también se vinculó académicamente con la que años antes fuera su casa de estudios.

Al comenzar sus labores en la CEPAL, la Comisión estaba muy enfocada en la realización de estudios específicos sobre los países latinoamericanos. Así, además de dictar los cursos que había dejado vacantes Ahumada, se involucró en los equipos de trabajo de la CEPAL que llevaban adelante estos estudios. Es en esta instancia donde conoce y trabaja con Celso Furtado, quien dirigía uno de esos equipos de investigación. A Furtado le cupo la responsabilidad de conducir una investigación sobre el desarrollo económico de México, e incorporó a Sunkel en esa misión. Habiendo contraído recientemente matrimonio con Carmen Cariola, Sunkel se radicó con ella en México para llevar adelante esta misión. Estuvo allí entre los años 1956 y 1959. En la sede subregional de la CEPAL en México, Sunkel también realizó investigaciones referentes al desarrollo económico de Panamá y Costa Rica.

La etapa estructuralista de Sunkel está inicialmente influenciada por la macroeconomía keynesiana, las primeras teorías del desarrollo como un fenómeno acotado a la acumulación de capital, y los antecedentes del debate entre monetaristas y estructuralistas en torno al fenómeno inflacionario. Es importante mencionar también que en esta fase Sunkel vinculó estas temáticas con otra de gran relevancia para el desarrollo: la planificación. Los antecedentes de esta fase estructuralista keynesiana se encuentran incluso en sus años finales de estudio en la Universidad de Chile, concretamente en su tesis de titulación, "Volumen y estructura del ahorro: su influencia en el desarrollo económico y la estabilidad" (Sunkel, 1953a), temática que luego continuaría con el artículo de *El Trimestre Económico* titulado "Una metodología para analizar la estructura de los ahorros" (Sunkel, 1953b). Con respecto a la temática de la planificación, que pudo explorar en su estancia en distintos países de Europa, tal como se ha señalado en la sección A, el texto "La planeación económica en Noruega" constituye un buen ejemplo de cómo se preocupó y abordó esta materia (véase Sunkel, 1955).

Es preciso mencionar también el análisis que desarrolló en torno de la aplicabilidad del marco teórico keynesiano a las economías en desarrollo. Dos trabajos publicados en *El Trimestre Económico* dan cuenta de este esfuerzo conceptual: "El modelo de crecimiento de Domar" (Sunkel, 1956), documento que de acuerdo con Boianovsky (2018) es el primer trabajo de discusión sobre los fundamentos teóricos y metodológicos del modelo de crecimiento de Domar (véase el capítulo IV de este libro), y "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?" (Sunkel, 1957). En este trabajo Sunkel cuestiona metodológicamente las distintas definiciones del multiplicador, describiendo su naturaleza cíclica y su grado de ajuste a las economías desarrolladas, pero también presenta una fuerte crítica a su aplicación mecánica al mundo en desarrollo caracterizado por la inelasticidad de la oferta agregada y la elevada tasa de desempleo, que de acuerdo con Sunkel es de naturaleza estructural. Estos trabajos fueron anteriores a "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo" (Sunkel, 1958), también publicado en *El Trimestre Económico*, en donde plasma sus investigaciones realizadas en la LSE y el trabajo en colaboración y dirigido por Juan Noyola Vázquez durante sus primeros años como funcionario de la CEPAL.

Según señala Sunkel, el impacto que tuvo su texto en términos de divulgación, superior quizás al de Noyola, se debe a la recomendación de Dudley Seers de traducir el documento al inglés. A partir de ese momento, Sunkel no solo aceptó la recomendación de su colega, sino que se preocupó a lo largo de toda su carrera de publicar sus textos también en este idioma.

Una reflexión final dice relación con Sunkel y su sentido de la enseñanza de la profesión económica. En la LSE enfrentó la ortodoxia y debió buscar por cuenta propia un camino de relevancia investigativa en el campo del desarrollo. A pesar de haber sido profesor visitante en distintas universidades europeas y norteamericanas, siempre fue crítico del reduccionismo neoclásico y el uso y abuso de las matemáticas y las herramientas estadísticas para hacer análisis económico, en desmedro del enfoque historicista. Un texto importante que se inscribe en esta línea es "Latin American economists in the United States", en coautoría con Aníbal Pinto y publicado en la prestigiosa revista *Economic Development and Cultural Change* (Pinto Santa Cruz y Sunkel, 1966).

2. La década de 1960

Al comienzo de la década de 1960, y en el marco de la Alianza para el Progreso, impulsada por el presidente Kennedy, se crea en el seno de la CEPAL el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Con la creación de este organismo, recayó en José Medina Echavarría la responsabilidad de hacerse cargo de su área social. En esa instancia, a Sunkel se le encarga la tarea de organizar y dirigir los cursos de capacitación que se dictaban en Santiago y en otros países de la región. En este período también se crea la

oficina de la CEPAL en el Brasil, cuya sede original estaba en Río de Janeiro. Sunkel se radicó dos años en esa ciudad para organizar la oficina, que fue un esfuerzo conjunto con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Esta responsabilidad lo llevó a colaborar nuevamente con Furtado en la formación de cuadros profesionales de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE). A mediados de esa década, continuó además con sus labores docentes en el ILPES, organizando y dictando sus cursos sobre desarrollo económico[11].

Con la instalación de la dictadura militar en el Brasil, tras el golpe de Estado del 31 de marzo de 1964, varios intelectuales jóvenes de ese país se exiliaron en Chile. Este fue el caso de Fernando Henrique Cardoso, quien se vinculó al trabajo de Medina Echavarría en el ILPES. A mediados de los años sesenta, este sociólogo brasileño comenzó a elaborar junto al sociólogo chileno Enzo Faletto el enfoque o teoría de la dependencia en la CEPAL, labor que se plasmaría años más tarde en el famoso libro *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica* (Cardoso y Faletto, 1969). En esos mismos años, Sunkel dictaba los cursos del ILPES y en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, teniendo como ayudantes al economista argentino Pedro Paz y al uruguayo Octavio Rodríguez, estudiantes en aquellos años de Escolatina —la maestría en economía que ofrecía entonces la Universidad de Chile a los estudiantes de toda la región— y que con el tiempo se transformarían en dos referentes importantes en el estudio de la dependencia y el estructuralismo. El conjunto de cuantiosos apuntes de clases preparados para dictar estas materias se plasmaría en la obra *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (Sunkel y Paz, 1970). Con esta obra y otros escritos a los que se aludirá más adelante, ya estaba elaborando su interpretación sobre el fenómeno de la dependencia, materia de gran presencia en la segunda mitad de la década de 1960 y en la de 1970[12].

---

[11] En una entrevista contenida en Treviño (1998), Osvaldo Sunkel ofrece aspectos más detallados de las tareas que debió cumplir en la creación e instalación de la oficina de la CEPAL en el Brasil (actualmente con sede en Brasilia) y del ILPES.

[12] En el capítulo VII de este libro, Torres brinda un análisis más detallado del pensamiento dependentista de Sunkel. Sintéticamente, comprende el carácter dependiente de los países subdesarrollados como una situación en la que se dan, por un lado, carencia de recursos para el desarrollo (dependencia financiera) y, por otro, dificultades para implementar una política tecnológica nacional en parte debidas a la falta de transferencia de tecnología por parte de las empresas multinacionales (dependencia tecnológica). Como parte de la trayectoria profesional de Sunkel, presentada en este primer capítulo, vale la pena mencionar que integró en esos años el movimiento intelectual Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS), corriente que aglutinó a un conjunto de científicos, ingenieros e intelectuales cuyo propósito era relevar y vincular el atraso de los países de la región en aspectos científicos y tecnológicos con la condición de subdesarrollo. El movimiento se benefició de la participación del brasileño José Leite Lopes y los científicos argentinos Jorge Sabato y Amílcar Herrera, entre otros. Véase una síntesis completa de esta etapa de Sunkel en Gutiérrez y Dias (2014).

3. Sobre las influencias y método de Sunkel

Es evidente que sus primeras influencias en el ámbito de la economía y el desarrollo están en su formación universitaria, cuando leyó a los economistas clásicos, neoclásicos y keynesianos. Se ha sostenido también, hacia el final del apartado anterior, cómo el keynesianismo —y en un contexto más específico el modelo de Harrod-Domar y los modelos del acelerador y el multiplicador— fueron utilizados por Sunkel de manera crítica para analizar los problemas del desarrollo en el mundo periférico. También las influencias que recibió en materia de planificación deben ser consideradas en nuestro análisis. Pinto y Ahumada, las primeras obras de Prebisch tras su vinculación a la CEPAL, la obra de Furtado y el haber colaborado con él en diversos momentos de su trayectoria, forman parte todos ellos de este bagaje desarrollista. Más tarde recibiría las influencias de José Medina Echavarría, como un antecedente que además abrirá campo a su fase dependentista[13].

Con respecto a las influencias clásicas y keynesianas, ellas son muy evidentes en sus primeros escritos de mediados de la década de 1950 (ya citados), pero se tornan aún más evidentes en los años sesenta y comienzos de la década de 1970. El libro *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (Sunkel y Paz, 1970) y el artículo "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante" (Sunkel, 1971) son dos textos que corroboran este argumento, en donde además el autor realiza una fuerte crítica a la teoría neoclásica, la que considera tiene limitaciones en algunos aspectos para concebir el desarrollo y las relaciones de interdependencia entre los polos capitalista avanzado y periférico. Esta crítica al neoclasicismo se orienta especialmente al supuesto de atomicidad con que esta teoría describe a los agentes económicos. En particular critica las teorías neoclásicas de comercio internacional, pues ellas consideran a los países como unidades homogéneas que operan competitivamente sin tener en cuenta la incidencia de las empresas multinacionales en estas relaciones.

En este sentido Sunkel reconoce ciertas influencias neomarxistas, recogiendo la visión de Baran y Sweezy sobre el capital monopolista (Baran, 1957; Baran y Sweezy, 1966). La concepción de Baran sobre el excedente en particular fue muy importante para la elaboración de su análisis del capitalismo transnacional. Sunkel también encontró gran validez teórica en los desarrollistas europeos como Myrdal, Nurkse y Hirschman, y en especial en Paul Rosenstein-Rodan y su teoría del gran impulso para el desarrollo mediante inversiones que permitiesen generar el dinamismo multisectorial simultáneo de las economías en desarrollo (Rosenstein-Rodan, 1943).

---

[13] Sobre Medina Echavarría se recomienda leer su clásico texto *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (Medina Echavarría, 1964).

Un examen detallado de la vasta producción escrita de Sunkel permite al lector darse cuenta de que en términos esenciales Sunkel no solo es, con propiedad, un referente destacado de la escuela desarrollista, sino que es, en definitiva, un gran estudioso del capitalismo mundial en tanto que sistema socioeconómico. En este sentido, Sunkel reconoce en la obra de Marx una influencia muy importante, especialmente en lo que respecta al materialismo histórico que el filósofo alemán empleó en su análisis del capital. Como se verá más adelante, este hecho es muy significativo, pues buena parte de la producción de Sunkel se sostiene en sus análisis de economía política e historia económica. A pesar de esto, es importante señalar que Sunkel utilizó sus influencias marxistas y neomarxistas de forma analítica, esto es, no doctrinariamente ni mucho menos acríticamente. En línea con muchos dependentistas de los años sesenta, se mostró crítico con estos y con otros enfoques, que se intentaba aplicar mecánicamente a realidades como las periféricas, donde las condiciones de inicio distaban mucho de las teorías eurocéntricas formuladas para sociedades capitalistas maduras. Se trata de un rasgo de Sunkel importante de relevar como investigador académico: su sentido de independencia crítica y de pertinencia fenomenológica.

Y si se postula que Sunkel es un estudioso del capitalismo, no puede tampoco dejar de mencionarse una de sus principales influencias teóricas, ampliamente reconocidas por él y evidentemente reconocibles en sus escritos. Esta influencia, quizás la mayor, recae en la figura de Joseph Alois Schumpeter. Las obras *Capitalismo, socialismo y democracia* e *Historia del análisis económico* (Schumpeter, 1971a y 1971b) son lecturas que ejercieron una marcada influencia en los trabajos de Sunkel en los años cincuenta y sesenta, especialmente en Sunkel y Paz (1970). En su estudio posterior del capitalismo transnacional (Sunkel, 1971 y 1972a) también se aprecia la influencia ejercida por John Kenneth Galbraith, en particular de su obra *The New Industrial State* (Galbraith, 1967). Otro texto que nutrió fuertemente su conceptualización de la economía capitalista es *The great transformation: the political and economic origins of our time* (Polanyi, 1944), pieza maestra de la historia del capitalismo mundial que plantea una crítica profunda desde la heterodoxia al credo liberal, además de un exhaustivo análisis de su auge y limitaciones.

En los años que dedicó al estudio del capitalismo transnacional y a las empresas multinacionales, recibió la influencia de dos notables economistas formados en el Canadá, que realizaron estudios pioneros sobre este fenómeno en ese país, que es considerado como el primer receptor de las inversiones extranjeras directas realizadas por las corporaciones estadounidenses en su proceso de transnacionalización. Estos economistas fueron su amiga Kari Levitt (hija de Karl Polanyi) y Stephen Hymer, cuyos trabajos *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada* (Levitt, 1970) y *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment* (Hymer, 1976) son referentes obligados para una comprensión histórica de la irrupción de la empresa multinacional como agente clave de la economía global.

Todas estas lecturas y referentes generaron en Sunkel un método investigativo orientado a un análisis heterodoxo, ecléctico y multidisciplinar basado en la economía política, y en el análisis histórico y sociológico. Su método es inductivista y se asienta en una de las más ricas tradiciones de la teoría del desarrollo: el principio de que "la historia importa" (*path dependence*), que en el caso del estructuralismo latinoamericano se asocia con el empleo del método histórico-estructural. Dado esto, no es casualidad en absoluto que haya convergido en este uso metodológico con Cardoso y Faletto (1969), o que haya realizado sus análisis de interpretación histórica del subdesarrollo en obras como Sunkel y Paz (1970) y Cariola y Sunkel (1982), de modo muy similar al empleado por Furtado (1959) y Pinto Santa Cruz (1959)[14].

C. La etapa dependentista

1. Sunkel y los complejos años setenta

La primera etapa de Sunkel en la CEPAL culmina en 1968, año en que decide renunciar para incorporarse al recientemente creado Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile, institución de la cual es cofundador junto con su primer director, Claudio Véliz. El Rector Eugenio González apoyó entusiastamente esta idea y brindó todo el apoyo a la creación del Instituto, cuyo establecimiento contó además con el respaldo del Gobierno de Frei Montalva. En esta nueva institución prosiguió Sunkel su interpretación del enfoque de la dependencia, ahondando en su conceptualización del capitalismo transnacional, que analizaba la nueva cara de la economía global teniendo como actor principal a las corporaciones multinacionales (Sunkel, 1971). Comenzando la década de 1970, colaboró con el equipo programático de la campaña presidencial de Salvador Allende y su coalición la Unidad Popular (UP), del que formaron parte Pedro Vuskovic, Gonzalo Martner, Carlos Matus y Max Nolff. Habiendo ganado las elecciones el 4 de septiembre de 1970, le cupo al electo presidente conformar su primer gabinete. Sunkel recuerda al respecto que, participando en 1971 en un encuentro internacional sobre la "vía chilena al socialismo", al ingresar al evento Allende se acercó a él y le dijo: "qué pena, pero no he podido con los partidos". De esta forma el Presidente le explicaba por qué no pudo incorporarlo a su gabinete. Sunkel, que no tenía interés en ello, proseguiría sus investigaciones sobre desarrollo y relaciones internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales.

Al avanzar los primeros años de la nueva década, el país entra en un período de gran efervescencia política y de grandes expectativas sociales surgidas a partir del programa de la UP. Este auspicioso clima estuvo

[14] En el capítulo V de este libro, Ricardo Bielschowsky presenta una descripción más ampliada del método histórico-estructural en Sunkel.

también marcado, desde el triunfo de la coalición, por un proceso de fuerte polarización social y de complejidades en materia económica que se fueron agudizando bajo el plan de Nixon y Kissinger de "hacer chillar" a la economía nacional, y también respondió a factores internos que dificultaron la conducción política y económica. En un contexto de intensa movilización social, resultó que el Instituto de Estudios Internacionales fue tomado por un grupo de estudiantes, situación que se prolongó dilatadamente. En estas condiciones, el Rector Edgardo Boeninger, imposibilitado de conseguir que los estudiantes depusieran la toma, instó a los funcionarios del Instituto a proseguir sus labores en sus hogares. Fue en estas condiciones en las que Sunkel continuó trabajando para el IEI, incluso durante los años posteriores al golpe cívico-militar acaecido el 11 de septiembre de 1973.

2. Septiembre de 1973: una nueva realidad irrumpe "de golpe"

Como bien documenta la historia reciente, los trágicos y violentos sucesos acaecidos aquel martes culminaron con un palacio de gobierno bombardeado y un Presidente de la República no solo depuesto, sino que fallecido a consecuencia de haber defendido su mandato ganado tres años antes de manera legítima en las urnas bajo el amparo de la Constitución y las leyes del país. Sobre aquel día —considerado por varios historiadores como el inicio del neoliberalismo en Chile— Sunkel tiene recuerdos muy nítidos. Lo primero que señala es que tenía programada una misión en el extranjero que se iniciaba el 10 de septiembre, cuya primera escala era la ciudad de Nueva York y la segunda era en Alemania. Los sucesos acontecidos en Chile solo posibilitaron que realizase la misión en Nueva York, y que retornase dificultosamente a Santiago vía Buenos Aires, pocos días después del golpe. El objetivo que debía cumplir en esa ciudad era presentar, precisamente el 11, un comentario a un reciente informe de las Naciones Unidas titulado *Multinational Corporations in World Development* (Naciones Unidas, 1973), en la Sede de la Organización.

Sunkel fue invitado a esta actividad, dado que ya había realizado un detallado estudio de estas corporaciones iniciado en "Política nacional de desarrollo y dependencia externa" (Sunkel, 1967) y ampliado en los textos *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina* (Sunkel, 1972a) y "Big business and 'dependencia'", artículo para *Foreign Affairs*[15]. Sunkel era por lo tanto una voz con total autoridad para reflexionar en distintos foros sobre las corporaciones multinacionales, que en aquella época ya eran objeto de fuertes críticas debido a sus formas de operación económica y política en los países subdesarrollados, en muchos casos oligopólicas en

[15] Esta es una publicación del Consejo de Relaciones Exteriores, cuyo consejo editorial estaba integrado en aquel tiempo, entre otros, por Henry Kissinger.

lo económico e intervencionistas en lo político. Esto último se corroboraba aquel día de manera factual y paradójica, cuando al tiempo en que Sunkel debía realizar su comentario sobre las multinacionales en Nueva York, en Santiago se consumaba un golpe cívico-militar fuertemente respaldado por la empresa ITT, poniendo fin a un gobierno que en 1971 había nacionalizado la gran minería del cobre, despojando de sus intereses a las multinacionales que hacía años venían explotando este sector.

El informe de las Naciones Unidas (1973) tenía por objetivo examinar el fenómeno del crecimiento y la expansión de estas empresas desde mediados de la década de 1950, identificando y definiendo a estos nuevos agentes de la economía mundial, los impactos de estos en sus países de origen y de acogida de sus capitales (es decir la forma en que estas empresas alteraban las relaciones internacionales) y concluía proponiendo un conjunto de recomendaciones para un plan de acción. Sobre este último, Sunkel manifestó su escepticismo, señalando que él consideraba que existían contradicciones básicas entre la estrategia de desarrollo requerida por los países subdesarrollados y la estrategia de expansión de las empresas multinacionales. Consideraba además esencial la tarea de ampliar la comprensión del nuevo tipo de capitalismo que surgía, elaborando marcos analíticos que capturasen tanto sus dimensiones transnacionales como socioculturales y de poder (Sunkel, 1974, pág. 635).

En medio de esta conferencia, Sunkel y los organizadores y demás participantes se iban enterando de los sucesos chilenos de ese día, yendo a cada momento al piso donde operaban las agencias cablegráficas en la Sede, para informarse de la situación y tratar de contactarse con sus familias. Recuerda con especial dramatismo el momento en que vio llegar a Juan Somavía[16], quien lo había invitado a esta conferencia, avisando a los participantes del bombardeo a La Moneda y del fallecimiento de Allende[17]. Así fue "el 11" de Sunkel.

3. Un paréntesis para polemizar con Pinto

De retorno en Santiago, tres días después, Sunkel debió continuar laborando en su hogar. Su productividad intelectual no cesaba en absoluto ante la nueva realidad. Esta fue la oportunidad que tuvo para hacer un estudio histórico sobre la economía del salitre en Chile durante el siglo XIX, junto a su esposa Carmen Cariola, quien luego de las estadías en México y el Brasil junto a Sunkel retomó sus estudios de Historia en la Universidad de Chile, titulándose como profesora de Historia y Geografía. Cariola y Sunkel plasmaron así esa investigación en la obra *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía* (Cariola y Sunkel, 1982). En este estudio, Sunkel se

[16] En aquella época, se desempeñaba como Embajador de Chile ante el Pacto Andino, donde fue Miembro y Presidente de su Junta Ejecutiva (1970-1973).

[17] Reseña de un relato de Sunkel para la elaboración de este capítulo, realizada el 5 de marzo de 2019.

dio la oportunidad de polemizar con su amigo Aníbal Pinto en torno a la interpretación histórica que este brindara sobre aquel período en su texto *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Según Sunkel, el análisis de Pinto sobre la economía salitrera

> [...] siguió mucho la tesis marxista de que el salitre había sido el gran sector exportador, pero que, en el fondo, no había dejado gran cosa en Chile. A mí me pareció que no podía ser. Tal vez influido un poco por la visión keynesiana del multiplicador y el acelerador, pensé que no podía ser que esa gigantesca actividad que se desarrolló en el Norte Grande de Chile no hubiese tenido algún significado económico de acentuado impacto sobre el resto de Chile (Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, 2013, pág. 67).

Sunkel argumentó así que este período del salitre en Chile sí generó algunas fuentes de modernización nacional, caracterizadas por las inversiones de las compañías calicheras, desplazamientos migratorios al interior del país, formación de centros urbanos y la instalación de una extensa red ferroviaria. Además, sostiene que algunos insumos no podían importarse, lo cual supuso la formación de ciertas industrias nacionales y un Estado que, gracias al ciclo, expandió sus arcas fiscales para generar algunas infraestructuras. Estos hechos son corroborados en la investigación de Sunkel y Cariola, gracias a la recolección de múltiples datos estadísticos históricos, especialmente de comercio y cabotaje que ella realizó en un detallado estudio de archivos.

A pesar de este gratificante momento de producción investigativa con su esposa, la realidad nacional bajo la dictadura durante 1974 y 1975 era muy adversa para los intelectuales que permanecían en el país y para la ciudadanía en general que vivía la cotidianeidad de la represión, la tortura y la desaparición forzada a manos de los organismos de inteligencia instalados por el gobierno de la junta militar. Luego de evaluar las condiciones que este nuevo contexto generaba en su vida profesional y su grupo familiar (constituido además por sus hijos Guillermo, Claudio y Andrea), Sunkel decide aceptar el ofrecimiento que le hizo Dudley Seers para incorporarse como profesor investigador (*Professorial Fellow*) en la Universidad de Sussex. Así se radica en 1975 en el Reino Unido y se incorpora al Instituto de Estudios del Desarrollo (*Institute of Development Studies*) dependiente de esa Universidad, y prosigue sus análisis de capitalismo transnacional, ampliando su comprensión de los fenómenos de integración transnacional y desintegración nacional que había sostenido como tesis en Sunkel (1971). Allí contó con la colaboración del sociólogo chileno Edmundo Fuenzalida, y de ese período destaca su copublicación "Transnationalization and its national consequences" (Sunkel y Fuenzalida, 1979), texto contenido en un libro editado por el economista portorriqueño José Villamil.

D. La dimensión ambiental del desarrollo

1. El retorno a Chile y a la CEPAL

La estadía en Sussex, no obstante, se prolongó solo hasta 1978. En aquel año, por iniciativa del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias, Sunkel retorna a la Comisión para hacerse cargo de una misión específica que le encomendó Iglesias. La misión consistía en llevar adelante un proyecto que abordase la relación entre los estilos de desarrollo —idea motriz que rigió el pensamiento cepalino en la década de 1970— y el medio ambiente. Su carrera multitemática se abría paso así hacia otra etapa investigativa: el desarrollo sostenible, área que llevó adelante durante buena parte de los años ochenta. Con el cargo de Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, dirigió un equipo multidisciplinario de especialistas en materias ambientales y económicas que puso en marcha el Proyecto conjunto CEPAL/PNUMA sobre cooperación horizontal entre países latinoamericanos en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente, en el que también correspondió un papel muy destacado a su colega Nicolo Gligo.

2. El Proyecto CEPAL/PNUMA

El proyecto CEPAL/PNUMA produjo múltiples investigaciones y en su marco se organizó un gran seminario internacional en 1979, cuyos resultados establecieron la definición de los vínculos básicos entre las dimensiones socioeconómicas y ambientales del desarrollo, así como también una novedosa metodología analítica para la profundización de estas materias (véase Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018, pág. 79). Los trabajos más destacados de esta etapa se encuentran en Sunkel (1980 y 1981) y Sunkel y Gligo (1980). Cabe destacar que las primeras reflexiones de Sunkel en torno a la relación entre estilos de desarrollo y medio ambiente contaron con los valiosos aportes de Raúl Prebisch, quien por esos años llevaba adelante su agenda de investigación sobre capitalismo periférico y dirigía la *Revista de la CEPAL*. Una contribución importante de Prebisch a la investigación que dirigió Sunkel es un texto publicado en la *Revista* bajo el sugerente título "Biosfera y desarrollo" (Prebisch, 1980).

Sobre esta prolífica e importante etapa investigativa, que sentó las bases de la rica tradición en materia de desarrollo y medio ambiente que la CEPAL elabora en la actualidad a través de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos[18], Sunkel reflexiona del siguiente modo:

---

[18] En el capítulo VIII de este libro, Bárcena, Samaniego y de Miguel presentan antecedentes más detallados sobre esta fase investigativa de Sunkel y explican cómo sus contribuciones han influido en el pensamiento ambiental de la CEPAL.

> Cuando trabajé este tema llegué a la conclusión de que el medio ambiente tiene tres expresiones fundamentales que es necesario distinguir y tener muy en cuenta. Un primer aspecto, el más conocido porque lo experimentamos directamente, es el de la contaminación, sobre todo del aire, pero también del agua y de los suelos. El segundo es el de los recursos naturales, su agotamiento en el caso de los recursos naturales no renovables y su deterioro, en el caso de los recursos renovables, como por ejemplo el caso del bosque nativo. Pero hay un tercer aspecto que me parece especialmente crucial y poco trabajado, que es el del ordenamiento territorial, que es la expresión geográfica de los fenómenos económicos, sociales, políticos, culturales (Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, 2013, pág. 70).

Esta cita constituye una reflexión muy importante por cuanto no solo indica la centralidad del medio ambiente en los estilos de desarrollo, sino que además refleja la capacidad analítica de Sunkel para vincular global y holísticamente una materia específica con el marco general de los problemas del desarrollo perfectamente ligados al espacio y al tiempo que contextualizan la siempre compleja realidad. Su reflexión sobre medio ambiente y desarrollo nos permite darnos cuenta de cómo su visión específica sobre un tema se conecta con la historia del fenómeno, su coyuntura, el contexto internacional y su incidencia en la problemática y los distintos factores internos analizados integradamente.

Finalmente, es importante señalar que, si bien la conducción de este proyecto ocupó la parte mayor del tiempo de Sunkel en sus labores en la CEPAL, esto no fue obstáculo para que continuase preocupándose de otros temas que también configuraron el panorama de la región y del mundo en la década de 1980. De este modo continuó expandiendo sus análisis sobre el proceso de globalización, basado en las contribuciones que había realizado en la década anterior con su estudio del capitalismo transnacional. Tampoco fue ajeno al debate que generó la crisis latinoamericana de la deuda, desatada en 1982 con la cesación de pagos por parte de México. Esta crisis, según él, tuvo mucho que ver no solo con las condiciones financieras que la provocaron sino también con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en la región. Un texto representativo de su análisis figura en un libro de gran repercusión en aquellos años elaborado junto a Stephany Griffith-Jones, titulado *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión* (Griffith-Jones y Sunkel, 1987)[19].

[19] Publicado también en inglés por Oxford University Press en 1986 con el título *Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion*. Otro trabajo de Sunkel sobre la crisis de la deuda es *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta* (Sunkel, 1985).

E. Sunkel y el neoestructuralismo

1. La década de 1990

Además de sus pronunciados impactos recesivos en la región, la crisis de la deuda generó un intenso debate en la CEPAL. Este debate interno no solo se produjo porque la crisis hubiera truncado las posibilidades de crecimiento y empleo durante estos años —los que Enrique V. Iglesias denominó "la década perdida de América Latina"— ni por los dramáticos efectos que los costos de ajuste tuvieron sobre la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos. La crisis también despojaba a la CEPAL de su discurso desarrollista elaborado 30 años antes y le quitaba, aparentemente, validez para recomendar políticas que permitiesen la recuperación del crecimiento y el bienestar de los países latinoamericanos.

A la vez, en los planos regional y mundial se iba profundizando el proceso de globalización financiera y comercial bajo la hegemonía cada vez más fuerte de la doctrina neoliberal, cuyos mentores utilizaron como caballo de Troya las recomendaciones de políticas y condiciones crediticias impuestas por las instituciones financieras internacionales (especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI)) para posibilitar la salida de nuestros países de la recesión económica. La instalación del neoliberalismo en la región abogaba por un retorno a las ventajas comparativas estáticas según las cuales la región no solo debía realizar los ajustes macroeconómicos recomendados, como por ejemplo abrir sus cuentas externas, reducir el gasto fiscal y limitar el rol del Estado en la economía, privatizar empresas públicas y, a fin de cuentas, generar todas las condiciones económicas e institucionales para garantizar el imperio del mercado y la expansión de las empresas transnacionales, sino que era necesario también que los países de la región retomasen sus patrones primarios de especialización productiva y comercial, truncando —en los términos de Fajnzylber (1983)— los procesos de industrialización que las economías de la región habían impulsado desde los años posteriores a la Gran Depresión.

Frente a la contraofensiva neoliberal, expresada luego en 1990 mediante el Consenso de Washington (véase Williamson, 1990), la CEPAL debía debatir los alcances de sus propuestas estructuralistas de desarrollo y, más importante aún, renovar algunos de sus planteamientos para proponer una agenda de desarrollo compatible con el nuevo contexto económico mundial. Este debate instalaría el surgimiento del neoestructuralismo. Ante la urgencia de este debate, Sunkel se haría presente contribuyendo a viabilizarlo. De hecho, él junto con Fernando Fajnzylber, Ricardo Ffrench-Davis, José Antonio Ocampo, Joseph Ramos y Nora Lustig —solo por mencionar a algunos autores— es uno de los actores clave en la formulación del enfoque neoestructuralista, que rige desde la década de 1990 el pensamiento cepalino sobre desarrollo.

2. Las bases del neoestructuralismo en la CEPAL

De acuerdo con Bielschowsky (2010), las bases del neoestructuralismo cepalino se encuentran en los escritos de Fernando Fajnzylber, elaborados a partir de 1983 y durante el resto de esa década. Son así antecedentes clave de las formulaciones neoestructuralistas los textos *La industrialización trunca de América Latina* e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* (Fajnzylber, 1983 y 1990, respectivamente). En el texto de 1983 describe las insuficiencias de los procesos de industrialización en la región y las formas de intervención que empleó el Estado para hacerla viable (proteccionismo débil en vez de "proteccionismo para el aprendizaje"), la incapacidad de llevar una política tecnológica de inversión en bienes de capital y el carácter rentista de los empresariados nacionales. Por su parte, el texto de 1990 establece que el patrón de crecimiento de nuestra región, además de no incorporar el progreso técnico, se caracteriza por ser concentrador de los ingresos, es decir, la región crece poco y sin equidad distributiva[20]. Estas bases neoestructuralistas se plasmarían en la nueva agenda de desarrollo de la CEPAL para la nueva década: la transformación productiva con equidad (véase CEPAL, 1990).

3. Los aportes de Sunkel al neoestructuralismo

Mientras Fajnzylber conducía estas investigaciones, Osvaldo Sunkel hacía lo propio en forma paralela e independiente, tratando de conceptualizar una nueva formulación del estructuralismo, que diera cuenta de una reformulación del pensamiento desarrollista para el nuevo contexto. Como señala Assael (2002, pág. 48), las contribuciones de Sunkel sobre esta temática son múltiples y se incluyen en varios trabajos que establecen un paralelo de convergencias y divergencias entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo.

Estas contribuciones se van plasmando en varios textos que el autor comienza a producir hacia el final de la década de 1980, en los años previos a su jubilación de la CEPAL (que tiene lugar a finales de 1989) y su posterior incorporación a la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), institución que cofundó junto a Iván Lavados, Luciano Tomassini y Felipe Herrera, entre otros. En este organismo, Sunkel reflexionó junto con otros colegas, muchos de ellos funcionarios activos de la CEPAL, sobre el neoestructuralismo, el vínculo entre el desarrollo, la política y la democracia (la que a comienzos de los años noventa se reconstituía nuevamente como el sistema político en la mayoría de los países de la región). Estos nuevos análisis, aplicados en especial al caso de Chile, le valieron su incorporación como miembro de número a la Academia Chilena de Ciencias Sociales,

[20] Véase un análisis más detallado de estos y otros aspectos del pensamiento de Fernando Fajnzylber en Torres (2006).

Políticas y Morales en 1992. Al ser integrado en la Academia, dio lectura a su discurso de incorporación titulado "La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile: desafíos y tareas" (Sunkel, 1992).

Además, vuelve a vincularse académicamente con la Universidad de Chile y, en paralelo, continúa dirigiendo *Pensamiento Iberoamericano,* revista de economía política de la cual fue editor de 1987 a 1998, sustituyendo a Aníbal Pinto, su primer director. Pinto editó esta publicación desde 1982, pero luego del fallecimiento de Prebisch en 1986, asumió la responsabilidad de sucederlo en la dirección de la *Revista de la CEPAL*.

Respecto de sus últimos años en la CEPAL como funcionario activo, dos textos que prefiguran en este período las contribuciones de Sunkel al neoestructuralismo —concepto del cual el autor sostiene ser uno de los primeros autores (si no el primero) en haberlo acuñado— son: "Institucionalismo y estructuralismo" y "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa" (véanse Sunkel, 1989, y Sunkel y Zuleta, 1990). En el primero se ofrece un paralelo entre ambas escuelas de pensamiento, considerando el origen y evolución de ambas, así como un análisis prospectivo de sus posibilidades de enriquecimiento recíproco. Sostiene Sunkel (1989) que estas dos tradiciones comparten la visión del desarrollo, en el sentido de que ambas escuelas examinan el papel central del progreso técnico, las contradicciones con las instituciones establecidas, las estructuras sociales, y la centralidad de los sistemas ideológicos y de poder en los planos político y gubernamental.

Por su parte, Sunkel y Zuleta (1990) examinan las distintas concepciones y lineamientos de políticas que caracterizan al neoliberalismo y al neoestructuralismo, ofreciendo un paralelo entre ambas doctrinas. De este modo, Sunkel ofrece su propia interpretación respecto de ambos enfoques, tal como hicieron Fajnzylber, que diferenció la propuesta de transformación productiva de la CEPAL del decálogo propuesto por el Consenso de Washington (véase Fernández, 1994), Ffrench-Davis (1988), que diferenció ambas doctrinas tanto en términos teóricos como de implicaciones y diseño de políticas macroeconómicas, comerciales y productivas, y Rosales (1988), quien hizo lo propio presentando un balance entre continuidad y cambio para la renovación del pensamiento de la CEPAL. La idea del paralelo entre una doctrina y otra es retomada nuevamente por Sunkel en el texto "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina" (Sunkel, 1995). El cuadro I.1, extraído de aquella obra, resume de manera precisa las diferencias principales entre ambos enfoques.

Cuadro I.1
Diferencias fundamentales de enfoque

Tema	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
Filosóficas (valóricas)	Individualismo Utilitarismo Materialismo *Homo economicus* Actor individual	Estructuras e instituciones socioculturales y de poder configuradas históricamente *Homo sociologicus* Actores colectivos
Epistemológicas (método)	Deductivo Positivista Monodisciplinario	Inductivo Histórico-estructural Institucional Multidisciplinario
Perspectiva temporal	Corto plazo, concentración en flujos, mercados, precios, ajustes marginales en asignación de factores productivos	Largo plazo, acumulación de acervos (*stocks*) de recursos productivos: población, recursos naturales (medio ambiente), capital, conocimiento
Unidad de análisis	Economías nacionales, independientes y equivalentes	Economías nacionales como subsistemas desiguales de sistema global, enfoque centro-periferia revisado, transnacionalización
Papel del Estado	"Subsidiario" a soberanía del consumidor, fallas del Estado más graves que fallas del mercado, Estado mínimo	Fallas de mercado, derechos ciudadanos, normas socioculturales, equidad y pobreza, generaciones futuras y medio ambiente requieren institucionalidad pública, sociedad democrática para controlar al Estado, Estado orientador, regulador, concertador
Disciplina	Economía neoclásica y "nueva economía política", opción racional o pública (*rational or public choice*)	Economía política clásica, Keynes, economía neoclásica, ciencias sociales, ecología
Criterio de excelencia	Formulación matemática	Relevancia

Fuente: O. Sunkel, "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina", *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto (eds.), San José, IIDH/CAPEL, 1995.

Ese trabajo también presentó las convergencias en orientaciones estratégicas generales y las divergencias entre los dos enfoques en términos de diagnóstico y políticas, de manera muy detallada sobre la intervención y tamaño del Estado en la economía, los equilibrios macroeconómicos y la centralidad del corto, mediano y largo plazo, entre otros temas (véase Sunkel, 1995, pág. 587). No obstante, la obra donde su contribución al neoestructuralismo queda plasmada con mayor nitidez es el libro *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (Sunkel, 1991)[21], obra que elaboró convocando a importantes cientistas sociales de la región a una serie de reuniones organizadas por el CINDE (y con la asistencia financiera del International Development Research Centre (IDRC) del Canadá) a partir de las cuales se plasmaron los diferentes capítulos del libro. Los especialistas convocados fueron: Ricardo Ffrench-Davis, Adolfo Figueroa, Winston Fritsch, Nicolo Gligo, Nora Lustig, Oscar Muñoz Gomá, José Antonio Ocampo, Joseph Ramos, Ennio Rodríguez, José Manuel Salazar Xirinachs y Víctor E. Tokman.

[21] Publicado en inglés en 1993 por Lynne Rienner Publishers como *Development from within: Toward a neostructuralist approach for Latin America*.

Como compilador, Sunkel aportó la introducción del libro, titulada "Hacia una síntesis neoestructuralista" (que contó con la coautoría de Ramos) y el capítulo 1: "Del desarrollo hacia dentro al desarrollo desde dentro". En la sutil sustitución de preposiciones que hace Sunkel en el título y cuerpo de este texto —"desde" en vez de "hacia"— radica la centralidad de su argumento para definir el nuevo paradigma neoestructuralista de desarrollo. Se trata de un redescubrimiento que el autor hace luego de releer a Prebisch y su texto "Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea"(CEPAL, 1951), en donde diferencia un desarrollo hacia adentro condicionado por la incorporación de la técnica foránea en el proceso de industrialización y el agotamiento a que está condenada esa estrategia *vìs-a-vìs* el desarrollo desde dentro que Prebisch concebía como "un proceso interno de industrialización capaz de crear un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico y mejoras de productividad como el que se constituyó a partir de la Revolución Industrial en los países centrales" (Sunkel, 1991, pág. 63)[22].

Estas importantes contribuciones al neoestructuralismo lo llevarían a seguir ampliando su visión sobre el desarrollo, sus vínculos con la política y la democracia, y la globalización y las relaciones internacionales. Hacia fines de los años noventa, vinculado al CINDE y a la Universidad de Chile (en materias ambientales y de políticas públicas), y desempeñándose también como Asesor Regional de la CEPAL, cargo en el que fue nombrado por el recién asumido José Antonio Ocampo como Secretario Ejecutivo, Sunkel afrontaba nuevos desafíos intelectuales *ad portas* de un nuevo siglo.

En los años noventa, su obra y trayectoria a esas alturas más que consolidada comienza a ser valorada y reconocida mediante diversos premios y distinciones, además de su ya mencionada incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. De este modo, en 1994 recibe el premio Kalman Silvert, la máxima distinción de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Latin American Studies Association (LASA)). En 1995 es nombrado Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas y en 1996 es elegido Miembro del Consejo Consultivo Científico Internacional (ISAB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En el período 1997-1998, además, fue Presidente del Comité Organizador de la V Conferencia Bienal de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica[23].

---

[22] En el capítulo II de este libro Ocampo aborda con mayor detalle el neoestructuralismo en la visión de Sunkel, como un enfoque basado en una estrategia de desarrollo desde dentro.

[23] Véase su currículum abreviado en la página web de la *Revista CEPAL* [en línea] https://www.cepal.org/es/equipo/osvaldo-sunkel.

F. Sunkel en el siglo XXI

1. Los últimos 20 años

Los 20 años que han transcurrido desde 2000 dan cuenta de un devenir sin precedentes en la historia de la humanidad. La hiperglobalización económica y cultural experimentada por la civilización en estas dos últimas décadas le ha permitido a la población accesos y comunicaciones inmediatas que no tienen comparación en estadios anteriores de la historia universal. Una era digital, producto de progresos tecnológicos sucesivos y acelerados que han posibilitado el acceso a información, operaciones comerciales y conectividades de diversa índole, a solo un clic de distancia y tiempo. Nuevos dispositivos digitales, aplicaciones (*apps*) y redes sociales han permitido generar una comunidad global integrada, eliminando restricciones fronterizas, políticas o económicas que hasta hace muy pocas décadas hacían imposible e inimaginable esa integración global.

A pesar de lo anterior, la hiperglobalización económica y financiera —el rasgo quizás más característico de la era neoliberal— ha acentuado las brechas entre países desarrollados y en desarrollo, así como las brechas en las distintas naciones. Desde mediados de los años noventa el capitalismo global ha experimentado recurrentes crisis cíclicas de origen financiero, siendo las de mayor magnitud la de 2008 en los Estados Unidos y la de 2011 en Europa. Los procesos de producción y consumo, por otra parte, han sido poco cuidadosos con el medio ambiente y son en parte responsables del fenómeno del cambio climático que amenaza la vida en el planeta. La falta de gobernanza global en materias económicas y ambientales, además, ha inclinado la balanza en favor de los grandes intereses corporativos concentrados en pocas y gigantes compañías multinacionales, que al instalar sus operaciones en países tanto desarrollados como en desarrollo rompen los pactos sociales y los acuerdos nacionales alcanzados por sus ciudadanos. Estos hechos han generado profundo malestar y preocupación entre grupos de ciudadanos del mundo, generando resistencia política a esta forma de globalización (véanse Ibarra, 2017 y Rodrik, 2011).

Estos hechos, los positivos y los adversos, se enmarcan sin duda en la premisa de lo que la CEPAL ha caracterizado como un cambio de época más que como una época de cambio. Conforme a esta caracterización, la Comisión ha propuesto una nueva agenda que emana de un enfoque del desarrollo centrado en derechos y, por consiguiente, en la igualdad (CEPAL, 2010). Con ello, el neoestructuralismo ha adquirido una nueva dimensión, pues pone a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Desde fines de la década de 1990 y en la década de 2000, Osvaldo Sunkel profundizó sobre muchos de los temas planteados en los párrafos anteriores. Especial énfasis puso en los vínculos entre desarrollo, política y democracia. Amplió

también su comprensión del proceso de globalización y la doctrina neoliberal. A partir de esto, también hizo una revisión crítica, como siempre en clave histórica, de las fases de desarrollo a escala mundial (los llamados períodos mercadocéntrico y Estadocéntrico) y propuso un nuevo paradigma: un enfoque desarrollista sociocéntrico. Desde mediados de la década de 2000, junto a Ricardo Infante reposicionó, en principio para el caso de Chile, una temática perteneciente a la más rica tradición estructuralista de la CEPAL: la heterogeneidad estructural. Este nuevo examen del concepto, años más tarde, con Sunkel de retorno en la CEPAL (esta vez como Presidente del Consejo Editorial de la *Revista CEPAL*), volvería a estar presente en los análisis de desarrollo inclusivo, que también se plasman en la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

2. El paradigma sociocéntrico

Hacia finales de los años noventa, Sunkel analizó temas de diversa índole referentes al desarrollo contemporáneo, ampliando su comprensión sobre la globalización, la sostenibilidad ambiental para el desarrollo y el capitalismo global. Textos importantes de este período son *Rebuilding Capitalism: Alternative Roads after Socialism and Dirigisme* (Solimano, Sunkel y Blejer, 1994), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno* (Sunkel, 1996b) y *Globalism and the New Regionalism* (Hettne, Inotai y Sunkel, 1999).

Ya comenzado el siglo XXI, Sunkel continuó explorando estos temas, pero de una forma aún más totalizante y multidisciplinaria en relación con sus fases anteriores de elaboración y, por sobre todo, de manera mucho más crítica respecto de su visión de la economía global. Con más de 50 años de ejercicio profesional, diversas experiencias académicas nacionales e internacionales y una producción escrita diversa, voluminosa, reconocida y validada, ya había obtenido una capacidad de crítica revestida de autoridad en los círculos académicos y políticos de su ámbito. En esta etapa entonces, retoma su uso del método histórico-estructural para hacer una fuerte crítica a la forma desregulada en que se ha conducido la globalización, los alcances teóricos limitados y las consecuencias sociales de la era neoliberal, la persistencia de la heterogeneidad estructural en las economías periféricas (que se analiza en el siguiente apartado) y también un análisis histórico crítico de los paradigmas económicos que han operado en la región desde el siglo XX. Un texto representativo de su crítica al neoliberalismo es "The Unbearable Lightness of Neoliberalism" (Sunkel, 2005). Su crítica histórica a los paradigmas de desarrollo en la región se encuentra en numerosos textos producidos en la década de 2000, entre los más destacados, "En busca del desarrollo perdido" (Sunkel, 2006) y "La precaria sostenibilidad de la democracia en Latinoamérica" (Sunkel, 2008).

En estos dos textos describe el paradigma mercadocéntrico que ha operado en dos ocasiones en la historia económica de América Latina y el Caribe. La primera de ellas va de 1870 a 1930, en un período conocido en la literatura especializada como la primera fase de globalización, y en el cual la región se desarrolló económicamente mediante el modelo primario exportador. La segunda fase mercadocéntrica corresponde a la actual (décadas de 1990, 2000 y 2010), un período de hiperglobalización neoliberal, que ha supuesto un retorno a la reprimarización de las economías regionales. El período Estadocéntrico lo sitúa Sunkel entre 1940 y 1980, coincidiendo con el período en que la región se industrializó sustituyendo importaciones. Según Sunkel, es un período en el que el Estado tuvo una preponderancia mayor en la conducción económica, con aciertos y desaciertos. Frente a la evaluación crítica de estos paradigmas, Sunkel plantea la necesidad de instaurar un paradigma sociocéntrico, que equilibre la balanza entre el Estado y el mercado, incluyendo a la ciudadanía en su papel de ejercer sus derechos y su autonomía política, cultural y económica.

3. La heterogeneidad estructural reexaminada

Tomando 2005 como momento de partida del relato presentado en este apartado, cabe señalar que Sunkel en este período, además de continuar en la presidencia del CINDE y de mantenerse vinculado con la Universidad de Chile a través del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), establece contacto con Ricardo Infante, economista chileno que se había desempeñado en altos cargos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tanto en su oficina de Lima como en la de Santiago. Juntos, comienzan a reflexionar sobre la temática del desarrollo inclusivo. El diagnóstico de partida era que a pesar del fuerte crecimiento experimentado por la economía chilena desde mediados de los años ochenta y sostenido durante los primeros años de la restauración democrática, y del impacto de dicho crecimiento sobre la reducción de la pobreza, el país no había logrado una mayor progresividad de la distribución de los ingresos. La conclusión a la que arribaron fue que el crecimiento sin equidad de la economía chilena se debía a los diferenciales de productividad entre los distintos segmentos de la matriz productiva y sus correspondientes brechas salariales en el mercado laboral. Dado este diagnóstico, Infante y Sunkel advierten que este problema retrotraía a la heterogeneidad estructural de Pinto[24].

Es así como Infante, que en esos años estaba vinculado con la Fundación Chile 21, instala esta temática en los talleres de discusión de esa organización y con Sunkel en el grupo incorporan a Héctor Assael, Alexis Guardia,

[24] Una referencia que Sunkel aportó al enfoque de la heterogeneidad a fines de los años setenta es "La dependencia y la heterogeneidad estructural" (Sunkel, 1978), en donde expone una matriz teórica para analizar este vínculo, basándose en el análisis matricial insumo-producto de Wassily Leontief. Ricardo Infante analiza este documento de Sunkel en el capítulo IX de este libro.

Sergio Molina y Oscar Muñoz Gomá. Con el apoyo de la OIT se articuló un proyecto de desarrollo inclusivo en el que participó este equipo y otros consultores para llevar adelante los análisis de heterogeneidad estructural en Chile. A poco andar, y habiéndose incorporado la CEPAL a este proyecto, surgió el primer resultado escrito de este esfuerzo, el libro *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (Sunkel e Infante, 2009). Este trabajo daría paso a un conjunto de publicaciones editadas por Infante y publicadas por la CEPAL, tratando el tema en términos regionales y también para casos nacionales específicos (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Además, como se mencionó más arriba, la heterogeneidad estructural entendida como brecha interna de productividad fue incluida en los diversos análisis de la trilogía de la igualdad. Así, un clásico tema del estructuralismo cepalino era retomado y aplicado por la CEPAL a la América Latina del Siglo XXI.

4. Últimas reflexiones

Desde 2008 hasta la fecha la trayectoria de Osvaldo Sunkel Weil se ha vinculado una vez más con la CEPAL. Aquel año y a poco tiempo de haber asumido Alicia Bárcena como Secretaria Ejecutiva de la Comisión, fue convocado para crear y presidir el Consejo Editorial de la *Revista CEPAL* (nombre que llevaría a partir de entonces la *Revista de la CEPAL*), apoyando la labor de un nuevo equipo editorial integrado por André Hofman (nombrado en ese período Director de la *Revista*) y Miguel Torres (nombrado Editor Técnico). La *Revista CEPAL* iniciaba así una nueva etapa, ampliando el camino cimentado anteriormente por Raúl Prebisch, Aníbal Pinto y Oscar Altimir, con la misión de buscar nuevas comprensiones de los fenómenos globales emergentes en materia de desarrollo regional.

En esta década, la del neoestructuralismo cepalino orientado a la centralidad de la igualdad en el desarrollo sostenible, Sunkel reexaminó importantes temas como la heterogeneidad productiva y la crítica a la ortodoxia económica, dando asesoramiento a distintas iniciativas de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Un hito importante en el que le correspondió participar fue el proyecto Prebisch en el Siglo XXI, en cuyo marco se rindió homenaje a Raúl Prebisch y en el que le cupo participar en una mesa redonda junto a la Secretaria Ejecutiva y a Edgar Dosman (véase Bárcena, Dosman y Sunkel, 2011). En noviembre de 2011, luego de revisar las numerosas publicaciones que escribió sobre Chile, editó y sistematizó esos textos clásicos en el más reciente de sus libros: *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile* (Sunkel, 2011). En 2014 fue distinguido con el premio Egresado Destacado de Todos los Tiempos entregado por Manuel Agosin, Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (2010-2018). En noviembre de 2015, se realizó en Chile la Quinta Conferencia Latinoamericana de Historia del Pensamiento Económico, organizada por

la European Society for the History of Economic Thought (ESHET), evento en el que se le brindó un homenaje por su trayectoria. En el contexto de este evento, la Secretaria Ejecutiva de la Comisión pronunció un discurso titulado "Pensamiento económico en la CEPAL: pasado y presente", Osvaldo Sunkel ofreció la conferencia magistral "Historical approaches in economics, a personal perspective" y el historiador económico del Brasil Mauro Boianovsky, gran estudioso de la obra de Sunkel, presentó la ponencia "Three stages in Osvaldo Sunkel's thinking on development". En enero de 2018, en el marco de la celebración de los 70 años de la CEPAL, Sunkel fue merecidamente homenajeado con la Medalla 70 años por parte de la Secretaría Ejecutiva.

Este es Osvaldo Sunkel Weil, un intelectual progresista y desarrollista. Crítico de los paradigmas rígidos, un observador activo de la realidad contemporánea de nuestra región y de la economía mundial. Los autores de este texto, los que han tenido el privilegio de conocerlo, que lo reconocen como su mentor, que han trabajado junto a él en diversas instancias, han querido rendir tributo al maestro con esta, aún breve, semblanza de su figura, recorriendo su vasta travesía intelectual de más de seis décadas en las que ha dedicado su esfuerzo a pensar en una América Latina desarrollada, inclusiva y justa. En los capítulos que siguen, otros destacados autores del análisis del desarrollo regional ahondarán en muchos de los aspectos que se mencionan en este capítulo introductorio.

Bienvenidos al vasto y diverso mundo de las ideas de Sunkel.

Bibliografía

Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales (2013), "Entrevista al Académico de Número don Osvaldo Sunkel Weil", *Societas*, Nº 15.

Ahumada, J. (1958), *En vez de la miseria*, Santiago, Editorial del Pacífico.

Assael, H. (2002), "¿Cuáles son las principales 'ideas-fuerza' del profesor Osvaldo Sunkel?", inédito.

Baran, P. (1971), "El compromiso del intelectual", *El hombre y su obra*, Tres Cantos, Siglo XXI.

____(1957), *The Political Economy of Growth*, Nueva York, Monthly Review Press.

Baran, P. y P. Sweezy (1966), *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, Nueva York, Monthly Review Press.

Bárcena, A., R. Bielschowsky y M. Torres (2018), "El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual", *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 Años, Nº 1 (LC/PUB.2018/7-P), R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bárcena, A., E. Dosman y O. Sunkel (2011), *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)* (LC/G. 2499), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bielschowsky, R. (comp.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.

Boianovsky, M. (2018), "Beyond capital fundamentalism: Harrod, Domar and the history of development economics", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 42, Nº 2, marzo.

Cardoso, F. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Sociología y Política, Ciudad de México, Siglo XXI.

Cariola, C. y O. Sunkel (1982), *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.

____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

____(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/L.548), Santiago.

____(1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, Naciones Unidas.

Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.

Fernández, F. (1994), "La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber", *Revista de la CEPAL*, vol. 52 (LC/G.1824-P), abril.

Ffrench-Davis, R. (2011), "Presentación", *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*, O. Sunkel (ed.), Santiago, Catalonia.

____(1988), "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, Nº 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Furtado, C. (1959), *Formação Econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.

Galbraith, J. K. (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.

Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1987), *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Gutiérrez, E. y R. Dias (2014), "Ciencia, tecnología y desarrollo en América Latina: una conversación con Osvaldo Sunkel", *Revista ESPACIOS*, vol. 35, Nº 8, agosto.

Hettne, B., A. Inotai y O. Sunkel (eds.) (1999), *Globalism and the New Regionalism*, International Political Economy Series, vol. 1, Helsinki, UNU- WIDER.

Hymer, S. (1976), *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*, Cambridge, MIT Press.

Ibarra, D. (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, Ciudad México, Fondo de Cultura Económica.

Levitt, K. (1970), *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan.

Medina Echavarría, J. (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.

Myrdal, G. (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Nueva York, Twentieth Century Fund.

Naciones Unidas (1973), *Multinational Corporations in World Development* (ST/ECA/190), Nueva York.

Pinto Santa Cruz, A. (1959), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria.

Pinto Santa Cruz, A. y O. Sunkel (1966), "Latin American economists in the United States", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, Nº 1.

Polanyi, K. (1944), *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press.

Prebisch, R. (1980), "Biosfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

____(1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, Nº 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina, febrero.

Robbins, L. (1932), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Londres, Macmillan & Co.

Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Co.

Rosales, O. (1988), "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, Nº 34 (LC/G.1521-P), abril.

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, Nº 210/211, junio-septiembre.

Schumpeter, J. (1971a), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.

____(1971b), *Historia del análisis económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Solimano, A., O. Sunkel y M. Blejer (eds.) (1994), *Rebuilding Capitalism: Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Sunkel, O. (2011), *El presente como historia: dos siglos de cambios y frustración en Chile*, Santiago, Catalonia.

____(2008), "La precaria sostenibilidad de la democracia en Latinoamérica", *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, Nº 68.
____(2006), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, Nº 147, octubre-diciembre.
____(2005), "The unbearable lightness of neoliberalism", *Rethinking development in Latin America*, C. Wood y B. Roberts (ed.), Pennsylvania, State University Press.
____(1996a), "Aníbal Pinto: distinto mestre", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 29, enero-junio.
____(ed.) (1996b), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago, Universidad de Chile.
____(1995), "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina", *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto (eds.), San José, IIDH/CAPEL.
____(1992), "La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile: desafíos y tareas", *Estudios Internacionales*, vol. 25, Nº 97, enero-marzo.
____(comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Lecturas, Nº 71, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1989), "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, vol. 38 (LC/G.1570-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
____(1985), "América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta", *Cuadernos del RIAL*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
____(1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 5 (E/CEPAL/G.1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
____(1980), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
____(1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 177, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
____(1974), "On the UN Report on 'Multinational Corporations in World Development'", *Pacific Community: An Asian Quarterly Review*, vol. 5, Nº 4, julio.
____(1972a), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
____(1972b), "Big business and 'dependencia'", *Foreign Affairs*, vol. 50, Nº 3, abril.
____(1971), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Investigación Económica*, vol. 31, Nº 121.
____(1967), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales*, vol. 1, Nº 1.
____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 100, octubre-diciembre.
____(1957), "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?", *El Trimestre Económico*, vol. 24, Nº 95(3).
____(1956), "El modelo de crecimiento de Domar", *El Trimestre Económico*, vol. 23, Nº 90(2).
____(1955), "La planeación económica en Noruega", *El Trimestre Económico*, vol. 22, Nº 88.

____(1953a), "Volumen y estructura del ahorro: su influencia en el desarrollo económico y la estabilidad", *Ingreso nacional, desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Santiago, Editorial Universitaria.

____(1953b), "Una metodología para analizar la estructura de los ahorros", *El Trimestre Económico*, vol. XX, Nº 80.

Sunkel, O. y E. Fuenzalida (1979), "Transnationalization and its national consequences", *Transnational Capitalism and Development: New Perspectives on Dependence*, J. Villamil (ed.), Sussex, Harvester Press.

Sunkel, O. y N. Gligo (eds.) (1980), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", *Lecturas*, Nº 36, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Sunkel, O. y G. Zuleta (1990), "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, Nº 42 (LC/CL 1642-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Torres, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 92 (LC/G.2322-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Treviño, J. (1998), "Conversación con Osvaldo Sunkel", *Carta Económica Regional*, vol. 62, septiembre-octubre.

Williamson, J. (ed.) (1990), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Zaldívar Peralta, T. (2009), *Economistas de la U: una biografía. 1934-2009*, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Capítulo II

Osvaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo

José Antonio Ocampo[1]

Introducción

Celebro este homenaje que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hace a uno de sus principales pensadores. Asociado a la institución desde muy temprano, Osvaldo Sunkel ha contribuido a ella en distintas capacidades por más de seis décadas, siguiendo y ampliando los aportes de los grandes pioneros del pensamiento cepalino (Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría y Aníbal Pinto, para mencionar a los más destacados). A quienes hemos tenido la oportunidad de trabajar con esta creativa y querida institución, nos ha brindado, además, una generosa y cálida amistad.

En mi breve aporte a este homenaje, quiero resaltar algunas de sus contribuciones, primero en la época de auge del estructuralismo latinoamericano y posteriormente en lo que se denominó el "neoestructuralismo", término que él mismo contribuyó a popularizar. Como conexión entre una y otra época del pensamiento latinoamericano, en una sección intermedia me refiero a su concepto de "desarrollo desde dentro", que, si bien extrajo de un escrito de

---

[1] Codirector del Banco de la República de Colombia y profesor (en licencia de servicio público) de la Universidad de Columbia. Fue Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

Prebisch, supo poner en el centro del debate, como una sugestiva propuesta a la agenda de desarrollo que debería emprender la región después de la "década perdida" de los años ochenta.

Como es obvio, una breve nota no hace el debido honor a la copiosa producción intelectual de este maestro de las ciencias sociales latinoamericanas. Y digo "ciencias sociales" con plena conciencia, porque sus contribuciones son relevantes mucho más allá del análisis del desarrollo económico.

A. Sunkel y el estructuralismo latinoamericano

Sunkel despegó como figura central del pensamiento cepalino con el análisis de la inflación chilena (Sunkel, 1958), que, junto con el aporte de Noyola (1957), conformó las bases de lo que se conoció como el análisis estructuralista de la inflación. Ese análisis pretendió dar contenido a la afirmación de Prebisch según la cual la inflación era más que un fenómeno monetario.

La idea central era que la inflación en nuestros países respondía a dos fuerzas básicas: las presiones inflacionarias y los mecanismos de propagación[2]. Las primeras obedecían con frecuencia a problemas de la estructura productiva, especialmente los desequilibrios externos típicos de economías primario-exportadoras y los generados por la rigidez de la oferta agrícola y, sobre todo, de alimentos. Los segundos hacían que estos choques se difundieran por toda la economía como resultado de la "pugna distributiva", es decir, la capacidad de resistencia de distintos grupos sociales a los efectos adversos de la inflación sobre sus ingresos reales. La oferta monetaria formaba parte de los procesos inflacionarios, pero más como efecto que como causa, acomodando los fenómenos que estaban en el centro de la inflación.

Tal vez la contribución más interesante del análisis estructuralista de la inflación fue la capacidad para entender por qué los fenómenos inflacionarios de nuestros países se tornaban persistentes, algo que los análisis monetaristas (o incluso keynesianos) de entonces no lograban explicar. En los años setenta y ochenta este fenómeno se conoció en América Latina como "inercia inflacionaria", un concepto que capturó la forma en que la "pugna distributiva" institucionalizó la indización o indexación de distintos contratos (laborales, financieros, de servicios como arrendamientos o matrículas escolares, entre otros), así como la difusión a través del sistema económico de los aumentos de salarios nominales y de los precios de los insumos, con sus consecuentes efectos sobre los costos de producción. La pugna distributiva estaba en el centro de estos mecanismos de difusión de la inflación, en particular por la capacidad o incapacidad de los trabajadores

[2] Ignoro aquí otros elementos de su análisis de la inflación para concentrarme en los que considero más importantes.

de aumentar los salarios nominales cuando enfrentaban incrementos en el costo de vida. Habría que agregar que las corrientes más ortodoxas del pensamiento económico trataron de capturar la inercia inflacionaria a través del concepto de "expectativas inflacionarias", pero estas generalmente juegan un papel subsidiario al de la indización.

El estructuralismo floreció en los debates latinoamericanos de los años cincuenta y sesenta, asociado también a lo que se denominó la teoría de la "dependencia", algunas de cuyas vertientes seguían más bien otras corrientes de pensamiento (con fuerte influencia marxista) o analizaban las relaciones políticas y sociales características de las economías externamente dependientes, entre las que se destacó la obra de Cardoso y Faletto (1969). Las contribuciones de Sunkel a este debate fueron esenciales para desarrollar el enfoque "histórico-estructural", que constituyó el eje central del pensamiento estructuralista latinoamericano. Como su nombre lo indica, este enfoque resaltaba el carácter central de las estructuras económicas y sociales vigentes en determinados períodos, al igual que las dimensiones temporales de dichas estructuras, es decir, su carácter histórico. Tal vez ningún texto contribuyó más a generalizar esta visión que el que elaboró junto con Paz (Sunkel y Paz, 1970), sobre la base de los cursos que ambos impartían en la CEPAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Uno de los elementos centrales de este análisis fue el énfasis en los fenómenos de desarrollo y subdesarrollo como elementos de una economía mundial integrada, es decir, no como etapas del desarrollo de países individuales como se tendían a visualizar en los análisis ortodoxos de entonces, sino como elementos integrales del proceso global de desarrollo. Este concepto tenía, por supuesto, sus raíces en la visión de Prebisch (1973) de la economía mundial como un sistema "centro-periferia". En palabras de Sunkel y Paz:

> [...] el distanciamiento creciente entre países desarrollados y subdesarrollados producido durante los últimos dos siglos no es, como implícitamente lo suponen las teorías convencionales del desarrollo, el resultado del hecho de que la Revolución Industrial haya ocurrido en los primeros y no en los segundos. Por el contrario, el análisis histórico de conjunto revela que la Revolución Industrial abarcó simultáneamente a ambos grupos de países, transformando radicalmente sus estructuras y creando, en los centros, sistemas socioeconómicos capaces de generar y autosustentar un crecimiento dinámico, y sistemas dependientes en la periferia. Se comprende, entonces, que las estructuras de ambos tipos de sistemas están funcionalmente vinculadas y por lo tanto se explican unas a otras en sus interrelaciones y en su evolución (Sunkel y Paz, 1970, pág. 45)[3].

[3] Véanse formulaciones similares en Sunkel y Paz (1970, pág. 6) y Sunkel (1972, págs. 16-17).

Según este enfoque, los sistemas económicos de las economías dependientes debían analizarse en función de su inserción externa y de las estructuras internas y los desequilibrios estructurales a los que daban lugar. En términos económicos, los desequilibrios estaban asociados, en gran medida, como lo había señalado Sunkel en su análisis de la inflación, a las vulnerabilidades de la balanza de pagos de las economías primario-exportadoras y a las rigideces de la oferta de alimentos. En términos sociales, su elemento más destacado era la incapacidad de absorber la mano de obra en los sectores modernos y la creación de sectores informales o marginalizados que interactuaban con los sectores modernos generando un sistema cuyas características dominantes eran la "heterogeneidad estructural" (para utilizar el término que popularizó, a su vez, Aníbal Pinto) y la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso y del poder.

A partir de este enfoque, en su conocido texto los autores analizaron la evolución de la estructura económica mundial que había dado lugar a los fenómenos interrelacionados de desarrollo y subdesarrollo, la forma en que distintas escuelas de pensamiento económico habían analizado el desarrollo y el crecimiento económicos, y el modo en que el enfoque "histórico-estructural" podía utilizarse para comprender el desarrollo latinoamericano durante la etapa mercantilista, la época del liberalismo durante la cual América Latina experimentó el "desarrollo hacia afuera" y la crisis del liberalismo que dio lugar a la transición hacia el "desarrollo hacia adentro".

En el texto no se analizan los efectos de la economía mundial sobre el desarrollo latinoamericano después de la Segunda Guerra Mundial. Para ello es necesario acudir a otros textos de Sunkel, entre los que quiero destacar su análisis sobre el "capitalismo transnacional", una de mis obras favoritas del autor (Sunkel, 1972). El punto central de este análisis fue el dominio creciente de los conglomerados transnacionales sobre el sistema económico mundial, que generó un elevado grado de concentración de la propiedad y situaciones oligopólicas y oligopsónicas a lo largo y ancho del mundo. Los gobiernos de los países desarrollados constituían una fuente de apoyo esencial a la expansión internacional de estas empresas, por lo que el sistema tenía algunas características "neomercantilistas".

En la visión de Sunkel, el capitalismo transnacional había originado en nuestros países una nueva modalidad del modelo centro-periferia, derrotando, por lo demás, la generación de una industria esencialmente nacional mediante la sustitución de importaciones, que había sido el efecto inicial del desarrollo hacia adentro ocasionado por la crisis del modelo liberal a nivel mundial. La expansión de los conglomerados transnacionales había producido así una "desnacionalización y sucursalización de la industria latinoamericana" (Sunkel, 1972, pág. 22). Algunas de sus expresiones eran la inversión y el financiamiento internacional asociados a la expansión

de las empresas transnacionales, la creciente importancia que tenían las subsidiarias de estas empresas en las exportaciones latinoamericanas y el hecho de que la "transferencia tecnológica" tendía a ocurrir esencialmente en el marco de los conglomerados.

A su vez, un núcleo productivo central internacionalizado de alta productividad, al que correspondía un sector social articulado a los patrones de consumismo de los países desarrollados, se articulaba a nivel interno con un sector económico de baja productividad y socialmente marginalizado. Una de sus nuevas dimensiones era la creciente expulsión de la mano de obra rural hacia las ciudades, donde se generaban marcados procesos de segregación urbana. Así las cosas, la fuerte integración de los sectores modernos a las economías de los países sede de las empresas transnacionales coincidía en nuestros países con un proceso de "desintegración nacional", un patrón de desarrollo que captura con toda claridad el título de la obra de Sunkel *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*.

B. El "desarrollo desde dentro"

La agenda neoestructuralista surgió como una respuesta a la crisis latinoamericana de la deuda y a la década perdida a la que dio lugar. A su vez, como lo señala Sunkel (1991b), fue una respuesta a la crisis que ya había experimentado el proceso de desarrollo hacia adentro y a la polarización que había surgido desde fines de los años sesenta en torno a las ventajas de mantenerlo o sustituirlo por un nuevo modelo de desarrollo. Desde entonces, habían surgido dos visiones críticas: una de izquierda, que demandaba un tránsito hacia economías socializadas, y otra neoliberal, que proponía desmantelar la excesiva intervención del Estado y liberalizar las fuerzas del mercado.

La propia CEPAL había identificado los problemas del desarrollo hacia adentro desde comienzos de los años sesenta[4]. En la visión de Sunkel, y de conformidad con sus análisis previos, el desarrollo hacia adentro había generado una industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad (Sunkel, 1991b). Citando el *Estudio Económico y Social de América Latina, 1961* de la CEPAL, resaltó que dicha industrialización no había logrado superar la vulnerabilidad externa por la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno, como resultado, en gran medida, del exceso de protección estatal, así como la persistente dependencia de exportaciones de productos básicos e incluso la discriminación contra las exportaciones de productos manufacturados.

---

[4] Este es, por lo demás, un hecho que en general se ignora en los debates latinoamericanos. Aparte del propio Sunkel, que cita precisamente un texto de la CEPAL de 1961 (Sunkel, 1991b, págs. 41-43), este fue uno de los temas resaltados por la CEPAL en la síntesis de los 50 años del *Estudio Económico* de la institución (CEPAL, 1998b).

La convocatoria que hizo Sunkel a un grupo de economistas latinoamericanos (entre los que tuve el agrado de estar) para proponer una agenda neoestructuralista tuvo como trasfondo estas consideraciones. Como se indicaba en el Prólogo a esa obra (Sunkel, 1991a), la tarea fundamental era la "búsqueda del desarrollo perdido". La tarea era no solo económica, sino también política y social, porque coincidía con las demandas de participación ciudadana generadas por los procesos de democratización en América Latina que se habían iniciado con el colapso de las dictaduras militares a partir de 1978; también coincidía con las complejidades que habían enfrentado estos procesos por haberse dado al mismo tiempo que los de ajuste a la crisis de la deuda, cuyos efectos sociales habían recaído, en gran medida, sobre los sectores medios y populares de la población (Sunkel, 1991b, págs. 48-62). Como bien lo señaló el autor, también coincidía con una nueva etapa de la izquierda latinoamericana, surgida tanto de sus propios fracasos en América Latina como del colapso de "socialismo real" en Europa central y oriental.

El concepto más novedoso de esta convocatoria fue el del "desarrollo desde dentro". Aunque la idea fue extraída de los aportes de Prebisch al *Estudio Económico de América Latina, 1950* de la CEPAL, Sunkel resaltó ampliamente la diferencia entre este concepto y el de "desarrollo hacia adentro", que tanto se había utilizado para describir la etapa del desarrollo latinoamericano que se inició con la crisis del liberalismo y que predominó hasta los años setenta. En sus propias palabras:

> El cambio de preposición sugiere una distinción fundamental. Prebisch estaba pensando en un proceso interno de industrialización capaz de crear un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico y mejoras de productividad como el que se constituyó a partir de la Revolución industrial en los países centrales […].
>
> En contraste con lo anterior, la expresión "desarrollo hacia dentro", en lugar de poner el acento en la acumulación, el progreso técnico y la productividad, coloca el énfasis en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el reemplazo por producción local de los bienes previamente importados (Sunkel, 1991b, pág. 43).

La convocatoria a una agenda neoestructuralista quedaba así totalmente clara. En palabras del autor, era una propuesta para crear un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" capaz "de generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva" (Sunkel, 1991b, pág. 44). Aparte de la demanda de un "ajuste expansivo" para superar la crisis de la deuda, esto implicaba, según el autor:

> [...] superar la etapa de desarrollo hacia adentro y las experiencias más unilaterales de crecimiento hacia afuera, para encaminarse hacia una futura estrategia de desarrollo e industrialización desde dentro, portadora de un dinámico proceso de acumulación, innovación y aumentos de productividad (Sunkel, 1991b, pág. 45).

Como lo señalaron Ramos y Sunkel (1991, págs. 30-31) en la síntesis de la obra, la estrategia de desarrollo desde dentro rescataba, en primer lugar, la propuesta de Prebisch de promover la modernización mediante una transformación productiva basada en la incorporación del progreso técnico. En segundo término, valoraba positivamente el proceso que América Latina había realizado durante la etapa previa del desarrollo en términos de modernización y acumulación de capacidades productivas. En tercer lugar, reconocía también las insuficiencias en la aplicación de estas políticas, así como las de la agenda neoliberal que se había puesto en marcha en los años setenta en un grupo de países y en forma más amplia con la difusión de las reformas de mercado en la región desde la década de 1980. Por ello, señalaba que ni el enfoque neoliberal ni una simple reedición del estructuralismo constituían la base para la nueva etapa del desarrollo, pero había que retomar los aportes positivos del estructuralismo para combinarlos en una nueva síntesis que serviría de base para diseñar la nueva estrategia.

C. La agenda neoestructuralista

Los antecedentes de esta propuesta eran claros. En primer término, reflejaban los análisis críticos de la CEPAL a la forma en que se había llevado a cabo el ajuste durante la crisis de la deuda, los que, por lo demás, habían aportado un análisis macroeconómico de corto plazo más riguroso a la agenda de la institución. A estos aportes, que reclamaban un "ajuste expansivo", se unieron los de Fajnzylber (1983 y 1990), cuya contribución a la renovación del pensamiento cepalino ya era reconocida y se había concretado en la obra *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990), un documento en cierto sentido seminal de la nueva época del pensamiento cepalino. La convocatoria incluía a muchos otros que, desde fuera de la institución, habíamos aportado a la renovación del pensamiento estructuralista latinoamericano, con visiones conceptuales que también provenían de otras escuelas de pensamiento.

Los distintos aportes a Sunkel (1991a), así como su propia contribución a la obra (Sunkel, 1991b) y la síntesis ya mencionada de Ramos y Sunkel (1991), permiten destacar siete elementos de la agenda neoestructuralista que se formuló entonces.

El primero era una reestructuración macroeconómica, con base en un "ajuste expansivo", pero también en el inicio de una nueva etapa de acumulación de capital. Este elemento exigía una reestructuración de la deuda externa para cerrar la dolorosa etapa del desarrollo latinoamericano de los años ochenta y abrir espacios al financiamiento requerido para la inversión que exigía la nueva etapa de desarrollo. La nueva fase de acumulación de capital estaría orientada a la adquisición de nuevas ventajas comparativas de carácter dinámico.

El segundo elemento, que de alguna manera era el núcleo central de la propuesta de "desarrollo desde dentro", era una reestructuración productiva orientada a la creación de dichas ventajas comparativas. El carácter "dinámico" de estas ventajas ponía en el centro de la estrategia la capacidad de generar endógenamente conocimiento tecnológico para aumentar la productividad y, por lo tanto, crear sistemas bien desarrollados de ciencia y tecnología. Desde el punto de vista productivo, ponía énfasis en la generación de capacidades exportadoras para lograr una nueva inserción internacional. Ello exigía intervenciones selectivas para favorecer esas nuevas exportaciones, que constituían las verdaderas industrias incipientes de la nueva etapa del desarrollo.

Dado el papel central de una nueva forma de inserción internacional, era esencial tener en cuenta, en tercer lugar, las nuevas tendencias internacionales, entre ellas, las innovaciones tecnológicas que estaban surgiendo en el centro de la economía mundial, así como la formación de bloques económicos y las transformaciones institucionales en curso, entre las que se destacaban las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). También deberían reconocer las capacidades heterogéneas de los países de la región, que tenían que dar lugar a respuestas diversas. Un elemento común y esencial de la nueva estrategia era la renovación de los procesos de integración regionales y subregionales, aunque ahora repensados en función de la estrategia exportadora y de la sustitución eficiente de importaciones.

Fiel a las contribuciones de Sunkel desde los años setenta, orientadas a la incorporación de los temas ambientales en el enfoque de la CEPAL (Sunkel y Gligo, 1980), la nueva agenda debería incorporar elementos claros de protección ambiental. Este cuarto elemento de la agenda neoestructrualista era, por lo demás, esencial en economías que seguirían dependiendo en gran parte de la explotación de los recursos naturales para sus exportaciones, lo que reclamaba formas sostenibles de uso de dichos recursos.

Un quinto elemento era la equidad. Esto exigía pagar la "deuda social" heredada de los dolorosos ajustes que habían tenido lugar durante la crisis de la deuda y sus efectos adversos sobre los sectores medios y marginalizados de la población. También requería poner en marcha esquemas asistenciales enfocados en la superación de la pobreza extrema, así como programas masivos

de empleo para dejar atrás los legados de la década perdida. Además, exigía programas dirigidos a superar la heterogeneidad estructural, que era uno de los determinantes más importantes de la desigualdad en la distribución del ingreso. Ello implicaba poner en marcha estrategias orientadas a eliminar la informalidad y apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Todo lo planteado implicaba, en sexto lugar, resolver en un sentido positivo el falso problema de Estado versus mercado. Se necesitaba, por supuesto, hacer un uso más activo que en el pasado de las fuerzas del mercado, pero también fortalecer el Estado. Esto último exigía, en primer término, que el Estado desempeñara sus funciones clásicas (proveer servicios sociales e infraestructura, garantizar los equilibrios macroeconómicos y fomentar la equidad) y fortalecer sus finanzas, tanto mediante la consolidación de nuevas fuentes de ingreso como a través de la priorización del gasto. También exigía poner al Estado en el centro de la nueva estrategia de transformación productiva, mediante:

i) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro);

ii) el fortalecimiento de mercados incompletos (mercado tecnológico);

iii) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo), y

iv) la eliminación o composición de las más importantes fallas de mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje (industrial y del sector externo), entre otras (Ramos y Sunkel, 1991, págs. 17-18).

Por último, pero no menos importante, era esencial responder a las demandas de la democracia. En este campo, el gran dilema residía en cómo enfrentar al mismo tiempo dichas demandas y las necesidades de ajuste del modelo de desarrollo. En palabras de Sunkel:

> El desafío que enfrenta el régimen político en cada país en su institucionalidad, sus partidos, los actores corporativos y demás elementos del juego político, es dramático: ¿cómo procesar y dirigir políticamente el agudo y creciente conflicto entre las aspiraciones sociales contenidas que se expresan con mayor libertad e insistencia en el nuevo marco democrático, frente a las restricciones, sacrificios y postergaciones que la realidad de la crisis económica impone periódicamente? La capacidad política y técnica que demuestre cada país para sobrellevar este conflicto sin desbordar los límites del funcionamiento democrático y del proceso económico será crucial para las perspectivas de consolidación de la democracia y del desarrollo (Sunkel, 1991b, pág. 27).

Esta era la rica agenda que proponía el neoestructuralismo. La CEPAL la trabajó más en profundidad en sucesivos informes, especialmente en los presentados en los períodos de sesiones intergubernamentales bianuales. Quienes contribuyeron a esta obra seminal, y muchos otros, ayudaron a enriquecer la agenda. Desafortunadamente, ella solo permeó de manera parcial las políticas adoptadas por los gobiernos latinoamericanos. El resultado más notable fue la mejoría distributiva que experimentó la región entre comienzos del siglo XXI y el fin del auge de precios de los productos básicos en 2014. Mucho menos se avanzó en materia de reestructuración productiva y, por el contrario, la reprimarización de la estructura exportadora, la desindustrialización prematura y el persistente rezago tecnológico son características destacadas del escenario latinoamericano del último cuarto de siglo. Su reflejo más notable es la incapacidad para volver a alcanzar los ritmos de crecimiento económico de la etapa de desarrollo hacia adentro (un 2,8% anual en el período 1990-2017 frente a un 5,5% entre 1950 y 1980) y el considerable rezago de la región en relación con los procesos más exitosos que ha experimentado el mundo del desarrollo durante este período histórico, en especial los de los países asiáticos.

La crisis de los últimos años, provocada por el colapso de los precios de los productos básicos en 2014, que después de alcanzar su punto más bajo a comienzos de 2016 han mostrado una recuperación parcial, así como los cambios radicales que se generaron en todo el mundo con la crisis de los países desarrollados de 2007-2009 y el surgimiento de China, entre muchos otros fenómenos, hace necesario repensar las estrategias de desarrollo de la región. La agenda neoestructuralista debe ser la guía, incluso con el mismo objetivo que trazó Sunkel cuando la lanzó hace un cuarto de siglo: la búsqueda del desarrollo perdido.

Bibliografía

Cardoso, F. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), Santiago, enero.

____(1998b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago, septiembre.

____(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601(SES.23/4)), Santiago, marzo.

Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL,* Nº 60 (LC/G.1534/REV.1-P), Santiago, agosto.

____(1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.

Noyola, J. (1957), "Inflación y desarrollo económico en México y Chile", *Panorama Económico,* vol. 11, Nº 170, Santiago, Editorial Universitaria, julio.

Prebisch, R. (1973), "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Ramos, J. y O. Sunkel (1991), "Introducción: hacia una agenda neoestructuralista", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, O. Sunkel (comp.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (comp.) (1991a), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1991b), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1972), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Lecturas*, Nº 36, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Capítulo III

Osvaldo Sunkel y el desarrollo o crecimiento incluyente

Ricardo Ffrench-Davis[1 2]

Introducción

En 1958, siendo estudiante de Economía en la Pontificia Universidad Católica de Chile, supe de la calidad de un brillante joven ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Entonces leí un artículo que Osvaldo Sunkel acababa de publicar. Era su novedoso, sustantivo y famoso artículo sobre un enfoque heterodoxo de la inflación (Sunkel, 1958), motivado por la reciente experiencia inflacionaria de Chile a mediados de los años cincuenta y el conflictivo programa propuesto por una misión extranjera y aplicado por el Gobierno de la época. Ya él había iniciado su copiosa contribución en los años previos.

En este artículo efectuaré primero un recuento de los gratos y estimulantes contactos que tuve con Sunkel en encuentros, talleres, seminarios e intercambios personales. Luego, abordaré algunas de sus grandes contribuciones a la comprensión de los complejos procesos de desarrollo en contextos de heterogeneidad de las estructuras productivas. Finalizaré con algunas

---

1 Doctor en Economía de la Universidad de Chicago; Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales de Chile; Profesor del Departamento de Economía (Facultad de Economía y Negocios) de la Universidad de Chile.

2 Agradezco la colaboración de Miguel Torres y de Nicole Favreau.

reflexiones personales sobre el desarrollo y las políticas macroeconómicas en las actuales condiciones de evolución de la globalización económica y vigencia de la heterogeneidad estructural.

A. Los encuentros con Osvaldo Sunkel

Tuve el gusto de conocer personalmente a Osvaldo Sunkel en la segunda mitad de los años sesenta, cuando se desempeñaba como profesor investigador en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en cuya formación él había participado. A fines de los años sesenta tuvo lugar la campaña presidencial y muchas veces intercambiamos opiniones sobre los desafíos que enfrentaba la economía chilena; Osvaldo apoyaba al futuro Presidente Allende, y yo a mi candidato Radomiro Tomic. Había muchos puntos de concordancia entre ambos. Yo creo que ambos éramos partidarios de la unión de las fuerzas progresistas, para poder realizar las transformaciones estructurales que Chile necesitaba. Ello evidentemente no tuvo lugar ni en los años previos ni en los inmediatamente siguientes. Tuvimos que pasar por una larga dictadura para "aprender a golpe".

Mientras tanto, entre diversos temas, Osvaldo preparaba otra influyente y muy relevante publicación. Avanzando más allá de artículos anteriores suyos sobre la dependencia y el modelo centro-periferia, planteaba cómo el capitalismo transnacional se expandía acompañado de desintegración nacional (Sunkel, 1971a). Fue un artículo que me pareció muy iluminador e innovador sobre tendencias de la internacionalización y del que conversamos en varias oportunidades y en diversos seminarios: cómo insertarse en la economía internacional en un proceso de integración nacional en lugar de uno de desintegración. Poco antes, él había abordado el tema del estancamiento del proceso de sustitución de importaciones y su necesidad de redirección complementaria, en un artículo que concluía con una sección titulada "Exportar o morir" (Sunkel, 1967); su planteamiento era concordante con los que Prebisch hacía reiteradamente en el sentido de que para superar el creciente estancamiento que enfrentaba la sustitución de importaciones era necesaria la complementación de las políticas nacionales con un desarrollo de las exportaciones (y exponía cómo hacerlo). Es impresionante cómo muchos economistas están absolutamente desinformados de estos planteamientos en materia comercial realizados en el mundo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Luego Chile sufriría el golpe militar. En la mayor parte del período inicial de la dictadura chilena, Sunkel vivió en el exterior, realizando docencia e investigación en diferentes países, principalmente en el Instituto de Estudios para el Desarrollo, asociado a la Universidad de Sussex. Regresó a trabajar en Santiago cuando el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL,

Enrique Iglesias, lo invitó a reintegrarse a la Comisión como Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, en la que realizaría una significativa contribución teórica sobre estilos de desarrollo y medio ambiente (Sunkel, 1980). Sobre este tema, entonces novedoso, organizó numerosos grupos de reflexión a través del tiempo y del mundo. Hacia fines de los años ochenta, antes de la existencia formal del consenso de Washington, que ya se aplicaba parcialmente en respuesta a la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta y que sería proclamado más sistemáticamente en los años noventa en América Latina, organizó un grupo de trabajo sobre el tema "del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro". Sunkel convocó a un grupo de destacados economistas de América Latina para pensar y analizar, en conjunto, los desafíos del desarrollo de una región que venía saliendo de la crisis de la deuda y un Chile que retornaba a la democracia; tuve el honor de participar en esa actividad. Fueron diálogos muy motivadores y fructíferos, pues el conjunto de especialistas avanzaba desde el estructuralismo hacia el neoestructuralismo, para enfrentarse sólidamente con el neoliberalismo que campeaba en Washington y en varios países de la región y en ámbitos académicos, empresariales y públicos. Los trabajos culminaron en un conjunto de 12 artículos de autoría de diversos participantes, que incluía dos excelentes textos: la introducción de Sunkel y Joseph Ramos, y el artículo inicial de él, cuyo título coincidía con el tema que convocaba al grupo de trabajo (Sunkel, 1991).

En 1994, la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) le otorgaba a Osvaldo un importante premio. La LASA es con creces la principal y más masiva agrupación de cientistas sociales de las Américas. Se trataba del premio Kalman Silvert, que en los congresos de la LASA se otorga a los más destacados cientistas sociales a nivel internacional, como Alain Touraine, Albert Hirschman, Víctor Urquidi y Tulio Halperín Donghi. Sunkel ya era uno de los tres o cuatro cientistas sociales de América Latina más conocidos y reconocidos en la región misma e internacionalmente. La LASA me invitó a hacer su presentación en la entrega del premio, lo que fue para mí extremadamente grato.

En 1995, con un grupo numeroso de destacados cientistas sociales chilenos y extranjeros, que incluía también a los ex Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos y Patricio Aylwin, decidimos postular a Sunkel al Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales de Chile. En la presentación destacábamos los diversos temas que había cubierto a lo largo de su vida profesional; los énfasis que había puesto en la especificidad histórica y estructural del caso latinoamericano, y sus implicaciones para la readecuación de la teoría del desarrollo; sus numerosos escritos sobre la heterogeneidad estructural y sus consecuencias para la industria, la agricultura, el sector externo, las relaciones internacionales y el medio ambiente, y su permanente preocupación por sus impactos sobre un desarrollo integrador,

además de su extensa labor docente y de creación de instituciones académicas como el Instituto de Estudios Internacionales y el Instituto de Asuntos Públicos (INAP), ambos de la Universidad de Chile.

Desafortunadamente, Chile se perdió la oportunidad de premiar a un notable cientista social, que ha focalizado su prolífica actividad en cómo contribuir al desarrollo integral del país y de la región.

Para terminar esta reseña de nexos personales con algunas de las grandes contribuciones de Sunkel al pensamiento y la acción, hay que mencionar que en 2011 Osvaldo publicó un libro en que reunió algunos de sus trabajos que cubren la temprana historia de Chile y episodios de expansión y crisis en el siglo XIX, incluidas las incidencias del salitre en la evolución de la economía nacional, que había abordado en un texto escrito con su esposa Carmen Cariola (Cariola y Sunkel, 1991). En el libro de 2011 polemizaba sobre el tema con autores que lo precedieron, pues ofrecía nuevas y sugerentes perspectivas sobre el impacto en la economía nacional del auge de esa industria, y finalizaba el texto con trabajos recientes sobre transformación productiva y heterogeneidad estructural en Chile (Sunkel, 2011). Viví otra grata situación cuando fui invitado a escribir la presentación del libro y la editorial Catalonia me invitó a comentarlo en su lanzamiento.

Inevitablemente, en lo que sigue repetiré parte de lo dicho en ocasiones como las antes mencionadas.

B. Planteamientos de Sunkel sobre el desarrollo en contextos de heterogeneidad estructural y algunas extensiones estimuladas o inspiradas por ellos

Osvaldo Sunkel es un ejemplo de una vida profesional y científica intensa y fructífera. Ha abierto caminos en el pensamiento latinoamericano con imaginación, profundidad, alcance interdisciplinario y relevancia social. Su trabajo ha sido de gran relevancia e influencia en el progreso del pensamiento económico de América Latina y de la teoría del desarrollo.

En su trayectoria profesional, tempranamente tuvo el privilegio de ser discípulo de Raúl Prebisch, quien contribuyó de manera fundamental a la creación de la CEPAL, así como ayudante de Aníbal Pinto Santa Cruz en su curso de Desarrollo Económico y de Jorge Ahumada, tres grandes del pensamiento económico, de visión interdisciplinaria y profundamente interesados en el desarrollo de países como los de esta región, entendido como crecimiento con inclusión, participación y sostenibilidad.

Hacia mediados de los años sesenta Sunkel era ya bastante conocido, aunque todavía no había escrito algunos de los trabajos que acrecentarían

el amplio y merecido prestigio y reconocimiento del que hoy disfruta en América Latina y en el mundo entero. Ha sido uno de los más destacados iniciadores del pensamiento neoestructuralista desde una perspectiva no solo económica, sino multidisciplinaria; ha sido fecundo en iluminar la decisiva influencia que tienen en el desarrollo socioeconómico las características estructurales y las trayectorias históricas y sociopolíticas de los países, así como las transformaciones que ocurren al mismo tiempo a nivel internacional, al igual que el papel crítico de la educación, la ciencia y la innovación tecnológica (Sunkel, 1969 y 1971b), y los acuciantes dilemas de la sustentabilidad ambiental.

Entonces publica una obra magna, su libro (escrito junto con Pedro Paz) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, que se mantiene aún vigente con numerosas ediciones (Sunkel y Paz, 1970). En paralelo, surgen en sus páginas diversos estudios sobre transnacionalización y dependencia, y las dimensiones de identidad nacional, equidad y estabilidad. En 1971 aparece el artículo "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", al que ya se hizo referencia (Sunkel, 1971a). Allí plantea el rol que desempeña en el proceso de desarrollo y subdesarrollo la emergencia del fenómeno de la transnacionalización; en esa publicación, en que se anticipa lo que luego se denominaría globalización, Sunkel describe cómo en el proceso de imitación del consumo por parte de las clases dominantes periféricas se replica en estas economías la dinámica centro-periferia que se observa a nivel global. La imitación de patrones de gasto de sociedades con niveles de ingreso por habitante notablemente superiores genera empleos de alta productividad e ingresos en las grandes empresas, pero desplaza empleos y ocupaciones, al modo schumpeteriano. En diversas publicaciones posteriores destacaba las inequidades y asimetrías globales que obstaculizaban el desarrollo y la necesidad de nuevos paradigmas socioeconómicos capaces de trascender los sesgos de la ortodoxia micro y macroeconómica convencional, la urgencia de una institucionalidad global adecuada y un sistema financiero internacional que garanticen bienes públicos globales y el financiamiento para el desarrollo productivo, planteamientos convergentes con lo que, varios años después, sería el Consenso de Monterrey, con sus propuestas de reformas profundas para un financiamiento para el desarrollo (véase Ocampo, 2007).

Un énfasis novedoso en su análisis sobre la transnacionalización (repito, lo que luego se bautizaría como globalización) fue el hecho de considerar al centro y a la periferia no como unidades homogéneas en términos distributivos, sino que diferenciadas en su interior según segmentos minoritarios en número pero crecientes en niveles de riqueza y poder especialmente en las naciones en desarrollo. Estos grupos se iban incorporando a los hábitos y niveles de ingresos y gasto de las naciones más ricas. Ese fenómeno se agravaría en los decenios siguientes, de inserción externa con creciente desintegración

nacional en muchas naciones. Sunkel también fija su atención en los fenómenos monetarios y financieros internacionales y en los desequilibrios macroeconómicos de los países (Griffith-Jones y Sunkel, 1987).

De hecho, la invasión de economías emergentes por parte de la creciente globalización de la volatilidad financiera sería una causa determinante de reiteradas crisis recesivas y regresivas. Sus advertencias constituyeron una anticipación de lo que sucedería si nos cruzábamos de brazos ante la globalización financiera, una globalización que en vez de humanizarse se deshumanizó (modelística en que desaparece la persona); intensa globalización de la volatilidad financiera: alejada de la producción del PIB en cuanto financiamiento y, por el contrario, dirigida a especular y generar desequilibrios que culminan en crisis, debilitando el mundo de la producción y del empleo.

La región en los años setenta aún crecía vigorosamente. Su PIB se expandía alrededor del 5,5% anual y su tasa de inversión era significativa; de hecho, nunca ha sido superada desde los años ochenta hasta hoy. Con ese dinamismo, la región acortaba distancia respecto del ingreso per cápita del mundo desarrollado ya por tres décadas. Pero, como lo señala nuestro autor, hacia fines de los años sesenta comenzaron a presentarse fallas graves, a pesar del notorio éxito obtenido mediante la diversificación industrial. La expansión del mercado interno favoreció que el proceso de industrialización tomara un carácter subsidiario en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad, pero este no fue utilizado como fuente de apoyo al proceso de expansión de exportaciones industriales. En definitiva, si bien las políticas en esa dirección comenzaron a aplicarse desde fines de los años sesenta, este objetivo se logró solo muy parcialmente. Conviene reiterar que la CEPAL había advertido sobre las fallas fundamentales del proceso de industrialización llevado a cabo en la región (Sunkel y Paz, 1970).

De hecho, la política de desarrollo de los países latinoamericanos se dirigió a la actividad industrializadora orientada hacia el mercado interno. Con ello, discriminó en contra de la producción para las exportaciones. Lo anterior se logró subsidiando la producción industrial, mediante aranceles y otras restricciones, a favor del mercado interno. Esta estrategia redundó en que los artículos presentaran un elevado costo de producción con respecto a los productos internacionales, en desmedro de la producción de bienes que sí podrían producirse de manera aventajada. Este esquema de producción, entonces, no generó la división del trabajo conveniente para el intercambio comercial de bienes industriales.

En efecto, las limitaciones se iban profundizando y el impulso transformador se iba diluyendo en muchos países. En los años sesenta, algunos países, conscientes del peligro que acechaba a sus economías, iniciaron políticas de promoción de exportaciones. En esos años, además, persistía

el auge del comercio internacional y emergían del subdesarrollo varias economías de Asia Oriental, en especial la República de Corea y la provincia china de Taiwán, con un notable impulso exportador. Destacaba Sunkel que ambas cuidaban la complementación entre la sustitución y la promoción. Por ejemplo, como hemos documentado en diversas ocasiones, el notable éxito exportador de la República de Corea fue acompañado de un crecimiento de su economía interna del 6% anual durante tres decenios. En América Latina, en particular el Brasil, Colombia y Chile procuraron impulsar exportaciones no tradicionales. Los tres, como parte de su esquema promotor, adoptaron políticas de regulación cambiaria mediante lo que John Williamson (1981) denominaría más tarde tipo de cambio móvil (*crawling peg*) y actualmente se denomina flexibilidad administrada o regulada, en contraste con los dos extremos de tasa libre o tasa fija.

Pero luego ejercerían una intensa influencia negativa los cambios que se producían en la economía internacional, en cuanto a la reflexión sobre el desarrollo y, en particular, en los mercados financieros. En lo que respecta al desarrollo, en el curso de los años setenta cundía la deificación del mercado y su supuesta capacidad para, por sí solo, generar desarrollo integral. En diversas publicaciones y exposiciones, Sunkel abordó el tema y repasó su evolución desde los años setenta, para expandirlo posteriormente en el contexto de la globalización financierista (Sunkel, 2006). En cuanto a este fenómeno de la financierización, ya al inicio de esa década exponía cómo comenzaban a adquirir un peso creciente los flujos financieros internacionales que habían desaparecido con la crisis de los años treinta (Sunkel, 1971a). Inicialmente, lo hacían en la forma de fuentes tradicionales, como los créditos internacionales que bancos comerciales fueron expandiendo ya avanzados los años sesenta, pero que alcanzaron una escala mayor en los años setenta. Ellos fueron causa en gran medida de la gradual vulnerabilidad que fue afectando a la región en el curso de este decenio y que condujo a la grave crisis de la deuda (Griffith-Jones y Sunkel, 1987).

Como lo plantea Sunkel, todos los problemas fueron olvidados debido a la prevalencia de la permisividad financiera internacional a fines de los años sesenta, acentuada en los años setenta. El abundante financiamiento externo desplazó la preocupación por el desarrollo y por la teoría del desarrollo y la mirada de largo plazo. El crédito era muy barato: como su abundancia fue presionando a la baja los tipos de cambio a través de la mayor parte de la región, en muchos casos parecía que endeudarse era un buen negocio, con tasas reales de interés negativas. La demanda interna se elevaba más rápido que el PIB y aumentaban el empleo y el consumo de bienes importados, financiado con los créditos externos durante los años setenta. En esos años, los ánimos optimistas percibían un futuro crecimiento económico con financiamiento externo "abundante", ignorando la necesidad de una estrategia de largo plazo para la planeación del desarrollo que aprovechara de manera racional las facilitaciones de captación de ahorro externo.

Sin embargo, en vez de adoptar políticas de reestructuración y ajuste de manera inmediata, requeridas por la crisis energética y la recesión económica mundial, América Latina persistió en sus políticas, a pesar de la advertencia que significó la primera crisis del petróleo, creyendo en la posibilidad de un endeudamiento de manera indefinida y a tasas reales negativas, gracias a la creciente apreciación cambiaria y a las reducidas tasas de interés internacionales. Empresas y grupos económicos se endeudaban en dólares y los consumidores continuaban endeudándose en pesos y a costos elevados, pero con créditos que se iban renovando, todo en medio del auge financiero que invadió América Latina. Como dice Sunkel, el mercado financiero de corto plazo entregaba señales equivocadas al invitar al endeudamiento sin medida, con tasas de interés reales negativas, lo que desencadenaría una crisis financiera apenas cambiaran las condiciones que permitían esta situación excepcional.

Fue lo que ocurrió entre 1979 y 1982, cuando el segundo choque petrolero y los cambios en la política económica de los Estados Unidos provocaron una nueva recesión mundial, violentos aumentos de las tasas de interés, contracción del comercio internacional y deterioro de los términos de intercambio, lo que desembocó en la crisis de la deuda externa y sus dramáticas secuelas hacia fines de 1982 (Griffith-Jones y Sunkel, 1987).

Era la primera crisis de carácter financiero que golpeaba a la región, en su conjunto, desde los años treinta. Cayó víctima de una emergente globalización de la volatilidad financiera, que se acentuaría en los años siguientes, hasta el presente. Estos auges financieros no afectan a países percibidos como desorganizados y en declinación, sino a los mercados nacionales que desde la perspectiva de los mercados financieros internacionales se consideran exitosos (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001). Así, golpearían a México y la Argentina en 1995, a los países de Asia Oriental en 1997 y 1998, y a la mayoría de los latinoamericanos en 1999. Las economías emergentes en realidad subsisten como exitosas hasta que, ante los auges financieros y cuentas de capitales abiertas, terminan con tipos de cambio crecientemente apreciados, elevados pasivos externos y déficits en cuenta corriente, a consecuencia de lo cual desembocan en una grave crisis financiera, un resultado que ha sido rutinario en la actual globalización de la volatilidad financiera.

Con posterioridad a la explosión de la crisis de la deuda en 1982, Sunkel fue abordando los desafíos que se enfrentarían después de emerger de la grave recesión que había golpeado a la región. Planteaba el contraste entre las distintas etapas de desarrollo que había atravesado América Latina: antes de la década de 1930, las etapas de desarrollo hacia afuera; luego, la etapa de industrialización por sustitución de importaciones hacia adentro y la necesaria estrategia de desarrollo industrial desde dentro,

que, como él enfatiza, tiene implicaciones muy diferentes. Siguiendo ese enfoque, Fajnzylber (1983) escribía que se trata de un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea "funcional a las carencias y potencialidades de los países de la región". Llevar a cabo exitosamente esta transición implica, sin lugar a dudas, superar la etapa de desarrollo hacia adentro y las experiencias de crecimiento hacia afuera e ir hacia una estrategia de desarrollo e industrialización desde dentro, portadora de un dinámico proceso de acumulación, innovación y aumentos de productividad.

En su línea de reflexión y trabajo más reciente, Osvaldo Sunkel se ha dedicado a examinar las insuficiencias del desarrollo en Chile y en las democracias renacientes de América Latina, que sucedieron a las dictaduras y modificaron las políticas económicas, para plantear propuestas alternativas, que han sido publicadas en diversos artículos y libros. En el último de estos libros, *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile*, un texto del que fue coautor (Sunkel e Infante, 2009), propone la adopción de una estrategia de desarrollo inclusivo con equidad creciente, de largo plazo y puesta en práctica gradual, que tome en cuenta la diversa situación de los estratos productivos y sociales en el proceso de crecimiento. Según postula, la superación de la heterogeneidad estructural característica del desarrollo en Chile y América Latina constituye un requisito esencial para avanzar en el crecimiento inclusivo, y ese objetivo implica reducir el diferencial de productividades dentro de los sectores y a la vez entre estos, pues de allí surge parte de la desigualdad entre empresas pequeñas, medianas y grandes, mientras se desarrollan políticas que buscan hacer más denso el tejido productivo.

Somos parte de un mundo académico con creciente compartimentación: unos se ocupan de la macroeconomía para la inflación y se olvidan de la economía real; unos se dedican a la economía y otros al medio ambiente; unos trabajan en políticas sociales y otros en política fiscal, con una creciente incomunicación, que traba o ahoga el desarrollo inclusivo. Sunkel pone de relieve el trabajo colectivo, compartido, interdisciplinario. Resultan claves las interrelaciones: la histéresis, las dosificaciones y las secuencias tanto para el crecimiento como para la inclusión, en particular dados la heterogeneidad estructural y el entorno de globalización de la volatilidad financiera que caracterizan el mundo actual.

Reitera que ayer, al inicio de los años noventa, y luego en 2010, vivíamos una nueva oportunidad que parecía estar desaprovechándose (Sunkel, 2011). Pero, como nos enseña, no hay "determinismo" y el futuro se puede modificar. Asimismo, la globalización podemos sufrirla o moldearla a nuestros intereses, en grado significativo. En la década de 1990, en Chile, la moldeamos, con imperfecciones y vacilaciones, pero con un saldo neto

muy positivo, con un crecimiento del ingreso por habitante que triplicó la velocidad de las economías más avanzadas y con progreso distributivo. Se logró ese crecimiento, excepcional en la historia pasada y presente del país, al priorizar las metas de empleo y crecimiento, sin sacrificarlas en aras de las metas de inflación, al regular contracíclicamente la cuenta de capitales y el tipo de cambio, al efectuar una reforma tributaria para recaudar más y de manera progresiva. Es cierto que la desigualdad se redujo solo levemente. Faltaron políticas de desarrollo productivo que, en palabras de Sunkel, hicieran gradualmente una transformación estructural para la reducción de brechas de productividad esenciales para un crecimiento con inclusión. La estructura productiva de la economía chilena es determinante de la desigualdad (Sunkel, 2011, cap. VII).

Allí estaba presente un aspecto que cruza su fructífera reflexión: el peso crucial que asigna a la estructura productiva del país en que vamos a aplicar una determinada reforma o política y, a su vez, a la heterogeneidad que esa estructura provoca o profundiza. De nuevo, la heterogeneidad estructural no es un dato determinado, inmutable, sino una condición modificable mediante las reformas y políticas públicas. Es un tema presente en su libro de 2011, desde el capítulo I, en que analiza el proceso que tuvo lugar de 1970 a 2010, hasta el capítulo final, sobre desarrollo inclusivo.

La puesta en marcha de una dinámica incluyente, que reduzca la heterogeneidad productiva, implica aplicar con selectividad las políticas públicas, sistemáticamente sesgadas en la dirección de elevar la capacidad de inserción y la empleabilidad de los sectores de menor productividad. Conlleva también impregnar las políticas públicas y la institucionalidad de solidaridad y lograr la reposición de espacios de participación: reequilibrar las voces que se escuchan. No hay que confundir la inclusión con el asistencialismo: repartir recursos provenientes del cobre, en el caso de Chile, por ejemplo, mediante bonos y vales (*vouchers*) (clústeres versus *vouchers*) sería repetir la historia de frustraciones y crisis (Sunkel, 2011), que no conducen a la inclusión ni al crecimiento vigoroso y sostenible.

C. Macroeconomía real, heterogeneidad estructural y asimetrías ante la globalización de la volatilidad financiera

Sobre la base de los planteamientos realizados por Osvaldo Sunkel en su prolífica carrera y lo recogido en este artículo, me extiendo en el trío que conforman la macroeconomía real, la heterogeneidad estructural y las asimetrías de efectos y capacidades de respuesta, y sus impactos en el crecimiento y la inclusión laboral y empresarial.

1. Una macroeconomía para el desarrollo

Dos rasgos básicos que debe abordar el diseño del entorno macroeconómico para el crecimiento con inclusión son que posibilite el uso pleno de los recursos productivos, con balances internos y externos sostenibles, y que ello sea efectuado de manera coherente con la formación de nuevas capacidades. Entre otras condiciones, se requiere una evolución de la demanda interna situada, persistentemente, alrededor de la capacidad productiva o PIB potencial y la vigencia de precios macroeconómicos (en particular, el tipo de cambio) en niveles compatibles con un balance externo sostenible. Es lo que se ha llamado macroeconomía real, para el desarrollo o productivista (Ffrench-Davis, 2010).

La heterogeneidad estructural se manifiesta en los siguientes aspectos: i) la diversidad de productividades entre empresas de diferentes dimensiones y entre trabajadores con calificaciones muy heterogéneas[3]; ii) la diversa capacidad de acción y reacción, o asimetría de respuesta de los agentes típicos en distintos mercados —ya sean grandes y pequeños empresarios, trabajadores de alta y de baja calificación, inversionistas productivos generadores de PIB e inversionistas financieros buscadores de rentas económicas (*rent-seekers*), inversionistas productivos y consumidores—, y iii) las asimetrías en las capacidades de respuesta de diferentes agentes ante la inestabilidad de la actividad económica y de los macroprecios.

Las diversas asimetrías que caracterizan el comportamiento de la economía real se intensifican en la medida en que es mayor la inestabilidad del entorno macroeconómico. Ello reviste gran relevancia, dado que desde los años ochenta la mayor parte de la población de América Latina se ha caracterizado por vivir en economías que han sufrido procesos de reiteradas expansiones seguidas por situaciones recesivas, que implican niveles promedio de producción efectiva por debajo de la capacidad productiva del trabajo y el capital, con intensos altibajos de macroprecios como el tipo de cambio, episodios de excesiva liquidez seguidos por situaciones de iliquidez del mercado crediticio y grandes fluctuaciones del balance externo. Estas diversas formas de inestabilidad exhiben una fuerte asociación con fluctuaciones de los flujos de capitales financieros y de los precios de las exportaciones primarias, en esta era de globalización de la volatilidad financiera. Ya a comienzos de la década de 1990, Sunkel (1991, pág. 35) advertía del explosivo auge que experimentaban los mercados financieros internacionales.

La combinación de heterogeneidad estructural e inestabilidad financiera presenta desafíos profundos al diseño de las políticas públicas. En efecto, políticas supuestamente "neutras" del neoliberalismo suelen tener

[3] En Sunkel (2011, cap. VII) y Sunkel e Infante (2009) se expone la heterogeneidad estructural prevaleciente en el caso de la economía de Chile.

efectos fuertemente negativos, regresivos y en detrimento del crecimiento y de su calidad: i) tienen efectos regresivos en las pymes, las producciones incipientes y los trabajadores de menor calificación, y ii) deprimen la utilización de la capacidad productiva disponible, la formación de capital, la calidad de las exportaciones y del empleo, y la innovación. Por consiguiente, la reducción de la heterogeneidad estructural y de la inestabilidad de la macroeconomía real es determinante para poder lograr un crecimiento inclusivo (Ffrench-Davis, 2012).

Se precisa pasar a un enfoque que priorice, explícitamente, la interrelación de las políticas macroeconómicas con el desarrollo productivo y el impacto sobre la equidad.

Un rasgo notorio presente en el desempeño de las economías de la región ha sido una fuerte ciclicidad de su actividad económica, con pronunciados auges seguidos por contracciones que habitualmente son abruptas; ello ha solido ser más marcado en las economías medianas y grandes más atractivas para los flujos de capitales financieros.

La inestabilidad de la economía real implica que, en los contextos recesivos, el PIB efectivo puede estar muy por debajo del PIB potencial por prolongados períodos, con evidentes efectos depresivos sobre la inversión productiva, el empleo y la innovación. En cambio, en los períodos de auge, solo por plazos breves el nivel del PIB efectivo puede superar el nivel del PIB potencial del mismo momento. Naturalmente, durante la recuperación, el PIB efectivo suele aumentar más rápido que el PIB potencial, pero aún seguir permaneciendo por debajo del nivel de este hasta que se alcanza el pleno empleo. La brecha entre ambos es lo que llamamos brecha recesiva, por estar subutilizados el capital y el trabajo disponible.

2. Heterogeneidad estructural y asimetrías depresivas del crecimiento

El hecho de que, en contextos de fuerte inestabilidad, la economía no fluctúe alrededor del PIB potencial, sino que principalmente bajo él, implica una asimetría notablemente relevante para el crecimiento y su distribución.

Mientras subsista la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, persistirán los efectos depresivos sobre la formación de capital, la producción de bienes transables y su valor agregado y la calidad del mercado laboral, como se expone enseguida. En la mayoría de los años del período comprendido entre 1981 y 2017 han prevalecido significativas brechas recesivas en el conjunto de la región. Paradojalmente, desde los años noventa la tasa de inflación de la región ha sido de un dígito, un importante logro estabilizador nominal, pero se ha tendido a fracasar en la estabilización de la macroeconomía real.

Como se ha documentado con numerosos antecedentes empíricos, la existencia de una brecha recesiva entre el PIB efectivo y el potencial —que constituye un desequilibrio macroeconómico fundamental— ejerce un impacto marcadamente depresivo sobre la tasa de inversión, variable determinante del crecimiento económico. Esta relación negativa responde a diversos factores: i) una brecha recesiva implica que se subutiliza capacidad disponible, lo que reduce la productividad efectiva (la medida estándar de productividad total de los factores residual); ii) si las ventas declinan, no se justifica expandir la capacidad sino cuando el empresario prevea que su firma se acerca a la utilización plena; iii) las menores utilidades proveen menos fondos propios para financiar nuevas inversiones; iv) el correspondiente deterioro de los balances empresariales suele traer asociada una reticencia procíclica del mercado de capitales a financiar a empresas con falta de liquidez en situaciones recesivas; v) el entorno volátil y de incertidumbre disuade la nueva inversión productiva, que es irreversible; vi) la brecha recesiva y sus fluctuaciones suelen afectar la calidad de la evaluación de los proyectos y desalentar la innovación productiva, y vii) las intensas fluctuaciones recesivas tienden a deprimir los ingresos fiscales, induciendo recortes en la inversión pública complementaria de la privada.

A medida que la brecha recesiva vaya desapareciendo, muchos emprendedores que han desactivado proyectos en ciernes intentarán reactivarlos. Para ello requieren tiempo, dado el conjunto de factores que suele involucrar la concreción de un proyecto de inversión productiva. En la medida en que el logro de la eliminación de la brecha sea de corta duración, debido a desequilibrios que se van gestando durante la recuperación de la actividad económica, muchos potenciales inversionistas no alcanzarán a concretar su emprendimiento antes de la llegada de la próxima recesión. Es otra asimetría de los efectos cíclicos, que ayuda a explicar el deficiente desarrollo, con una menguada formación de capital, alcanzado con las políticas neoliberales. En este sentido, la duración o sostenibilidad del ciclo expansivo en la etapa en que se alcanza un nivel cercano al PIB potencial es crucial para impulsar la inversión productiva (Titelman y Pérez Caldentey, 2015).

En resumen, en cada situación recesiva la formación de capital se contrae significativamente y con los auges se suele reactivar solo de manera gradual y con un rezago, lo que denota otra asimetría muy relevante. Por consiguiente, se deprime la suma de la serie de flujos de inversión durante el proceso de ajuste, aunque al final del ciclo se retorne a un flujo marginal similar al inicial.

La macroeconomía para el desarrollo otorga un papel estratégico al tipo de cambio como el precio relativo que vincula a la economía nacional con la internacional, una variable esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la calidad de la asignación de recursos. Tanto su nivel real

promedio como su estabilidad son cruciales; la existencia de heterogeneidad estructural y asimetría de respuestas implica que la inestabilidad cambiaria tiende a acentuar la intensidad de la heterogeneidad.

Es así como otra asimetría surge. Durante los auges cíclicos, cuando las expectativas mejoran y los mercados de capitales se tornan más receptivos a nuevos proyectos, lo predominante ha sido que el tipo de cambio real empiece a apreciarse y a alimentar la expectativa de que se trata de un proceso persistente. Ello, naturalmente, desalienta la inversión, incluidas tanto la producción de rubros transables como la generación de mayor valor agregado, algo que Sunkel (1967) ya destacaba medio siglo atrás. No obstante el daño que provoca, a veces la apreciación excesiva ha sido bienvenida por las autoridades en la medida en que las metas de inflación tienen preeminencia sobre el desarrollo exportador, el crecimiento y el empleo sostenible; es un ejemplo evidente de metas de inflación logradas a expensas directamente del crecimiento y la inclusión. En el intertanto, ha sido común que el volumen de las importaciones se eleve notoriamente más rápido que el de las exportaciones, y que se deteriore la cuenta corriente estructural.

En la otra etapa del ciclo, durante la contracción, suelen predominar fuertes devaluaciones cambiarias, lo que tendería a estimular la inversión en rubros transables. Sin embargo, habitualmente, la incertidumbre es intensa y las entidades financieras suelen restringir el financiamiento de nuevos proyectos y, en particular, el dirigido a las pymes. En consecuencia, entonces, en el mercado se desaprovechan las oportunidades que ofrece un tipo de cambio depreciado para la expansión de la capacidad de producción de bienes transables. El resultado neto, a través de ambas etapas del ciclo, es que el poder positivo de asignación de recursos del tipo de cambio se debilita, y la producción de bienes transables y su valor agregado se deprimen.

Entonces, de lo que se trata, con la intervención contracíclica en el mercado cambiario, es de lograr que las fuerzas reales del mercado —productores de bienes exportables e importadores y productores de bienes importables, que son los actores más relevantes para el desarrollo productivo en lo que respecta a la relación con la economía internacional— sean las que predominen en la determinación del tipo de cambio. Este es el mercado que debe imponerse, el de los generadores de mayor inversión productiva, innovación y productividad, y no el mercado de los operadores de corto plazo y buscadores de rentas. Para ello se requiere que la evolución del tipo de cambio (o de la canasta de monedas relevante para cada país) sea guiada por la autoridad nacional, procurando mantener una cuenta corriente sostenible.

Sin esa regulación, dados los mercados financieros internacionales actuales, no hay espacio para una efectiva macroeconomía para el desarrollo, con el consiguiente costo tanto en términos de crecimiento económico como de generación de mayor igualdad en las estructuras productivas;

cabe reiterarlo: la inclusión requiere cambios en las estructuras productivas (Sunkel e Infante, 2009). Es una grave contradicción que las autoridades deleguen en operadores financieros la determinación cotidiana de precios macroeconómicos tan estratégicos como el tipo de cambio.

3. Para una inclusión laboral y empresarial

La inestabilidad de la demanda interna y del tipo de cambio involucra efectos estáticos y dinámicos sobre el empleo. Entre los estáticos, se incluyen altibajos de la tasa de utilización de la capacidad productiva disponible del trabajo y el capital, que al provocar brechas sustantivas entre la capacidad instalada y el PIB efectivo generan también brechas entre el pleno empleo y el empleo efectivo. Esas brechas recesivas, y la volatilidad de variables como el tipo de cambio real, han implicado profundos efectos dinámicos, como se expuso antes: i) deprimen la expansión del acervo de capital, en tanto que la población en edad de trabajar sigue elevándose; ii) se desalienta la intensidad del valor agregado (y el consiguiente empleo) incorporado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna; iii) se debilitan las organizaciones laborales y se intensifica la discriminación de los trabajadores de menor calificación en situaciones de creciente desempleo y de los empresarios de menor tamaño; iv) impactan sobre el desarrollo de las pymes, que suelen ser empresas más intensivas en trabajo y que compiten con las importaciones, y v) impactan sobre la formalidad o precariedad del empleo y la tasa de participación laboral (Ffrench-Davis, 2012, págs. 28-31).

En resumen, los profundos ciclos que experimenta la actividad económica, por inestabilidad de la demanda agregada y del tipo de cambio, naturalmente afectan el nivel de empleo, su formalidad, la naturaleza de los contratos laborales y la evolución de los salarios. La inestabilidad de la macroeconomía real, dada la heterogeneidad estructural existente en nuestros mercados, provoca un impacto netamente regresivo sobre la distribución del ingreso, la calidad de los empleos y el emprendimiento de empresarios pequeños y sin patrimonio.

La inversión productiva y el empleo han estado sujetos a una gran inestabilidad de la macroeconomía real, con elevadas brechas recesivas; ha predominado el financierismo por sobre el productivismo (Ffrench-Davis, 2010). La causa central es un mercado financiero internacional dominado por agentes especializados en el corto plazo, cuyo comportamiento suele ser intrínsecamente procíclico y tiene lugar principalmente al margen del financiamiento de la inversión productiva (Ocampo, 2011; Ostry y otros, 2011). En efecto, la creciente integración con los mercados financieros internacionales más volátiles —que suele implicar la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales— ha incidido en una profundización de la inestabilidad, con una superficialización del financiamiento tan debilitado para el desarrollo

productivo en las reformas neoliberales de ese mercado. No puede ignorarse un hecho tan evidente como el gran incremento del ahorro financiero y, en paralelo, la persistencia de tasas de inversión productiva más bajas que las que se registraron en los años setenta en el promedio de la región.

Como las fluctuaciones no son simétricas alrededor del pleno empleo, sino que asimétricas, con un definido sesgo depresivo y regresivo, habitualmente las economías de la región se han encontrado con significativas brechas recesivas de trabajo y capital productivo, lo reiteramos, con un sesgo regresivo por su impacto negativo sobre la calidad del empleo y las brechas salariales y sobre las empresas de menor tamaño. La heterogeneidad en el acceso al financiamiento refuerza las desigualdades en términos de capacidades productivas, en un círculo vicioso que condena a las unidades productivas de menor capital a la vulnerabilidad y a la dificultad para crecer a causa de la inestabilidad de la macroeconomía real: el sesgo recesivo es también regresivo. Por ello, se trata de diseñar políticas que permitan potenciar y prolongar el ciclo expansivo, evitando las vulnerabilidades que han solido conducir, en cada auge, hacia nuevos ajustes recesivos; para el desarrollo productivo, resulta imprescindible la estabilidad sostenible de la demanda interna y de macroprecios como el tipo de cambio (Titelman y Pérez Caldentey, 2015).

El desafío para una macroeconomía para el desarrollo es diseñar un conjunto de herramientas, identificando una dosificación —principalmente de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, el sistema financiero nacional y la regulación de la cuenta de capitales— que reconozca la interrelación entre el corto y el largo plazo, que concilie la estabilidad de la economía real con un mayor dinamismo del crecimiento de largo plazo y que contribuya a la inclusión social. Para ello se requiere un conjunto de políticas, ineludiblemente armonizadas entre sí. No hay lugar para autonomías contradictorias con la coordinación, ni para el predominio de un objetivo a expensas de otros.

En economías emergentes como las de los países latinoamericanos, una regulación contracíclica de la cuenta de capitales provee espacio para políticas monetaria y cambiaria activas —ambas simultáneamente contracíclicas— y para una reestructuración del sistema financiero local que apunte a canalizar recursos hacia la inversión productiva, con un sesgo incluyente, contribuyendo a reducir la heterogeneidad estructural entre diferentes sectores productivos y sociales, aportando así a una transformación productiva inclusiva (Sunkel, 2011). Por consiguiente, la regulación contracíclica de la cuenta de capitales emerge como una condición imprescindible para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo.

Bibliografía

Bielschowsky, R. (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), vol. I, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Cariola, C. y O. Sunkel (1991), *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria.

CEPAL (Comisión *Econ*ómica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.

Ffrench-Davis, R. (2012), "Empleos de calidad y estabilidad macroeconómica real: el rol regresivo de los flujos financieros", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131, Nº 1-2, junio, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

____(2010), "Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financierismo' al 'productivismo'", *Revista CEPAL*, Nº 102 (LC/G.2468-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

____(2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Ffrench-Davis, R. y J. A. Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, R. Ffrench-Davis (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill Interamericana.

Gallagher, K., S. Griffith-Jones y J. A. Ocampo (eds.) (2012), *Regulating global capital flows for long-run development*, Boston, Universidad de Boston.

Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1987), *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Infante, R. (ed.) (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, Nº 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naciones Unidas (1964), *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CONF/46.3), Nueva York.

Ocampo, J. A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, Nº 104 (LC/G. 2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

____(2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Nº 93 (LC/G.2347-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Ocampo, J. A. y J. Ros (eds.) (2011), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press.

Ostry, J. y otros (2011), "La gestión de las entradas de capital: ¿qué instrumentos se deben utilizar?", *IMF Staff Discussion Note*, Nº SDN/11/06, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Prebisch, R. (1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (2011), *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*, Santiago, Catalonia.

____(2006), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, N° 147, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

____(comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1980) "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

____(1971a), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. 4, Nº 16, Santiago, Universidad de Chile.

____(1971b), "Underdevelopment, the transfer of science and technology, and the Latin American University", *Human Relations*, vol. 24, N° 1, Thousand Oaks, SAGE.

____(1969), *Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia*, Santiago, Editorial Universitaria.

____(1967), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales,* Santiago, vol. 1, Nº 1, Santiago, Universidad de Chile.

____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico, vol. 25, Nº 100, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.

Titelman, D. y E. Pérez Caldentey (2015), "Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, Nº 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Williamson, J. (1981), "The crawling peg in historical perspective", *The Crawling Peg: Past Performance and Future Prospects*, J. Williamson (ed.), Londres, Macmillan.

Capítulo IV

Macroeconomía a la latinoamericana: Sunkel y la búsqueda de un modelo estructuralista

Mauro Boianovsky[1 2]

Este capítulo brinda un esbozo para la elaboración de un modelo macroeconómico estructuralista en América Latina, de acuerdo con la visión del economista chileno Osvaldo Sunkel, quien enfrentó el problema de cómo modelar el estructuralismo, una contribución original a la economía y a las políticas de estabilización y desarrollo surgida en América Latina durante los años cincuenta y sesenta. Se muestra cómo Sunkel implementó la distinción entre "visión" y "modelos científicos" elaborada por Schumpeter en 1954 y cómo tomó el multiplicador keynesiano y las ecuaciones de crecimiento de Domar como puntos de partida para sus propias formulaciones, en lugar del modelo de economía dual de Lewis de 1954. Sunkel lamentó las dificultades para formalizar el concepto de "estructura" y cambios "estructurales". Con el tiempo, se convirtió en cofundador del neoestructuralismo latinoamericano en la década de 1990, que ahora se considera parte de la economía internacional heterodoxa en general.

---

1 Profesor Titular de Economía en la Universidad de Brasilia.

2 Quisiera agradecer a Michael Assous, Goulven Rubin, Joaquim Andrade, Mary Morgan y (otros) participantes del taller "New insights on the history of modeling practices in macroeconomics", realizado el 13 de octubre de 2016 en la Universidad de Lille, por sus útiles aportes a algunos de los puntos de este documento. Agradezco profundamente el financiamiento de la investigación por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) del Brasil.

A. Esquemas y modelos de explicación

La controversia entre "estructuralistas" y "monetaristas" que tuvo lugar en América Latina en los años cincuenta y sesenta fue el debate más importante en la historia del pensamiento económico latinoamericano. Ocurrió antes del debate macroeconómico de los años sesenta y setenta que involucró a monetaristas y keynesianos en el hemisferio norte. En efecto, Campos (1961) y otros introdujeron los términos "monetarista" y "monetarismo" en América Latina antes de que se generalizaran en los Estados Unidos y el Reino Unido. A diferencia de la última polémica anglosajona —y el debate de la década de 1950 sobre la inflación producida por la presión de la demanda y la inflación ocasionada por los costos—, el debate latinoamericano no versó sobre la especificación del lado de la demanda agregada, sino sobre los cambios y la composición de la oferta agregada y la relación entre el desarrollo económico y la inflación. Por lo tanto, la identificación del estructuralismo latinoamericano de los años cincuenta con el keynesianismo anglosajón es una simplificación.

La controversia surgió de los infructuosos planes de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la región, lo que dio lugar a la formulación del enfoque monetario de la balanza de pagos por parte de dicha institución. El estructuralismo latinoamericano consideraba que cualquier intento de reducir la inflación, en una determinada estructura económica, estaba destinado a causar una reducción permanente de la tasa de crecimiento económico. La posición estructuralista se basaba en el supuesto implícito de una curva de Phillips no vertical en el largo plazo, en la que la compensación relevante se daba entre la inflación y el crecimiento, en lugar del desempleo. Los monetaristas, por su parte, creían en una curva vertical en el largo plazo y a veces incluso en una relación negativa entre inflación y desarrollo económico (véase Boianovsky, 2012). La controversia alcanzó su punto culminante con la Conferencia sobre Inflación y Crecimiento Económico en América Latina, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1963 (Baer y Kerstenetzky, 1964), que reunió a economistas de la región y de otras partes del mundo, como Arthur Lewis, Gustav Ranis, Arnold Harberger, Roy Harrod, Albert Hirschman y Nicholas Kaldor.

La formulación original del enfoque estructuralista de la inflación correspondió a Juan Noyola (1956a), Osvaldo Sunkel (1958 y 1960) y Celso Furtado (1954 y 1964), tres miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nacidos en México, Chile y el Brasil, respectivamente. Sin embargo, la inflación estructural no se incorporó como parte de la doctrina "oficial" de la CEPAL porque chocaba con el pensamiento más convencional del Secretario Ejecutivo Raúl Prebisch en cuanto a presión de la demanda e incremento de los costos. A Noyola, Sunkel y Furtado les siguieron el economista argentino Julio Olivera (1960 y 1964) y Dudley

Seers (1962), un economista británico que trabajó durante un tiempo en la sede de la CEPAL en Santiago. Con la elaboración de la hipótesis de la inflación estructural, Sunkel definió la primera etapa de su pensamiento sobre el desarrollo económico latinoamericano. Desde mediados de los años sesenta hasta la década de 1970, Osvaldo Sunkel (nacido en 1929) se interesó por la teoría de la dependencia, y desde los años ochenta contribuyó a la fundación del neoestructuralismo latinoamericano (Sunkel y Paz, 1970; Sunkel, 1993). Sunkel (1960) interpretó la inflación crónica (pero no aceleradora) en Chile, el Brasil, la Argentina y otros países de América Latina, como el resultado de un crecimiento desequilibrado acompañado de cambios en la estructura de la demanda en economías en desarrollo abiertas con funciones de oferta inelástica y una rigidez a la baja de los precios monetarios. Los "mecanismos de propagación" del sistema —entendidos como la capacidad de los agentes económicos (incluido el gobierno, a través de los déficits fiscales) de mantener o aumentar su participación en la producción— convirtieron las perturbaciones de los precios relativos en movimientos inflacionarios del nivel de precios.

La polémica entre estructuralistas y monetaristas no se basó en modelos matemáticos formales. Sunkel (1958, pág. 572) presentó lo que describió como un "esquema analítico" de la inflación estructural. En su obra "Um esquema geral para a análise da inflação" (1957b), una versión preliminar de su artículo de 1958, también utilizó el término "esquema general". Dudley Seers insistió en que el artículo de 1958 de Sunkel fuera traducido y publicado en *International Economic Papers* e incluso colaboró con el autor en la traducción[3]. Esto puede explicar por qué la expresión "esquema analítico" se traduce como *analytical model* en Sunkel (1960, págs. 108-109). Si bien en su momento Sunkel (1956 y 1957a) utilizó el término "modelo", especialmente en asociación con las ecuaciones de crecimiento de E. Domar y el mecanismo del multiplicador keynesiano, nunca se refirió a un "modelo estructuralista" de la inflación.

La postura metodológica de Sunkel se vio influenciada por la famosa distinción entre "visión" y "modelos científicos" presentada en la obra *History of Economic Analysis* de Schumpeter (1954, págs. 41-43), que llamó "la Biblia" en lo que a método económico se refiere (Treviño, 2000). La primera vez que tomó contacto con las ideas de Schumpeter sobre el método fue cuando era estudiante de posgrado en la London School of Economics (LSE), entre 1953 y 1955, con una beca de las Naciones Unidas. Schumpeter es reconocido por haber dicho que el esfuerzo analítico va precedido necesariamente por un acto cognoscitivo preanalítico, denominado "visión", que proporciona la materia prima. La primera tarea del esfuerzo analítico es verbalizar o conceptualizar la visión de manera tal que sus elementos ocupen sus lugares, con nombres

[3] Carta de Osvaldo Sunkel, 21 de septiembre de 2016.

atribuidos a cada uno, para así facilitar su reconocimiento y manipulación en un esquema o cuadro más o menos ordenado. Por último, el trabajo fáctico y teórico, junto con los elementos supervivientes a la visión original, producirán "modelos científicos" (Schumpeter, 1954). Todo el pasaje fue traducido y citado por Sunkel y Paz (1970, pág. 84), que adoptaron la distinción de Schumpeter entre esquemas (como verbalización de la visión) y modelos formalizados[4].

Hacia mediados de los años cincuenta, cuando se publicó la obra *History of Economic Analysis* de Schumpeter y Sunkel inició su extensa carrera como economista del desarrollo, la economía había dejado de ser una ciencia de carácter verbal para convertirse en una ciencia basada en modelos (Morgan, 2012, pág. 2). La introducción de modelos —en el sentido de artefactos o pequeños objetos matemáticos, estadísticos, gráficos, esquemáticos e incluso físicos, que pueden manipularse de diversas maneras— como un nuevo tipo de objetos científicos trajo aparejada una nueva forma de pensar la economía (Morgan, 2012). Sunkel (1960) era consciente de que, desde esa perspectiva, el suyo era un esquema expresado verbalmente, no un modelo completo. De hecho, la ardua búsqueda de un modelo macroeconómico estructuralista, sobre todo en el período comprendido entre 1956 y 1970, cobró relevancia en su programa de investigación.

Sunkel no era el único economista estructuralista que no lograba reclamar la categoría de modelo para sus artículos analíticos, aunque las razones variaban. El marco original de la CEPAL suele estar asociado al influyente debate de Prebisch sobre las diferencias estructurales entre el "centro" y la "periferia" en la economía mundial, y sus implicancias para la política de sustitución de importaciones (véase, por ejemplo, Boianovsky, 2016). En una carta del 16 de julio de 1964 (cuando ya había dejado la CEPAL para irse a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)), Prebisch le escribía a Benjamín Hopenhayn, entonces director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) lo siguiente:

> Me parece que usted exagera un poco al hablar de un "modelo" elaborado por la CEPAL hace 15 años. No creo que se haya llegado a la construcción de un "modelo", pues ello hubiera requerido un examen más exhaustivo de varios factores determinados. Se trata simplemente de algunas ideas sueltas y me parece muy bien volverlas a examinar. Usted habla de un modelo de sustitución de importaciones, sin considerar las variables sociopolíticas. Precisamente es la falta de esas variables lo que no nos permite hablar de tal "modelo"[5].

---

4 Las palabras *scheme* y *schema* se utilizan indistintamente en inglés, aunque su significado presenta algunas diferencias. Ambas se traducen como "esquema" en español, como lo hicieron Sunkel y Paz (1970, pág. 84), en el sentido de un plan o esbozo.

5 "Dr. Raúl Prebisch, 1901-1986. Archivo de trabajo: 1920-1986", carta de Raúl Prebisch a Benjamín Hopenhayn, Biblioteca Hernán Santa Cruz, 16 de julio de 1964.

Como se examina en el resto de este capítulo, detrás del enfoque de Sunkel de la modelización también están las dificultades que entraña la introducción de variables institucionales y su dimensión histórica, además de cuestiones relacionadas con la formalización.

B. Los límites de la macroeconomía keynesiana

En los años cincuenta, la supremacía de la economía keynesiana alcanzó su apogeo en la política y la teoría macroeconómica. Lo mismo ocurrió con la economía del desarrollo y la economía del crecimiento, dominadas, en gran medida, por el modelo de crecimiento de Harrod-Domar, de origen keynesiano. Por lo tanto, fue natural que la búsqueda de Sunkel (1956 y 1957a) de un modelo macroeconómico comenzara por el multiplicador keynesiano y el enfoque del crecimiento, engañosamente simple, de Domar.

A la pregunta que da título a su publicación, "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?", Sunkel (1957a) responde que no es mucha en los países en desarrollo asediados por una inflación crónica. El "modelo keynesiano" fue originalmente elaborado en el contexto institucional y político británico de los años treinta, que no resulta fácil de transferir a la América Latina de la década de 1950. Aunque Kahn (1931) dejó en claro las premisas restrictivas y los límites de la aplicación del multiplicador de empleo a casos concretos, Keynes (1936) lo convirtió en un instrumento analítico para determinar el nivel de ingresos en general. Aparte de algunos problemas conceptuales de índole general, la aplicación del multiplicador de Keynes en países subdesarrollados resultó dificultosa. Sunkel (1957a, pág. 269) criticó el argumento de que, dado que la tasa de ahorro es menor en esas economías, las variaciones en la inversión tienen menos efectos sobre el nivel de ingresos, lo que las volvería más estables que las economías industriales.

Sunkel objetó que esa afirmación demostraba "el empleo indiscriminado que algunos economistas hacen de ciertos modelos, apropiados para determinadas circunstancias, a condiciones radicalmente diferentes" (Sunkel, 1957a, págs. 269-270). La principal fuente de demanda autónoma en los países de América Latina eran las exportaciones, no la inversión de capital fijo. El papel del sector externo en la determinación de la demanda agregada en esas economías las tornaba muy inestables. Además, desde la perspectiva de la oferta agregada, el factor limitante es el capital (incluidos los bienes de capital importados), no la mano de obra como en las economías industriales. Sunkel manifestaba que el tipo de desempleo relevante para los países en desarrollo no era del tipo involuntario keynesiano, sino que era un desempleo "encubierto" (o "estructural"), que correspondía a una productividad laboral marginal equivalente a cero o casi cero para un determinado capital social.

Por lo tanto, "en los países poco desarrollados se invierten los términos del análisis keynesiano y del multiplicador en general, porque en este tipo de países el factor limitante es el capital, y es su utilización plena, no la de la mano de obra, la que determina la aparición de la dicotomía entre el ingreso monetario y el ingreso real" (Sunkel, 1957a, pág. 271). La baja elasticidad de la oferta de productos agrícolas (especialmente en Chile), junto con la falta de flexibilidad general de la estructura productiva, hace que la típica función de la oferta agregada de las economías en desarrollo se vuelva muy inelástica no solo antes de alcanzar el pleno empleo de la mano de obra, sino antes de alcanzar el punto de plena capacidad de capital. Los principales problemas (interconectados) que enfrentaban las economías latinoamericanas eran la reducida acumulación de capital y la elevada "propensión a la inflación". La acumulación de capital —examinada siguiendo la pauta del modelo de Domar, como se indica más adelante— se consideraba esencial para la absorción productiva de la oferta de mano de obra, el principal objetivo de la política económica (Sunkel, 1957a, pág. 275).

La crítica de Sunkel al modelo del multiplicador keynesiano fue un punto de partida para su enfoque estructural de la inflación y el crecimiento en los países en desarrollo. Kalecki (1976) había señalado los límites de ese modelo cuando se aplicaba a economías con una elasticidad de la oferta reducida, especialmente en la producción de alimentos (véase Fitzgerald, 1990). Sunkel (1958 y 1960, pág. 100) hizo referencia al artículo de Kalecki, publicado originalmente en español en *El Trimestre Económico*, y lo mismo hizo Noyola (1956a, pág. 604), que planteó la distinción entre "presiones inflacionarias básicas" (resultantes de un crecimiento desequilibrado) y "mecanismos de propagación". A diferencia de Sunkel, Noyola (1956a, pág. 605) describió su marco como un "modelo" muy simple. El autor no distinguía entre "esquema" y "modelo", como se desprende de su análisis de la historia de la economía desde 1930, en el que ambos términos se utilizan indistintamente para referirse al sistema de insumo-producto de Leontief, a la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes, a las ecuaciones de crecimiento de Harrod y Domar, y a la economía del desarrollo de Lewis (Noyola, 1956b).

Noyola (1956b, pág. 306) se refirió a la influyente obra *On the Theory of Economic Policy* de Tinbergen (1952a), muy leída por los planificadores de América Latina en ese momento. Tinbergen (1952b, págs. 27-30) definía la estructura como el conjunto de constantes "conocidas" de un determinado objeto de estudio económico. Llegó a identificar el concepto de estructura con el mínimo de información exigida para estimar estadísticamente los parámetros del modelo (Tinbergen, 1952b). En su análisis sobre los diversos usos de "estructura" en los años cincuenta, Machlup (1963, págs. 78-79) sostuvo que el único significado preciso se relacionaba con la transformación de impulsos irregulares en oscilaciones regulares, lo que se explica por los coeficientes de reacción, como primero lo propuso Frisch (1933) y más

adelante lo desarrolló Tinbergen. El contexto invariable respecto del cual se observan ciertos procesos de cambio en la etapa proporcionada por el modelo analítico se considera su estructura (Machlup, 1963).

La distinción que hacen Noyola y Sunkel entre presiones inflacionarias y mecanismos de propagación es claramente una reminiscencia de los conceptos de impulso y propagación de Frisch. La primera versión del modelo de Frisch fue un esquema gráfico de la actividad económica como un flujo circular, seguido de un modelo matemático manipulable (Morgan 2012, pág. 28). Sunkel se reunió con Frisch y Tinbergen durante su estancia en Europa entre 1953 y 1955 y les informó sobre el enfoque de planificación de la CEPAL[6]. En 1953 asistió a la LSE para realizar una investigación sobre el desarrollo económico, pero la falta de interés de Lionel Robbins (director de la LSE) hizo que cambiara de rumbo y se abocara al estudio de la inflación. Cuando Sunkel le contó a Robbins sus planes de investigar el desarrollo, este le respondió: "¿Qué es eso? Si le interesan esas cosas, tiene que estudiar demografía" (Treviño, 2000, pág 13). La reacción de Robbins se encuadraba en el neomalthusianismo, de moda en esa época. Sunkel comenzó entonces a leer todo lo que se había escrito sobre la inflación y organizó un seminario sobre el tema con estudiantes de América Latina, la India y los Estados Unidos. Así fue como aparecieron por primera vez "muchas ideas que se complementarían más tarde en mi trabajo con Juan Noyola y demás gente de CEPAL" (Treviño, 2000). Su rasgo distintivo era que los mecanismos de propagación visibles no debían ocultar las causas profundas ("básicas") de la inflación en los países de América Latina, como lo determinan sus estructuras socioeconómicas percibidas como el contexto invariable en el que se interpretaban los procesos de cambio. Por lo tanto, según Sunkel (1963), la política de estabilización abarcaba no solo las políticas monetarias y fiscales tradicionales, sino también los cambios de sus estructuras productivas, si no quería ponerse en riesgo el ritmo de desarrollo económico.

C. Lewis y un camino que no se tomó

Como el enfoque estructural de la inflación facilitaba una interpretación de los vínculos entre crecimiento e inflación en las economías semindustrializadas, la búsqueda de un modelo estructuralista naturalmente se inició con el intento de analizar el proceso de desarrollo económico. El de los años cincuenta fue el período de la "alta teoría del desarrollo", cuando la economía del desarrollo surgió como un nuevo campo. A diferencia de los economistas contemporáneos del crecimiento (Harrod, Domar, Solow, Swan, Kaldor, von Neumann y otros), los economistas del desarrollo no utilizaban modelos para expresar sus ideas, en parte porque abordaban cuestiones más complejas que

[6] Carta de Osvaldo Sunkel, 23 de septiembre de 2016.

no se limitaban a las fronteras de estados estacionarios (*steady states*). Como señaló Krugman (1993), el modelo de desarrollo con oferta ilimitada de mano de obra de Lewis (1954) era una excepción parcial a la escasa formalización entre los economistas del desarrollo en ese momento (véase Boianovsky, 2019).

La publicación del artículo de Lewis en 1954 suscitó fuertes y variadas reacciones entre los economistas de la CEPAL. En una carta enviada el 22 de febrero de 1955 a Noyola, Furtado se refiere a este artículo como lo mejor que se haya escrito sobre la teoría del desarrollo y dice que sigue exactamente el mismo enfoque adoptado por ellos en sus estudios preliminares sobre técnicas de planificación. Sostiene que si no los hubieran desalentado de "teorizar" en esa etapa, habrían podido presentar dos años antes los elementos básicos de una teoría del desarrollo similar a la de Lewis (Boianovsky, 2010, pág 252). El modelo de Lewis (1954) de intercambio desigual parecía apoyar el marco de la CEPAL, pero, al mismo tiempo, frustraba a Prebisch, ya que daba a Lewis prioridad en la modelización de un aspecto clave de lo que Prebisch denominaba sistema dual "centro-periferia" (Dosman, 2008, pág. 322).

Durante su estancia en Inglaterra entre 1953 y 1955, Sunkel visitó a Lewis en Manchester y ambos mantuvieron una reunión "muy frustrante". Como recordó Sunkel, Lewis esencialmente le dijo que acababa de terminar su libro *Theory of Economic Growth* y que allí encontraría todo lo que debía saber sobre el tema[7]. Además, fue muy despectivo con las ideas de Prebisch. Lewis (1955, pág. 283) no se refirió a Prebisch ni a la CEPAL, pero probablemente estaba pensando en el economista argentino cuando criticó a quienes dejaban de lado la agricultura y la producción para las exportaciones, y adoptaban dogmas nacionalistas, según los cuales el camino hacia el progreso económico pasa por concentrarse en la industrialización; esta no es una visión equilibrada de la estrategia de desarrollo de Prebisch. Al ser invitado a dirigir unas palabras al cierre de la Conferencia sobre Inflación y Crecimiento Económico en América Latina de 1963, Lewis (1964, pág. 27) tampoco ofreció ningún reconocimiento al enfoque estructuralista latinoamericano de la inflación. La propuesta —que los alimentos frenarán el crecimiento si la oferta no coincide con la demanda creciente, a menos que las importaciones de alimentos aumenten— era considerada "terreno familiar". Tan familiar, de hecho, que consideró desconcertante saber que esta propuesta ahora constituía la base de una nueva escuela de economía estructural. Otras economías habían enfrentado y resuelto ese problema a lo largo de la historia, y Lewis (1964) se preguntaba por qué llegaban voces tan pesimistas desde los países de América Latina que ahora enfrentaban la misma situación. Le llevaría un tiempo aceptar el estructuralismo latinoamericano y acoger la dicotomía centro-periferia de Prebisch y el concepto de restricción de la balanza de pagos (Lewis, 1978, pág. 16).

---

[7] Carta de Osvaldo Sunkel, 23 de septiembre de 2016.

Tras el entusiasmo inicial de Furtado, los economistas de la CEPAL comenzaron a expresar sus reservas para con el modelo de crecimiento de Lewis de 1954 en una economía dual. Noyola (1956b, págs. 315-317) criticó la estricta perspectiva ricardiana de Lewis y su desprecio por los efectos de los salarios reales fijos sobre la demanda agregada, al estilo de Malthus y Marx. Además, a diferencia del modelo de Lewis, la economía chilena registró un cambio en el trabajo, de una economía de alta productividad (exportaciones de cobre) a otra de menor productividad, lo que fue un importante factor detrás del proceso inflacionario. En un artículo sobre la aceleración del proceso inflacionario en Chile entre 1953 y 1955 (escrito por Sunkel, según me dijo en una carta que me envió en 2009), el autor mostró cómo la disminución de la demanda internacional de cobre estuvo acompañada de un aumento del costo real de producción, ya que la productividad disminuyó más rápidamente que los salarios reales (CEPAL, 1956). Además, la caída del precio internacional del cobre tuvo efectos perversos en la situación fiscal de Chile.

En su posterior evaluación de las teorías del desarrollo, Sunkel y Paz (1970, págs. 32-33) criticaron el modelo de Lewis (1954) por presentar al subdesarrollo —y su principal característica, el exceso generalizado de oferta de mano de obra— como una etapa del desarrollo. Desde esa perspectiva, Lewis compartía con otros economistas del desarrollo un método inductivo de identificación de las características empíricas de cada etapa. Sin embargo, las explicaciones de Lewis y otros "del tipo 'sucesión de etapas' —en cada una de las cuales prevalece una de las características del fenómeno— resultan descriptivas y sin capacidad analítica para explicar el paso de una etapa a otra, es decir, el proceso de cambio estructural" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 34). Ese mismo año, Aníbal Pinto (1970), colega de Sunkel, sostuvo que el rezago de América Latina incluía una "heterogeneidad estructural", en el sentido de que en una misma economía podían encontrarse procesos económicos con productividades muy distintas. Una vez más, eso difería del dualismo económico de Lewis y de sus implicancias respecto de la tendencia de los sectores modernos a absorber actividades de menor productividad (véase Love, 2018). Sin embargo, la modelización de la heterogeneidad estructural y sus transformaciones resultó ser una tarea difícil, si no imposible.

D. Crecimiento e historia

El modelo económico que mejor captaba las ideas de Sunkel era el modelo de crecimiento de Domar (1946 y 1947). De hecho, Sunkel (1956) fue quien escribió el primer análisis completo —tanto desde el punto de vista metodológico como teórico— de las ecuaciones de crecimiento de Domar, jamás redactado antes en ningún idioma (Boianovsky, 2017). Destacó el carácter novedoso del concepto de equilibrio dinámico de Domar y la innovadora idea de que las economías capitalistas solo pueden estar en equilibrio cuando crecen. Además,

Sunkel criticó el uso generalizado de la expresión "modelo de crecimiento de Harrod-Domar", dado que existían grandes diferencias causales entre el acelerador de Harrod y el coeficiente de capital de Domar. Consideraba que el enfoque de Domar era particularmente útil para la planificación del desarrollo, una de las principales preocupaciones y esferas de investigación de la CEPAL. De hecho, las ecuaciones de Domar tienen un lugar destacado en la CEPAL y en los documentos oficiales sobre la planificación económica de los países de América Latina en los años cincuenta y sesenta (véase Sunkel y Paz, 1970, pág. 246). Otro influyente modelo que los planificadores estructuralistas latinoamericanos utilizaron mucho en ese momento —y sobre el que ahondaron en relación con las economías abiertas— fue el sistema de insumo-producto de Leontief (1941), que, a diferencia del modelo de Domar, incluía relaciones económicas desagregadas (véase Di Filippo, 2009, pág. 185). A Domar le agradaba el enfoque de matriz lineal de Leontief e incluso consideró la idea de que podría servir de base para el estudio del progreso técnico (Boianovsky, 2017). El sistema de Leontief puede considerarse la culminación de lo que Morgan (2012, pág. 3) describió como el primer modelo económico: la tabla económica (*tableau économique*) de Quesnay de 1767.

La tercera parte de la obra de Sunkel y Paz (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* abarca más de la mitad del libro de 380 páginas y es una extensa investigación crítica de la teoría del desarrollo económico. En su opinión, "existe una visión latinoamericana del desarrollo de la región, que requiere ser instrumentada, formalizada y enriquecida; para ello es preciso utilizar, entre otras cosas, el instrumental teórico existente" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 97). El estructuralismo latinoamericano tenía una visión, pero carecía de un modelo para aplicarla y convertirla en teoría. En el estudio de Sunkel sobre las contribuciones más antiguas y recientes a la teoría del crecimiento económico se examinan sus aspectos formales, incluida la reformulación formal de las ideas de economistas clásicos como Marx y Marshall. En los capítulos "modernos" se abordan los enfoques keynesianos de Domar y Harrod respecto del crecimiento y la versión de J. Meade del modelo de crecimiento neoclásico. Sunkel y Paz (1970) creían que, a fin de comprender plenamente esos modelos y evaluar su aplicabilidad a otra realidad histórica, no solo se debía investigar su coherencia lógica interna, sino que también había que contrastar ese aspecto formal con la realidad que los había originado y que trataban de explicar. La discusión de Harrod sobre el "estancamiento secular" era un ejemplo de ello: no se aplicaba a las economías latinoamericanas, donde la inflación crónica coexistía con el desempleo (estructural) de capital y trabajo (pág. 268).

En la cuarta y última parte de la publicación de Sunkel y Paz (1970) se presenta un análisis histórico interpretativo del desarrollo económico latinoamericano desde la época colonial. Para frustración de los autores, su tipología de las economías latinoamericanas en el transcurso del tiempo

no iba acompañada de la formalización de los diferentes tipos de sistemas económicos en distintos períodos. Sunkel nunca intentó una modelización de la inflación estructural, pero sí trató, sin mucho éxito, de elaborar modelos de la historia económica latinoamericana[8].

> Debe señalarse que, durante la investigación, se realizaron esfuerzos por elaborar modelos explicativos del subdesarrollo en los distintos periodos históricos, esfuerzos que resultaron estériles […] Parece ser que la manera de lograr una formalización adecuada del subdesarrollo latinoamericano consistiría en obtener, primero, una tipología que permita precisar y especificar formas de funcionamiento particulares para cada tipo de economía e inmediatamente después traducir esto en un modelo formal para cada tipo de economía o sistema socioeconómico concreto. A pesar de las insuficiencias señaladas […] parece oportuno publicar los resultados ya logrados en el estado actual de la investigación (Sunkel y Paz, 1970, págs. 11-12).

Unos años más tarde, el economista peruano Carlos Boloña Behr (1975) elaboró una propuesta de formalización matemática y gráfica del análisis histórico de Sunkel y Paz (1970), como parte de su maestría en la Universidad Estatal de Iowa. Sin embargo, esto no generó ninguna reacción en Sunkel ni en ningún otro estructuralista, quizás porque nunca se publicó y fue una obra relativamente poco conocida.

Los malos resultados económicos y la persistencia de la pobreza en muchas economías latinoamericanas, pese a la aplicación de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones respaldada por la CEPAL desde los años cincuenta, condujeron a la formulación de la "teoría de la dependencia" como la hija rebelde del estructuralismo, centrada en un sistema mundial integrado en el que el centro y la periferia están interconectados. Sunkel y Paz (1970, pág. 36) describieron cómo en ese momento se planteó "una posición autocrítica a la propia escuela estructuralista", tanto a nivel metodológico como ideológico. "Se comprendió que el estructuralismo no examinaba la realidad latinoamericana como una totalidad que se explica a sí misma como producto de su evolución histórica" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 36). El nuevo método propuesto debía enfrentar la realidad desde un "punto de vista estructural, histórico y totalizante", basado en los conceptos de proceso, estructura y sistema. Sunkel lo llamó "método histórico-estructural", en un intento de combinar los conceptos de continuidad (asociada a estructuras) y cambio (vinculado a procesos históricos).

> Lo que constituye la esencia del método histórico-estructural es que esa hipótesis previa sea totalizante. Porque si la historia debe ser entendida, si puede ser aprehendida como proceso a través de una teoría, esta tendrá que captarla como totalidad en el sentido que los hechos que la componen se explican los unos a los otros en sus interrelaciones y en su sucesión (Sunkel y Paz, 1970, pág. 94).

---

8 Carta de Osvaldo Sunkel, 4 de octubre de 2016.

Como lo establecen Sunkel y Paz (1970, pág. 95), el método histórico-estructural no tenía por objeto captar hechos estáticos o sincrónicos, sino la realidad como una totalización que "objetivamente se reproduce a sí misma de manera permanente". Ese enfoque debe tener en cuenta únicamente los elementos "esenciales" de la totalidad, habida cuenta de la complejidad intrínseca de los fenómenos sociales. Resulta significativo que Sunkel explicara su idea de totalidad refiriéndose al concepto de totalización dialéctica del existencialista J. P. Sartre. En el período inmediatamente posterior a la guerra, el existencialismo era el movimiento intelectual predominante en Francia. El estructuralismo clásico de C. Lévi-Strauss cobró relevancia en los años sesenta, siguiendo los pasos del existencialismo. Este se centraba en la construcción de la realidad y el significado, y suponía que los individuos son agentes que tienen plena conciencia sobre sus acciones. El estructuralismo, por su parte, se centraba en las estructuras de los significados como predeterminadas, y suponía que las acciones estaban dominadas por estructuras más profundas de la mente, que se encontraban sepultadas bajo la conducta consciente del individuo. El estructuralismo clásico logró penetrar gradualmente en la comunidad intelectual de América Latina, como lo muestra Furtado (1970), que trató de combinarlo con el historicismo de F. Braudel en su tratamiento metodológico de los modelos en economía (véase Boianovsky, 2015). Sin embargo, la modelización del desarrollo como consecuencia del cambio estructural continuó siendo un desafío para Sunkel y otros estructuralistas latinoamericanos.

E. Teoría y política

Una característica importante de la distinción que hace Schumpeter (1954, págs. 41-43) entre "visión" y "modelos científicos" es sostener que el factor ideológico, dominante en las primeras etapas del proceso científico (cuando se forma la visión), se desvanece cada vez más en el contexto a medida que se despliegan los "reglamentos" científicos y los modelos se someten a pruebas y debates. Sunkel, sin embargo, puso en tela de juicio que el elemento ideológico pudiera ir minimizándose gradualmente de la forma en que lo planteaba Schumpeter. Aún más, Sunkel se mostró escéptico respecto de la distinción entre economía positiva y normativa, ya que los objetivos de política están presentes y motivan cada una de las etapas del discurso económico. Esto era especialmente cierto en el caso del estructuralismo latinoamericano, que pretendía transformar la condición de subdesarrollo de la región.

> Los criterios hasta aquí analizados exigen reconocer, de manera explícita, que nuestro pensamiento también contiene una visión que nos hace percibir la realidad de América Latina de una cierta manera y comprender que es necesario cambiarla en determinados sentidos y formas. Ahora bien, reconocer el condicionamiento histórico e ideológico del pensamiento, tampoco significa que no se pueda lograr

> un conocimiento objetivo o científico de la realidad latinoamericana; por el contrario, el reconocimiento explícito de dicho condicionamiento es la garantía científica de la elaboración de un conocimiento objetivo y relevante (Sunkel y Paz, 1970, pág. 86).

Si bien comenzó en la región, el estructuralismo no se limitaba a los economistas de América Latina. Hollis Chenery visitó la sede de la CEPAL varias veces a fines de los años cincuenta para enseñar e interactuar con el personal. De hecho, apoyaba la economía del desarrollo estructuralista y afirmaba que esta no se limitaba a la economía de América Latina (Chenery, 1975). El famosísimo modelo de crecimiento de dos brechas con restricción de la balanza de pagos de Chenery reflejaba su exposición a las ideas similares (aunque no formalizadas) de Prebisch y Furtado durante los períodos que pasó en Santiago (véase Boianovsky y Solís, 2014). Recordaba que Sunkel y otros economistas de la CEPAL criticaban la manera en que había excluido las variables sociopolíticas de la modelización matemático-econométrica. Chenery fue asesor de Prebisch en un período en que las líneas de combate entre el estructuralismo y la economía ortodoxa se habían trazado no solo en la esfera de la teoría económica, "sino también en la política del Norte y el Sur"[9]. En particular, Chenery (1992, págs. 384-385) manifestó que en la CEPAL se estaba destacando una escuela de estructuralismo de tendencia izquierdista que generaba cierto grado de animosidad contra los Estados Unidos, y que, en opinión de muchos estructuralistas más políticamente conscientes, como Osvaldo Sunkel o Celso Furtado, su criterio era demasiado cuantitativo y empírico como para considerarse verdaderamente estructuralista.

Pinto y Sunkel (1966, págs. 82-83) cuestionaron la importación de métodos analíticos desde la economía estadounidense y la exportación de estudiantes de economía latinoamericanos hacia los Estados Unidos. Elogiaban el uso de métodos matemáticos para demostrar que el análisis era "lógico y coherente", pero advertían que no todos los problemas económicos podían tratarse desde la óptica de la matemática. Además, alegaban que los que sí se podían tratar de esa forma no eran necesariamente los más relevantes y que el uso de métodos matemáticos no era la única forma de "lograr rigor científico". Resulta interesante constatar que pronto —en 1967— Milton Friedman pronunciaría su exitoso discurso presidencial ante la Asociación Estadounidense de Economía, ocasión en que se refirió a la hipótesis de la tasa natural de desempleo. La exposición de Friedman (1968) fue completamente verbal, sin usar matemáticas, diagramas ni ningún tipo de modelo. En lugar de ello, se basó en la aplicación de los principios generales de la economía neoclásica (Hoover, 1987, pág. 24). Sin duda, muchos modelarían pronto esa hipótesis, incluso de manera independiente, como lo atestiguan los artículos simultáneos de E. Phelps.

---

[9] Chenery alentó a Prebisch a presentar una formulación más rigurosa de su hipótesis de los términos de intercambio, cosa que el argentino hizo en Prebisch (1959) (véase Bielschowsky, 2000, pág. 28).

No obstante, la falta de una modelización formal por parte del estructuralismo latinoamericano seguía molestando a Sunkel, quien se quejaba de que "no se ha formalizado mucho el concepto" de estructura, en el sentido de "las instituciones, el comportamiento, la cultura, la tecnología, los elementos más permanentes" (Treviño, 2000, pág. 17). Consideraba que "tiene mucho parecido con el nuevo institucionalismo de Douglass North" (Treviño, 2000, pág. 17), que, en su mayor parte, tampoco ha sido formalizado. De hecho, hay importantes paralelismos entre el estructuralismo y lo que constituyó el programa de investigación de North, pese a la crítica que este último hace de la CEPAL (véase Boianovsky, 2009). Sunkel (1989) también encontró algunos temas comunes entre el estructuralismo y el institucionalismo tradicional. En ese mismo artículo, Sunkel (1989, pág. 151) celebra que Lance Taylor (1979 y 1983) intentara dar al estructuralismo una "expresión más formal y matemática". En opinión de Sunkel, sin embargo, Taylor y sus alumnos tendían a centrarse demasiado en "problemas de equilibrio y ajuste a corto plazo, más que en cuestiones de desarrollo económico" (Sunkel, 1989, pág. 151), lo que reflejaba la grave inestabilidad macroeconómica de América Latina en ese momento.

Taylor tuvo a Chenery como profesor cuando realizó sus estudios de posgrado en la Universidad de Harvard a mediados de los años sesenta, oportunidad en que probablemente oyó hablar por primera vez del estructuralismo. En los años setenta y ochenta, Taylor estableció estrechos vínculos con Edmar Bacha y otros estructuralistas brasileños, y en la década de 2000 tomó contacto con el economista colombiano José A. Ocampo, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL. De hecho, la economista brasileña Eliana Cardoso (1981), que fuera estudiante de posgrado de Taylor en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), planteó uno de los primeros modelos estructuralistas de la inflación (véase también una iniciativa previa de formalización en Olivera (1967)). Hacia los años noventa, el neoestructuralismo comenzó a sustituir al estructuralismo tradicional en las economías de América Latina y la CEPAL. El neoestructuralismo latinoamericano nació en la CEPAL como reacción a la crisis macroeconómica que aquejaba a la región en los años ochenta y que iba acompañada de tasas negativas de crecimiento económico. Representó un cambio en el marco analítico de la CEPAL, que en las décadas de 1950 y 1960 había subrayado la función de la dinámica de la demanda en el desarrollo económico. Como señaló Sunkel, uno de los miembros de la generación de la década de 1950 y uno de los formuladores del neoestructuralismo 30 años después:

> Lo crucial no son la demanda y los mercados. El meollo del desarrollo se encuentra en la oferta: calidad, flexibilidad, la eficiente combinación y utilización de recursos productivos, la adopción de avances tecnológicos, un espíritu innovador, creatividad [...] austeridad pública y privada, y énfasis en el ahorro y el desarrollo de destrezas para competir internacionalmente; en resumen, esfuerzos independientes desde dentro para lograr el desarrollo autosostenido (Sunkel, 1993, pág. 9).

Pasados los años setenta, las distintas escuelas nacionales y regionales de pensamiento económico se fueron integrando cada vez más en programas de investigación internacionales más amplios. A diferencia del estructuralismo latinoamericano de las décadas de 1950 y 1960, el neoestructuralismo forma parte de la economía heterodoxa internacional, como se pone de manifiesto en el libro editado por Alicia Bárcena y Antonio Prado (2015). Si bien refleja sus antecedentes latinoamericanos, el neoestructuralismo ha desplegado las mismas técnicas de modelización que las corrientes heterodoxas en general, especialmente en sus versiones neoschumpeteriana y poskeynesiana. En ese sentido, la larga búsqueda de Sunkel de una estrategia de modelización macroeconómica estructural ha llegado a un fin fructífero.

Bibliografía

Alacevich, M. y M. Boianovsky (eds.) (2018), "The political economy of development economics: a historical perspective", *History of Political Economy*, vol. 50, suplemento, Durham, Duke University Press, inédito.

Baer, W. y I. Kerstenetzky (eds.) (1964), *Inflation and growth in Latin America*, New Haven, Yale University Press.

Bárcena, A. y A. Prado. (eds.) (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, Nº 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Bielschowsky, R. (2000), "Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha", *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, vol. I, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Editora Record.

Boianovsky, M. (2019), "Arthur Lewis and the classical foundations of development economics", *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 37A.

____(2017), "Modeling economic growth: Domar on moving equilibrium", *History of Political Economy*, vol. 49, Nº 3, Durham, Duke University Press, septiembre.

____(2016), "The structuralist research program in development economics", *Development Economics in the Twenty-First Century*, C. Sunna y D. Gualerzi (eds.), Londres, Routledge.

____(2015), "Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy", *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, Nº 4, Routledge, Taylor & Francis.

____(2012), "Celso Furtado and the structuralist-monetarist debate on economic stabilization in Latin America", *History of Political Economy*, vol. 44, Nº 2, Durham, Duke University Press.

____(2010), "A view from the tropics: Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950s", *History of Political Economy*, vol. 42, Nº 2, Durham, Duke University Press.

____(2009), "Furtado, North and the new economic history", *Economia*, vol. 10, Nº 4, Amsterdam, Elsevier, diciembre.

Boianovsky, M. y R. Solís (2014), "The origins and development of the Latin American structuralist approach to the balance of payments, 1944-1964", *Review of Political Economy*, vol. 26, Nº 1, Routledge, Taylor & Francis.

Boloña, C. (1975), "Una interpretación matemática del modelo Sunkel sobre el subdesarrollo latinoamericano", *Ensayos*, Nº 11, Lima, Universidad del Pacífico, septiembre.
Campos, R. (1961), "Two views of inflation in Latin America", *Latin American Issues: Essays and Comments*, A. Hirschman (ed.), Nueva York, Twentieth Century Fund.
Cardoso, E. (1981), "Food supply and inflation", *Journal of Development Economics*, vol. 8, Nº 3, Amsterdam, Elsevier.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (1956), "Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, Nº 1, Santiago, enero.
Chenery, H. (1992), "From engineering to economics", *PSL Quarterly Review*, vol. 45, Nº 183, Roma, Economia Civile Association.
____(1975), "The structuralist approach to development policy", *American Economic Review*, vol. 65, Nº 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
Di Filippo, A. (2009), "Estructuralismo latinoamericano y teoría económica", *Revista CEPAL*, Nº 98 (LC/G.2404-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
Domar, E. (1947), "Expansion and employment", *American Economic Review*, vol. 37, Nº 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, marzo.
____(1946), "Capital expansion, rate of growth, and employment", *Econometrica*, vol. 14, Nº 2, Nueva York, The Econometric Society, abril.
Dosman, E. (2008), *The Life and Times of Raúl Prebisch 1901-1986*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
Fitzgerald, E. (1990), "Kalecki on financing development: an approach to the macroeconomics of the semi-industrialised economy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, Nº 2, Oxford, Oxford University Press.
Friedman. M. (1968), "The role of monetary policy", *American Economic Review*, vol. 58, Nº 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, marzo.
Frisch, R. (1933), "Propagation problems and impulse problems in dynamic economics", *Economic essays in honor of Gustav Cassel*, Londres, Allen & Unwin.
Furtado, C. (1964), *Development and Underdevelopment: A Structural View of the Problems of Developed and Underdeveloped Countries*, Berkeley, University of California Press.
____(1954), *A Economia Brasileira*, Río de Janeiro, Noite.
Hirschman, A. (ed.) (1961), *Latin American Issues: Essays and Comments*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
Hoover, K. (1987), *The New Classical Macroeconomics: A Sceptical Inquiry*, Oxford, Blackwell Publishers.
Kahn, R. (1931), "The relation of home investment to unemployment", *The Economic Journal*, vol. 41, Nº 162, Hoboken, Wiley, junio.
Kalecki, M. (1976), "The problem of financing economic development", *Essays on Developing Economies*, Hassocks, Harvester Press.
Keynes, J. (1936), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
Krugman, P. (1993), "Toward a counter-revolution in development theory", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
Leontief, W. (1941), *The Structure of the American Economy, 1919-1939: An Empirical Application of Equilibrium Analysis*, Cambridge, Harvard University Press.

Lewis, W. (1978), *Growth and Fluctuations*, 1870-1913, Londres, Allen & Unwin.
___(1964), "Closing remarks", *Inflation and Growth in Latin America*, W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), New Haven, Yale University Press.
___(1955), *Theory of Economic Growth*, Londres, Allen & Unwin.
___(1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", *The Manchester School*, vol. 22, Nº 2, Hoboken, Wiley.
Love, J. (2018), "CEPAL, economic development, and inequality", *The political economy of development economics: a historical perspective*, History of Political Economy, vol. 50, Nº 51, M. Alacevich y M. Boianovsky (eds.), Durham, Duke University Press.
Machlup, F. (1963), "Structure and structural change: weaselwords and jargon", *Essays in Economic Semantics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
Morgan. M. (2012), *The World in the Model: How Economists Work and Thin*k, Cambridge, Cambridge University Press.
Noyola, J. (1956a), "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, Nº 16, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
___(1956b), "La evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 23, Nº 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
Olivera, J. (1967), "Aspectos dinámicos de la inflación estructural", *Desarrollo Económico*, vol. 7, Nº 27, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), octubre-diciembre.
___(1964), "On structural inflation and Latin-American structuralism", *Oxford Economic Papers*, vol. 16, Nº 3, Oxford, Oxford University Press, noviembre.
___(1960), "La teoría no monetaria de la inflación", *El Trimestre Económico*, vol. 27, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, Nº 1, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
Pinto, A. y O. Sunkel (1966), "Latin American economists in the United States", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, Nº 1, Chicago, University of Chicago Press, octubre.
Prebisch, R. (1959), "Commercial policy in the underdeveloped countries", *American Economic Review*, vol. 49, Nº 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, mayo.
Schumpeter, J. (1954), *History of Economic Analysis,* Oxford, Oxford University Press.
Seers, D. (1962), "A theory of inflation and growth in underdeveloped countries based on the experience of Latin America", *Oxford Economic Papers*, vol. 14, Londres, Macmillan.
Sunkel, O. (ed.) (1993), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
___(1989), "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista CEPAL*, Nº 38 (LC/G.1570-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
___(1963), "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 30, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

____(1960), "Inflation in Chile: an unorthodox approach", *International Economic Papers*, vol. 10, Londres, Macmillan.
____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económic*o, vol. 25, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
____(1957a), "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?", *El Trimestre Económico*, vol. 24, Nº 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
____(1957b), "Um esquema geral para a análise da inflação", *Econômica Brasileir*a, vol. 3, Río de Janeiro, Club de Economistas.
____(1956), "El modelo de crecimiento de Domar", *El Trimestre Económico*, vol. 23, Nº 2, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
Taylor, L. (1983), *Structuralist Macroeconomics*, Nueva York, Basic Books.
____(1979), *Macro Models for Developing Countries*, Nueva York, McGraw-Hill.
Tinbergen, J. (1952a), *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North-Holland.
____(1952b), "De quelques problèmes posés par le concept de structure économique", *Revue D'Économie Politique*, vol. 62, Nº 1, París, Editions Dalloz.
Treviño, J. (2000), "Conversación con Osvaldo Sunkel", Monterrey, Universidad de Monterrey [en línea] https://urbanauapp.org/wp-content/uploads/sunkel.pdf.

Capítulo V

El método histórico-estructural en el pensamiento de Osvaldo Sunkel

Ricardo Bielschowsky[1]

A. Observaciones iniciales

Pocos intelectuales en el área de las ciencias sociales han tenido una influencia tan profunda en el pensamiento latinoamericano sobre desarrollo económico como Osvaldo Sunkel. En este capítulo se examina el método histórico-estructural en la obra del maestro.

En el ámbito de ese pensamiento, la expresión ha sido utilizada sobre todo para expresar el enfoque investigativo e interpretativo empleado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en relación con las transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en las condiciones específicas de subdesarrollo de América Latina.

Boianovsky (2015) hizo una erudita reseña bibliográfica sobre la cuestión del método histórico-estructural en los autores de economía política latinoamericana, prestando especial atención a Celso Furtado. En el ensayo se señala la preferencia metodológica de Sunkel por el modelo diacrónico defendido por Braudel, que atribuye una dimensión temporal a las estructuras, entendidas como realidades concretas visibles, en oposición al modelo estructuralista sincrónico defendido por Lévi-Strauss.

[1] Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

De acuerdo con Boianovsky, el método histórico-estructural, como tal, no parece haber sido objeto de definición y discusión antes de que lo abordaran Cardoso y Faletto (1969) y Sunkel y Paz (1970). Pese a la ausencia de discusiones metodológicas previas, la lectura atenta del pensamiento cepalino desde la primera mitad de los años cincuenta (Bielschowsky, 1998 y 2010) permite afirmar que el método ha sido practicado por economistas y otros intelectuales, en la CEPAL y en otros ámbitos, como hizo Sunkel desde sus primeros ensayos, en la década de 1950, ya como miembro del cuerpo técnico de la CEPAL.

La orientación ha sido funcional al análisis de las economías y sociedades de América Latina, con autonomía en relación con las interpretaciones previamente dominantes, en consonancia con el grito de insurgencia del fundador del pensamiento de la CEPAL en defensa de la necesidad de una "correcta interpretación teórica" para dar cuenta del "significado fundamental de la industrialización de los países nuevos" (Prebisch, 1949, pág. 2).

Con referencia al uso del enfoque en la producción intelectual brasileña, la economista Maria da Conceição Tavares ha expresado:

> [...] el método que utilizo es siempre histórico-estructural. Yo y todos los demás, los más viejos que hicieron algo relevante, entre ellos inclusive Delfim Netto. Nadie quedó inmune a un Furtado, a un Caio Prado, a un Rangel, a un Gilberto Freyre. Nadie quedó inmune a los grandes pensadores brasileños, y todos son histórico-estructuralistas, todos (Biderman, Cozac y Rego, 1996, pág. 138)[2].

Las tendencias históricas han tenido, efectivamente, centralidad en el pensamiento estructuralista de la CEPAL desde su fundación. Se diagnosticaba la transición en las economías latinoamericanas del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial, "hacia adentro". La teoría "estructuralista" del subdesarrollo periférico de Prebisch instrumentalizó el enfoque histórico de manera de analizar cómo dicha transición ocurría en el marco de una estructura económica, social e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador. Se trata, por lo tanto, de un método forjado en el examen de las especificidades históricas del proceso latinoamericano de desarrollo:

> En otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística y la antropología, donde se origina el "estructuralismo", este correspondió típicamente a un instrumental metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el análisis económico cepalino el estructuralismo es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método

[2] Traducción del autor.

> "inductivo" que a una "heurística positiva". De ahí provienen los fundamentos esenciales para la construcción teórica del análisis histórico comparativo de la CEPAL: las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan —más que determinan— comportamientos específicos, de trayectorias desconocidas *a priori*. Por tal motivo, merecen y exigen estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad solo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales.
>
> En otras palabras, el enfoque histórico-estructuralista cepalino implica un método de producción del conocimiento muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la trayectoria de las instituciones, que se aproxima más a un proceso inductivo que a los enfoques abstracto-deductivos tradicionales.
>
> Liberado de marcos deductivos rígidos y esquemáticos, el pensamiento cepalino tiene así la capacidad de adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica. A su vez, parte de la investigación cepalina es una reflexión crítica basada en una visión introspectiva de sus propios desarrollos analíticos (Bielschowsky, 1998, págs. 14-15).

Es fértil la interacción entre el enfoque histórico y la abstracción teórica formulada originalmente por Prebisch. Se verifica, por ejemplo, en la oposición entre "periferia" y "centro". En contraste con los países centrales, las economías periféricas han adquirido históricamente una estructura poco diversificada y tecnológicamente heterogénea, que se traduce en un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como en una manera peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. La consecuencia en términos de inserción en la economía mundial es que los países de América Latina son rehenes de la condición de periferia especializada en actividades de producción de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica. Por lo tanto, en su esfuerzo por industrializarse, tienen que enfrentarse a la condición de países importadores de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro, pero con frecuencia inadecuadas para su disponibilidad de recursos y sus niveles de ingreso (Bielschowsky, 1998, pág. 15).

Rodríguez (1980) fue quien mejor sistematizó el análisis fundacional estructuralista de Prebisch en la CEPAL, destacando sus elementos teóricos. La fuerza analítica "hipotético-deductiva" de la teoría estructuralista de Prebisch es señalada por el autor como un elemento fundamental respecto del método histórico-estructural:

> […] el método propio del estructuralismo latinoamericano es a la vez, e indisociablemente, "histórico-estructural". En cuanto a tal nomenclatura, muy difundida en esa corriente de pensamiento, ha de comenzarse por centrar la atención en el adjetivo "estructural". Este implica que el método que con él se trata de definir apunta hacia la necesidad de colocar en primer plano ciertos rasgos de las estructuras económicas de ciertas realidades. Por otro, considerar la conformación o transformación de tales estructuras implica que el método ha de configurarse a la vez como histórico, en tanto los cambios de las estructuras económicas se producen en el tiempo, y por ende, solo son definibles y perceptibles "históricamente" (Rodríguez, 2006, pág. 31).

En todos los temas en los que Sunkel ha tenido destacada participación analítica es posible verificar su mirada histórico-estructural. En este breve ensayo, se busca registrar el método en seis importantes textos del maestro, seleccionados de su vasta obra:

i) El artículo en que presenta la tesis estructuralista de la inflación (Sunkel, 1958), reconocido por el enfoque original en el enfrentamiento de la teoría monetarista ortodoxa. El ensayo es un excelente ejemplo del empleo de la perspectiva histórico-estructural que emanaba del contexto intelectual en que el autor trabajaba en la CEPAL de los años cincuenta.

ii) El principal ensayo de su fase "dependentista" (Sunkel, 1970), donde analiza las condiciones con que América Latina absorbía las empresas multinacionales y la modernidad, señalando la incapacidad de eliminar el atraso estructural.

iii) El libro-texto *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, un reconocido compendio didáctico escrito en conjunto con Pedro Paz, en el que se encuentran la definición y evaluación del método histórico-estructural (Sunkel y Paz, 1970).

iv) El libro sobre estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, donde Sunkel planteó por primera vez, a fines de los años setenta, lo que quizás sea hasta hoy la más provocativa línea de reflexión en la región sobre la problemática de conciliación entre, por una parte, desarrollo y reducción de la pobreza y, por la otra, sostenibilidad ambiental (Sunkel y Gligo, 1980).

v) El ensayo *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, donde, en forma simultánea a Fernando Fajnzylber (1990), Sunkel (1991a) lanza las bases para el "neoestructuralismo" adoptado por la CEPAL desde comienzos de los años noventa.

vi) El libro *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile*, el primero de una serie de estudios en que la CEPAL retoma el tema de la "heterogeneidad estructural" en América Latina (Sunkel e Infante, 2009).

B. El enfoque histórico-estructural en los textos de Sunkel

1. Inflación por causas estructurales

La interpretación estructuralista de la inflación es un momento analítico muy especial de uso del método histórico-estructural.

Como menciona Boianovsky (2012), la primera aproximación a la idea de que el fenómeno inflacionario latinoamericano no es un problema esencialmente monetario corresponde a Celso Furtado (1954). La tesis ha sido desarrollada por Noyola Vásquez (1957) y enriquecida por Osvaldo Sunkel (1958) en el texto "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo".

No es necesario abundar en la muy conocida y difundida teorización de Sunkel sobre la inflación. La idea central y más permanente —cuyo origen en Prebisch no significó, dicho sea de paso, el apoyo de este a la interpretación estructuralista de la inflación— es la de que en los países de América Latina se ha implantado históricamente una estructura productiva y exportadora poco diversificada, que los somete a una elevada elasticidad-ingreso de las importaciones en el mercado interno y a una baja elasticidad-ingreso de las exportaciones en el mercado mundial, lo que determina una tendencia hacia un desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Inspirada en el caso de Chile, esta herencia histórica es entendida como una de las causas "básicas" de los procesos inflacionarios en la región, junto con la rigidez de la oferta agrícola, la tasa de acumulación insuficiente y las deficiencias estructurales del sistema tributario.

En el modelo analítico presentado por Sunkel, las causas básicas desencadenan un proceso inflacionario que es alimentado por tres mecanismos: las presiones inflacionarias circunstanciales (desastres naturales, problemas políticos graves), las presiones inflacionarias acumulativas (causadas por la propia inflación y asociadas a distorsiones en el sistema de precios) y los mecanismos de propagación (correspondientes a la pugna distributiva entre grupos sociales y entre el sector público y el privado; la pugna distributiva se ve agudizada por el proceso inflacionario y, a la vez, es causante de la propagación de la inflación). Los mecanismos "no básicos" corresponden a un conjunto de determinantes que, en la teorización convencional, serían equivocadamente tomadas por causas básicas, pero corresponden a factores secundarios al proceso inflacionario en muchos países de la región[3].

[3] Curiosamente, Sunkel no menciona la ampliación del crédito en el listado de mecanismos de propagación, como lo hizo Noyola Vásquez, sino que solo hace referencia al manejo del crédito en el análisis del proceso inflacionario chileno como mecanismo para intentar

En la introducción del texto, Sunkel enfatiza el sentido general histórico-estructural de su esfuerzo analítico:

> La verdad escueta —no por elemental menos desdeñada— es que la inflación no ocurre *in vacuo*, sino dentro del marco histórico, social, político e institucional del país. No parece desacertado suponer entonces que la inflación chilena —como la de otros países de similar grado de desarrollo, parecida estructura económica y comparable evolución histórica— debe ser analizada a la luz de una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretende ser aplicada.
>
> Descansa esa nueva interpretación del fenómeno inflacionario sobre un hecho que comienza a ser aceptado en forma cada vez más amplia: las fuentes subyacentes de la inflación en los países poco desarrollados se encuentran en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países (Sunkel, 1958, pág. 571).

Esto significa que es imprescindible someter los análisis macroeconómicos al cribo de las condiciones estructurales de cada país observadas desde un prisma histórico. Sunkel trata la inflación como un "capítulo" del análisis estructuralista sobre el desarrollo, con un enfoque que conecta los problemas macroeconómicos a las condiciones definidas como estructurales, típicas del subdesarrollo latinoamericano.

2. Subdesarrollo y dependencia

Como se ha argumentado con anterioridad, una de las virtudes del enfoque histórico-estructural empleado en la CEPAL es su capacidad de absorber nuevos contextos históricos y el protagonismo de nuevos agentes en el análisis de la dinámica socioeconómica de la región.

Frente a la masiva entrada de empresas extranjeras al proceso de industrialización que ocurrió desde fines de los años cincuenta, la discusión sobre dependencia se incorporó sin mayores dificultades analíticas, en especial porque la "dependencia" era un concepto implícito en la visión estructuralista prebischiana (centro-periferia). Entre los economistas de la corriente cepalina, el análisis más importante —y políticamente más contundente— de la dependencia fue el que realizó Sunkel (1970).

Su argumento central partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista que estaba totalmente integrada, tanto respecto de los patrones tecnológicos como de los patrones de consumo, sobre todo a través de la expansión mundial de los "conglomerados internacionales",

---

atenuar la propagación de la inflación. Los "jóvenes rebeldes" Furtado, Noyola y Sunkel han cometido la "herejía" de postular, en plena década de 1950, que la inflación no es un fenómeno eminentemente monetario.

cuya característica sobresaliente sería la integración de sus actividades en todo el mundo bajo un sistema único de decisiones:

> El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países, como entre regiones dentro de un país (Sunkel, 1970, pág. 16).

El problema del subdesarrollo radicaba en que mientras en el "centro" la mayoría de los trabajadores se hallaban integrados al mundo moderno, en la "periferia" esto ocurría solamente con una pequeña parte de la población. Peor aún, el avance de ese modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores porque tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas, en un proceso de "desintegración social".

El diagnóstico es, pues, histórico-estructural. El subdesarrollo, según la visión de Sunkel en el texto de 1970, es un proceso histórico de crecimiento en estructuras heterogéneas y dependientes, y transcurría entonces bajo una nueva forma de dependencia. Sus segmentos modernos eran comandados por capitales externos y sus asociados internos (conglomerados multinacionales vistos como los actores-líderes de la nueva modalidad de dependencia), con bajo poder de absorción de mano de obra de las clases pobres y medias, y sobrepuestos a una vasta estructura atrasada que no se integra a la modernidad.

3. Análisis del método en el libro *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*

Sunkel y Paz (1970) han transformado su vasta experiencia en numerosos países de América Latina, como profesores en cursos sobre desarrollo organizados por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) durante los años cincuenta y sesenta, en un compendio didáctico en el que exponen y evalúan la teoría del desarrollo desde el punto de vista del subdesarrollo latinoamericano.

La mirada histórico-estructural de los autores sobre la teoría del desarrollo organiza todo el libro. Asimismo, como se ha mencionado, el texto contiene la primera argumentación metodológica de autores cepalinos en torno al enfoque histórico-estructural, en simultáneo a la que hicieron Cardoso y Faletto (1969). La publicación se editó en la etapa dependentista del pensamiento latinoamericano y casi al mismo tiempo que el texto de Sunkel sobre la condición de dependencia, de manera que, no por casualidad, esta condición es parte integrante y destacada de la conceptualización sobre el método.

En la parte del libro dedicada a "Conceptos de desarrollo y subdesarrollo", los autores vuelven a la definición y la defensa de lo que entienden por enfoque histórico-estructural. Parten de la idea de que las medidas y políticas de desarrollo en América Latina han sido esbozadas a partir de "modelos demasiado simplistas", y de que su implementación no ha alcanzado los resultados deseados. Argumentan que esto ha llevado a toda una "autocrítica a la propia escuela cepalina, la que se plantea tanto al nivel metodológico como al ideológico", y defienden "la tarea de definir un método satisfactorio para examinar la realidad del desarrollo latinoamericano, cuyas exigencias deben consistir en enfocarlas desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante […]" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 36-37).

Según los autores, el estudio del desarrollo y del subdesarrollo requiere un esquema analítico que debe reposar "sobre las nociones de proceso, de estructura, y de sistema" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 37), diferenciándose de los enfoques tradicionales:

> No se admite que el subdesarrollo sea un "momento" en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinua (enfoque del desarrollo como sucesión de etapas), de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma; por el contrario, se postula basándose sobre la observación histórica sistemática, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que ambos procesos son históricamente simultáneos; que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo *entre* los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, "centros", y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes; y por la otra, la división *dentro* de los estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y en áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes (Sunkel y Paz, 1970, pág. 37).

Los autores siguen con sus planteamientos sobre el método histórico-estructural en la parte del libro dedicada a la teoría del desarrollo económico. Vuelven, entonces, al aspecto más "exigente" —y quizás más polémico— de sus planteos previos. Argumentan que el problema con la aplicación de los métodos supuestamente científicos en las escuelas tradicionales de enseñanza e investigación radica en que la construcción de las hipótesis no está sometida a la exigencia de que estas sean "totalizantes", atributo que, según ellos, corresponde a la "esencia del método histórico-estructural" (Ibídem, págs. 94-97).

4. Estilo de desarrollo y deterioro ambiental

La integración entre los elementos del análisis histórico-estructural acumulados en la CEPAL desde su inauguración a fines de la década de 1940 se concretó en los años setenta mediante la idea de "estilos" o "modalidades" de crecimiento, desarrollada por intelectuales de orientación estructuralista[4]. La presencia de Sunkel en ese contexto intelectual se inicia con su trabajo sobre dependencia, publicado en 1970, y se amplía al final de los años setenta, cuando conecta el abordaje histórico estructural de estilos con el tema del medio ambiente.

Los primeros textos elaborados en la CEPAL sobre desarrollo y medio ambiente datan de la primera mitad de la década de 1970. La incorporación más definitiva de la CEPAL al tema, sobre la base de estudios sistemáticos, se daría entre 1978 y 1980, por medio de un proyecto liderado por Sunkel (Sunkel y Gligo, 1980). No por casualidad, el abordaje adoptado en aquella época inaugural sería el de estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. Con ese abordaje, Sunkel organizaba la reflexión en el formato histórico-estructural, de manera coherente con la tradición analítica que había ayudado a formar en la institución.

De acuerdo con Sunkel (1980), los países de la región estarían sometidos a la lógica del estilo ascendente a nivel mundial: el "capitalismo transnacional". Este tendía a tornarse dominante, gracias a su rápida penetración en los países en términos de amplitud sectorial (*widening*) y a la profundidad del uso de sus técnicas productivas en cada sector (*deepening*) (Sunkel y Fuenzalida, 1979). La adopción del estilo ascendente en América Latina significaría la réplica en la región de los procesos de producción intensiva en capital y energía, poco adecuados a la dotación de recursos de la región y dirigidos a una modalidad de consumo restringido a las élites y amparado por la absorción cultural de los estilos de vida de los países ricos.

Sunkel argumenta que, pese el auspicioso reconocimiento de algunos países de la necesidad de buscar estilos de desarrollo e industrialización socialmente incluyentes, a las proposiciones al respecto les faltaban dos dimensiones esenciales:

> Por una parte, no se reconoció adecuadamente que estos intentos de estilos de desarrollo se daban en una nueva constelación internacional, en circunstancias en que se había transformado significativamente el antiguo modelo centro-periferia. Por la otra, esos ensayos con frecuencia no prestaron consideración adecuada a la dimensión ambiental en el análisis integral del proceso de desarrollo (Sunkel, 1980, pág. 10).

---

[4] Véanse, por ejemplo, el texto de Varsavsky (CENDES, 1969) y las publicaciones de Pinto (1970 y 1976), Graciarena (1976), Wolfe (1976), Sunkel (1970), y Sunkel y Fuenzalida (1979). En Villamil (1980) se encuentra una breve reseña de publicaciones sobre los "estilos", preparada en el ámbito del proyecto al que se hace referencia en el segundo párrafo de este apartado.

Sería necesario buscar otras formas de crecimiento, con menor dependencia del petróleo, uso más intensivo de la mano de obra, administración de los recursos naturales con conocimientos y tecnologías apoyados en bases ecológicas, entre otros. La idea de la tendencia a la destrucción de la naturaleza por el estilo de crecimiento en curso en América Latina se sumaba a las advertencias planteadas en las décadas de 1950 y 1960 por la CEPAL sobre las demás tendencias histórico-estructurales perversas que estarían obstruyendo el desarrollo de la región: desequilibrio estructural de la balanza de pagos, inflación motivada por causas estructurales, incapacidad de eliminar el subempleo y preservación de una profunda heterogeneidad estructural.

5. Del estructuralismo al neoestructuralismo: el desarrollo desde dentro

Como es sabido, a comienzos de los años noventa, la adopción progresiva del Plan Brady y el regreso del capital financiero a América Latina fueron acompañados por la adhesión de los países de la región, en distintos grados, a los programas de reforma liberalizante conocidos como el "consenso de Washington" (Williamson, 1990). La CEPAL se adecuó a los nuevos tiempos sin someterse a la agenda neoliberal, con reorientaciones en su trabajo investigativo y con un elenco de proposiciones concretas de políticas sobre el desarrollo económico.

En la práctica, el cambio consistió en la formulación de una "agenda positiva", evitándose, ideológicamente, un enfrentamiento duro con los Gobiernos de los países de América Latina en vías de liberalización, que integraban la instancia deliberativa máxima de la CEPAL (cuyas reuniones son cada dos años). La iniciativa se tradujo en la superación de la reflexión centrada en la asfixia de la deuda durante la "década perdida" (los años ochenta) y el regreso a la agenda investigativa sobre las transformaciones a largo plazo (crecimiento/progreso técnico y empleo/pobreza/distribución del ingreso).

Fernando Fajnzylber, que en la década de 1980 se había dedicado a la renovación del pensamiento estructuralista (Fajnzylber, 1983 y 1990), lideró intelectualmente el principal documento de la CEPAL (1990) en esa dirección, inaugurando la etapa de la institución que suele denominarse "neoestructuralista". En forma paralela e independiente, Sunkel contribuyó a ese esfuerzo fundacional por medio de una reflexión que coordinó a fines de los años ochenta e inicios de la década de 1990. Ello dio origen a un libro que reúne textos de diversos autores, publicado bajo el sugestivo título de *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (Sunkel, 1991a).

La publicación pretende ser el punto de partida de una amplia convocatoria a la reflexión para la búsqueda del desarrollo perdido, tema abordado por Sunkel en el prólogo del libro, en que el autor señala que la obra es un "esfuerzo de encuentro sistemático del estructuralismo y el

neoestructuralismo, en un intento por contribuir a la recuperación y puesta al día del pensamiento económico latinoamericano" (Sunkel, 1991b, pág. 10).

En la tercera parte del capítulo "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", Sunkel (1991b) formula las "bases para una propuesta". Tras defender una transición sobre la base de un "ajuste expansivo" que permitiera superar la recesión que todavía asolaba gran parte de la región a fines de los años ochenta, el autor se expresa de la siguiente manera sobre la recuperación de un sendero de desarrollo:

> Llevar a cabo exitosamente esta transición implica, sin lugar a dudas, superar la etapa de desarrollo hacia adentro y las experiencias más unilaterales de crecimiento hacia afuera para encaminarse hacia una futura estrategia de desarrollo e industrialización "desde dentro", portadora de dinámico proceso de acumulación, innovación y aumentos de productividad (Ibídem, pág. 65).

Pese a las diferencias propositivas, y a la adaptación a los nuevos tiempos, como método, y en sus elementos analíticos centrales, el neoestructuralismo que ha seguido a los escritos inaugurales de Fajnzylber y Sunkel equivale al estructuralismo. Una lectura atenta de la producción cepalina desde 1990 muestra que en la percepción de la intelectualidad neoestructuralista sobre América Latina sigue vigente el trinomio básico con que el estructuralismo ha caracterizado el subdesarrollo periférico por oposición al desarrollo del centro. Pasadas más de seis décadas desde la publicación de los textos inaugurales de Prebisch en la CEPAL, los neoestructuralistas reconocen que América Latina ha avanzado en muchos aspectos, en términos económicos y sociales, pero, a la vez, apuntan al hecho de que no se ha logrado superar el subdesarrollo (Bielschowsky, 2009). Las estructuras subdesarrolladas son, lamentablemente, muy resistentes:

- Persiste un cuadro institucional y una composición de agentes poco favorables a la acumulación de capital y al progreso técnico: escasez de actores mundiales (*global players*), precariedad en el sistema nacional de innovación y en los sistemas de financiamiento, Estados nacionales insuficientemente aparejados para las tareas del desarrollo, entre otros.
- La diversidad productiva sigue siendo inadecuada y la especialización en bienes primarios es prevalente, lo que significa vulnerabilidad externa, desequilibrio estructural de la balanza de pagos y bajos efectos de encadenamiento interno sobre el crecimiento.
- Persisten la heterogeneidad estructural en el ámbito productivo, la oferta abundante de mano de obra y los bajos ingresos laborales, así como la mala distribución de la propiedad y del ingreso.

6. La resiliencia de la heterogeneidad estructural en América Latina

En la segunda mitad de la década de 2000, Sunkel, junto con Ricardo Infante, reintrodujo en la CEPAL la investigación sobre el tercer elemento del trinomio representativo del subdesarrollo latinoamericano según la perspectiva (neo)estructuralista: la heterogeneidad estructural.

En el libro con que se inauguró una serie de seis investigaciones sobre países, intitulado *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (Sunkel e Infante, 2009), en un capítulo firmado por Sunkel, Infante y varios autores que han participado de la investigación, la cuestión se enuncia de la siguiente manera:

> Las brechas de igualdad no solo son un efecto de la desigualdad de ingresos y la concentración de la riqueza, como comúnmente se considera al aplicar políticas, sino también de la heterogeneidad de la estructura productiva nacional, donde junto a corporaciones transnacionales que se dedican a las exportaciones con altos niveles de rentabilidad, convive una miríada de microempresas informales y pequeñas y medianas empresas de baja productividad, concentradas en el mercado local y con escasos vínculos y eslabonamientos entre ambos sectores (Assael y otros, 2009, pág. 24).

Al marcar los orígenes y la evolución de los trabajos sobre heterogeneidad en la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los autores señalan su continuidad en América Latina:

> La diversidad de la estructura productiva que caracteriza el país, un concepto desarrollado en los años sesenta en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1964), ahondado después por otros autores (Pinto, 1970; Pinto y Di Filippo, 1974 y 1982; Sunkel, 1978) y estudiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde la perspectiva del mercado laboral (Souza y Tokman, 1977; Infante, 1981; Tokman, 1982), continúa teniendo plena vigencia para describir una desigual cartografía en términos de tamaños de empresas, localización geográfica, grados de desarrollo tecnológico, nivel de capitalización, mercados a los que se dirigen y empleo que generan, que tiene importantes consecuencias en la sociedad (Ibídem, págs. 24-25).

En otro capítulo de la misma obra, Infante y Sunkel afirman que "las características de la estructura productiva de la economía chilena" son "un factor determinante de la desigualdad al que no se ha dado la debida importancia" (Ibídem, págs. 33-34). El análisis incluye cálculos de un estudio de Lagos (2008, citado en Infante y Sunkel, 2009) sobre la heterogeneidad estructural en el país, que utiliza las matrices de insumo-producto, en virtud de lo cual los autores argumentan que "en la matriz estructural […] se observa el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a la economía chilena" (Infante y Sunkel, 2009, pág. 44).

Como se nota, los elementos básicos de la perspectiva histórico-estructural clásica están plenamente presentes en esa línea investigativa. Lo que se busca es la identificación de la intensidad con que la tendencia histórica a la continuidad de la heterogeneidad social en América Latina se conecta con la tendencia histórica a la continuidad de la heterogeneidad estructural en la base productiva de los sistemas económicos; en otras palabras, se busca ver cómo la heterogeneidad social se mantiene, a lo largo del tiempo, como un espejo de la heterogeneidad productiva.

C. A modo de conclusión

Me permito concluir con una nota personal, como brasileño y estudioso del pensamiento económico del Brasil. Considero que la intelectualidad del país tiene una deuda de gratitud para con Osvaldo Sunkel, que va más allá de las enseñanzas transmitidas por su obra.

Sunkel vivió tres años en el Brasil, entre 1959 e 1962, y fue el primer Director de la oficina de la CEPAL en Río de Janeiro. Gracias a ello, y a las constantes visitas que hizo al país con posterioridad, pudo protagonizar la difusión del conocimiento y del debate sobre América Latina en el Brasil, junto con otro gran chileno, Aníbal Pinto, y con ilustres brasileños de igual orientación histórico-estructuralista, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro y Carlos Lessa.

Además de ser una gran personalidad chilena, Osvaldo Sunkel también debe ser considerado un brasileño *honoris causa* por su presencia intelectual en el Brasil y por el cariño y espíritu humanista con que siempre se ha dedicado a los problemas del país y de su pueblo.

Bibliografía

Assael, H. y otros (2009), "Una nueva estrategia para Chile en el siglo XXI", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Biderman, C., L. F. L. Cozac y J. M. Rego (1996), *Conversas com Economistas Brasileiros*, São Paulo, Editora 34.

Bielschowsky, R. (comp.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.

____(2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista CEPAL*, Nº 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

____(1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), vol. I, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Boianovsky, M. (2015), "Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy", *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, Nº 4.

____(2012), "Celso Furtado and the structuralist-monetarist debate on economic stabilization in Latin America", *History of Political Economy*, vol. 44, Nº 2.

Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Ciudad de México, Siglo XXI.

CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo) (1969), "Estilos de desarrollo: grupo de modelos matemáticos", *El Trimestre Económico*, vol. 36(4), Nº 144, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, Nº 25 (LC/G.1601-P), Santiago.

____(1964), "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años" (E/CN.12/L.1), informe presentado en el Seminario sobre Organización y Planificación de la Formación Profesional, Oficina Internacional del Trabajo, Río de Janeiro, 12 a 24 de octubre.

Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.l-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1983), *La industrialización trunca de América Latina*. Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.

Furtado, C. (1954), "Capital formation and economic development", *International Economic Papers*, Nº 4.

Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.

Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. 48, Nº 190, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.

Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Hacia un crecimiento inclusivo", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile*" (LC/L.3126), O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Noyola Vásquez, J. (1957), "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", *Panorama Económico*, vol. 11, Nº 170, Santiago, julio.

Pinto, A. (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, primer semestre.

____(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, Nº 145, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

Pinto, A. y A. Di Filippo (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo* (E/ICEF/TACRO/G.1006), R. Franco (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

____(1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (comp.), Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Souza, P. y V. Tokman (1979), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *Distribución del ingreso en América Latina*, O. Muñoz (comp.), Buenos Aires, El Cid Editor/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Sunkel, O. (comp.) (1991a), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1991b), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1980), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 177, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

____(1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE*, vol. 1, Nº 1, Santiago, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

Sunkel, O. y E. Fuenzalida (1979), "Transnationalization and its national consequences", *Transnational Capitalism and National Development: New Perspectives on Dependence,* J. Villamil, Brighton, Harvester Press.

Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción de empleo: América Latina 1950-1980", *Revista de la CEPAL*, Nº 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Villamil, J. J. (1980), "Concepto de estilos de desarrollo: una aproximación", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How Much has Happened*?, J. Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Wolfe, M. (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?" *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.

Capítulo VI

Por qué importa el enfoque estructural de la inflación

Esteban Pérez Caldentey[1] [2]

Introducción

El enfoque estructural de la inflación importa por dos motivos. El primero es que, más que aportar una teoría o análisis de la inflación en sí misma, sirve de base para identificar y focalizar el análisis en los problemas de largo plazo que obstaculizan el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

El segundo es que, al poner en evidencia los problemas fundamentales del desarrollo y su manifestación en la región, el enfoque estructural de la inflación también plantea, de hecho, una crítica central a la teoría monetaria ortodoxa. La teoría monetaria del paradigma dominante, cuyo eje central es la neutralidad del dinero y, por ende, la determinación de las posiciones de largo plazo por las fuerzas reales del sistema, necesita como precondición la propiedad de homogeneidad de los agentes económicos y de los bienes en las economías a las cuales aplica su análisis.

---

1 Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2 El autor agradece la asistencia de investigación de Cristóbal Budnevich y los valiosos comentarios de Osvaldo Sunkel a una versión anterior de este artículo.

La propiedad de homogeneidad implica no solo dejar a un lado el problema de coordinación de las actividades económicas —que es la razón por la cual surgió la ciencia económica— para explicar el orden del desorden aparente en una economía de libre mercado (las economías de mercado no tienen un mecanismo de coordinación evidente). Significa además que los problemas asociados a la composición de las magnitudes económicas, que son en esencia los problemas del desarrollo económico y sus características estructurales, son simplemente irrelevantes o inexistentes. Este fue el tema de fondo del debate entre monetaristas y estructuralistas. En esencia se puede decir que al poner los temas de composición y heterogeneidad en el centro del análisis, la teoría de la inflación estructural fue un intento de rescatar el enfoque de "economía política" de los economistas clásicos que se perdió con la transformación de este en "economía".

Junto con Celso Furtado y Juan Noyola Vázquez, Osvaldo Sunkel desempeñó un papel central en el inicio y el desarrollo del enfoque estructural de la inflación. Al distinguir entre presiones inflacionarias básicas, circunstanciales y acumulativas, la contribución de Sunkel completó el modelo de inflación estructural canónico que jugaría un papel fundamental en la comprensión del comportamiento de la inflación en América Latina.

A. El significado del enfoque estructural de la inflación

Los análisis del enfoque estructural de la inflación completaron, expandieron y profundizaron el análisis planteado por Prebisch (1949) en su contribución clásica, *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. Por su parte, el enfoque estructural y los debates sobre la inflación que tuvieron lugar en la década de 1960 dieron origen a los términos "estructuralista" y "estructuralismo".

El enfoque estructural de la inflación es importante, por un lado, porque fue un canal para atraer la atención sobre los problemas de largo plazo (estructurales) de la región y afinar su análisis. El objeto de análisis del enfoque estructural se centró en los cambios en la composición —y no solo en el nivel— de la demanda y la oferta agregadas que llevan aparejados los procesos de desarrollo económico. La inflación aparece como una manifestación producto de la falta de articulación entre la composición de ambas magnitudes[3]. No es mera coincidencia que el enfoque estructural de la inflación haya surgido en el período de la industrialización dirigida por

[3] En cambio, en el enfoque monetario la inflación/deflación surge de la discrepancia entre el nivel de ambas variables.

el Estado (1945-1970)[4]. Fue justamente en ese período cuando afloraron las tensiones estructurales entre la demanda y la oferta, como se reconocería en los principales trabajos sobre el enfoque estructural.

De la misma manera, los efectos de la inflación se visualizan desde la perspectiva de su impacto en la composición de las variables económicas ("lo grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias en la distribución del ingreso y las distorsiones que trae aparejada[s] entre la estructura productiva y la estructura de la demanda"[5]).

Al focalizar el análisis en la composición y la estructura de las variables económicas, este enfoque puso en evidencia una de las principales debilidades del marco analítico de la teoría cuantitativa del dinero y, de manera más general, de la teoría monetaria ortodoxa[6]. Esta es una segunda razón por la cual el enfoque estructural importa.

La teoría monetaria ortodoxa, ya sea para una economía cerrada o abierta, así como todas las implicaciones a nivel teórico o de política que de estas se derivan, se basa en un supuesto central: la homogeneidad de los agentes económicos y del tipo de economía que es el objeto de estudio de esta teoría. No existe un espacio conceptual para introducir la heterogeneidad. Así pues, ni la teoría cuantitativa del dinero ni los marcos monetarios más recientes como el marco de metas de inflación son capaces de incorporar en su marco analítico la problemática que en la realidad caracteriza a las economías de mercado con múltiples agentes y bienes (vale decir, la coordinación de las distintas actividades de producción y distribución, así como la asignación de recursos) y menos aún, la que enfrentan las economías en desarrollo.

No obstante, esta debilidad de la teoría monetaria ortodoxa no fue articulada de manera explícita en los análisis del enfoque estructural. Además, en diversas ocasiones este aspecto fue oscurecido por la excesiva importancia que se ha concedido a la contraposición de una teoría real de la inflación (el enfoque estructural) con una teoría monetaria (teoría cuantitativa) al respecto. En realidad, los fundamentos analíticos del enfoque estructural y la teoría monetaria ortodoxa derivan de su caracterización del sector real y su funcionamiento. En esto radica su similitud (ambos son "teorías reales") y su diferencia (ambos caracterizan de manera distintiva el funcionamiento del sector real).

---

4 La expresión "industrialización dirigida por el Estado" fue acuñada por Ocampo (2004). Refleja el hecho de que las políticas de industrialización en América Latina en las décadas de 1950 y 1960 fueron mucho más amplias que las que engloba el término tradicionalmente utilizado para identificarlas, vale decir, la sustitución de importaciones.

5 Noyola (1956, pág. 177).

6 Se entiende por teoría monetaria ortodoxa la que está asociada al paradigma dominante. Esta incluye diversas variantes que se articulan en torno a los postulados centrales de la teoría cuantitativa del dinero.

En la teoría monetaria ortodoxa la caracterización del sector real se fundamenta en el teorema de la existencia del equilibrio en una economía competitiva[7]. En el caso del enfoque estructural, esta caracterización surge a partir de la observación empírica de hechos estilizados de las economías de América Latina y de métodos analíticos inductivos, pero nunca llegó a transformarse en un modelo analítico distinto al utilizado por la teoría cuantitativa. Esto sigue siendo una tarea pendiente.

Este trabajo se divide en siete secciones. En la primera se describe la formación del enfoque estructural canónico de la inflación. En la segunda y la tercera secciones se muestra que el aporte positivo central de este enfoque consistió en focalizarse en los problemas de largo plazo de las economías de América Latina. En la cuarta sección se argumenta que la principal diferencia entre el enfoque estructural y el monetario radica en las distintas visiones de la determinación del nivel del producto. En la quinta y la sexta secciones se sostiene que el enfoque estructural, al centrarse en la composición y la heterogeneidad, puso en evidencia los límites de la teoría monetaria ortodoxa.

A modo de conclusión se indica que el enfoque estructural carece de un marco analítico más amplio, siendo esta una de sus principales debilidades y una tarea que queda aún pendiente.

B. Breve reseña del origen y formación del modelo canónico estructural[8]

La hipótesis de que la inflación es una problemática inherente al desarrollo económico y por ende de naturaleza estructural —más que un fenómeno monetario que depende de las acciones y postura de las autoridades monetarias— se originó a principios de la década de 1950. Tenía como propósito explicar el vínculo positivo entre crecimiento e inflación, la persistencia de esta última y los resultados poco favorables de los programas de ajuste ortodoxo de la época.

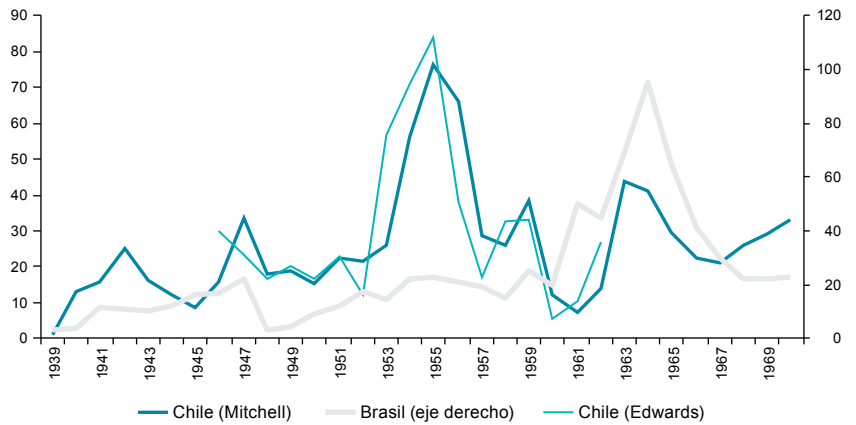
---

7 El trabajo de Arrow y Debreu (1954) constituye la base de todos los modelos macroeconómicos.

8 Entre los trabajos de base de la teoría estructural de la inflación cabe mencionar los siguientes: Furtado (1954); Noyola (1955 y 1956); CEPAL (1957); Furtado (1958); Sunkel (1958); Pinto (1960); Prebisch (1961); De Oliveira (1961); Seers (1962); Villa (1966) y Baer (1967). Ellos ofrecen una panorámica general del desarrollo de este enfoque. La literatura a la que dio lugar el enfoque estructural de la inflación es muy amplia. Hasta principios de la década de 1990 la teoría de la inflación estructural continuó siendo un tema de debate acerca de las causas y consecuencias de la inflación (Kirkpatrick y Nixson, 1976; Heyman y Navajas, 1990; Olivera, 1991; Pereira, Nakano y Reeks, 1987; Canavese, 1982). Con la puesta en marcha de las reformas asociadas al consenso de Washington, la teoría estructural perdió gran parte de su relevancia y rol en los debates académicos y de política económica. A partir de entonces pasó a ser un tema más confinado a la historia del pensamiento económico (Danby, 2005; Mallorquín, 2012; Boianovsky, 2012). En estos artículos hay un intento de rescatar y poner en evidencia las contribuciones centrales del enfoque estructural. Este punto de vista está aún más desarrollado en Vera (2013).

Las experiencias del Brasil, Chile y México fueron consideradas casos emblemáticos (Noyola, 1955 y 1956; Sunkel, 1956). La evidencia disponible sobre los casos de Chile y el Brasil para el período 1939-1970 muestra que en el primero la tasa de inflación experimentó una tendencia al alza entre 1945 y 1955, año en el que llegó a un máximo del 76,3% anual. Las políticas de estabilización adoptadas en el período 1955-1958 lograron reducir la inflación al 25,9% en 1958 (véase el gráfico VI.1)[9].

Gráfico VI.1
Chile y Brasil: tasas de inflación, 1939-1970
(En porcentajes)



Fuente: B. Mitchell (ed.), *International Historical Statistics: Americas 1750-1993*, Nueva York, Stockton Press, 1998; S. Edwards, "Establishing credibility: the role of foreign advisors in Chile's 1955-1958 stabilization program", *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crises*, S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), Chicago, University of Chicago Press, 2007.

No obstante, la inflación volvería a repuntar a principios de las décadas de 1960 y 1970, reflejando su persistencia y el hecho de que su mecánica no respondía solo a factores de carácter monetario. Si bien el programa de ajuste, similar en parte a las recomendaciones de los expertos monetarios ("doctores monetarios") y en particular de Edwin Kemmerer en la década de 1920, no solucionó la problemática de la inflación, sí tuvo efectos contractivos en la actividad económica, lo que justificó aún más la necesidad de proponer una explicación alternativa de la inflación[10].

---

[9] El programa de estabilización fue diseñado por la empresa consultora de los Estados Unidos Klein-Saks. Propugnaba una política monetaria restrictiva, contención del alza de los costos laborales y del aumento del gasto público, una reforma cambiaria que produjo una devaluación significativa, y la liberalización de los precios de los productos agropecuarios (Sunkel, 1958; Edwards, 2007). La misión Klein-Saks dejó el país en octubre de 1958. En la década de 1950 también se aplicaron programas de estabilización en la Argentina, Colombia y el Perú.

[10] Véase Hirschman (1961). En su misión a Chile en 1925, Kemmerer estableció el banco central, con un régimen cambiario de patrón oro y de cambio fijo entre el peso y la libra esterlina.

Por su parte, en el caso del Brasil, la tasa de inflación muestra una tendencia al alza a partir de 1948, llegando a un máximo en 1964 (95,5%), lo que indica —tal como se señala más adelante— que por sus efectos redistributivos contribuyó al crecimiento económico. En 1964, se implementó el plan de estabilización (Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG)), mientras que a mediados de la década de 1950 en Chile se puso en marcha un plan de austeridad conocido como Plan Klein-Saks. La inflación disminuyó en el Brasil hasta llegar al 23% en 1970 (y al 12,8% en 1973), pero volvería a repuntar en las próximas dos décadas, mostrando una vez más su persistencia y un origen más profundo que el mero exceso de liquidez en la economía.

El modelo estructural canónico se formuló en la década de 1950, aproximadamente entre 1952 y 1958. Las formulaciones posteriores que se esbozaron hasta bien entrados los años ochenta (y los años noventa si se tienen en cuenta las formulaciones de la inflación inercial) formalizaron algunos aspectos del modelo estructural (Olivera, 1960 y 1964) y se enfocaron en un aspecto en particular (Simonsen, 1983), pero no puede decirse que introdujesen ni desarrollasen nuevos aspectos analíticos del modelo estructural.

Además, la formalización del modelo estructural no fue del todo beneficiosa y en cierta manera constituyó un retroceso al enmarcar las categorías del enfoque estructural en la lógica del análisis económico ortodoxo. Así, Olivera (1964, pág. 322) afirma que la parte útil central de la "doctrina estructuralista" puede fácilmente plasmarse en un análisis económico perfectamente ortodoxo y sencillo.

En una de las primeras caracterizaciones de la inflación estructural, Furtado (1954a) explica que la inflación resulta del hecho de que la oferta agregada no puede aumentar en su nivel ni cambiar en su composición de manera automática ante las variaciones en el nivel y composición de la demanda agregada. En este escrito Furtado se concentra en el sector externo, uno de los elementos que acabaría constituyendo uno de los componentes centrales de la explicación integral de la inflación estructural. Por su parte, en el *Estudio Económico de América Latina, 1954* de la CEPAL se aborda la inflación y en particular se analiza el caso chileno, uno de los casos de estudio emblemáticos, como un problema resultante de la pugna distributiva entre los asalariados, los empresarios y el gobierno.

Un año más tarde el economista mexicano Juan Noyola, en su análisis sobre la inflación y el desarrollo en Chile (Noyola, 1955), presenta un enfoque mucho más articulado sobre la inflación basado en la observación de la estructura y funcionamiento de las economías de América Latina, que luego aplica también al caso de México (Noyola, 1956)[11]. Los elementos que

[11] En su trascendental contribución, Noyola (1956) cita a su vez a Kalecki (1976) y Aujac (1954). Es probable también que Kaldor, quien se encontraba en la CEPAL en 1955, haya contribuido al análisis de Noyola (Kaldor, 1964; Arndt, 1987).

forman parte del análisis incluyen los de carácter estructural por sí mismos (diferencias de productividad), los de índole dinámica (exportaciones) y los factores institucionales (grado de monopolio).

Noyola clasifica estos elementos en un modelo que distingue entre las fuerzas causales de la inflación (las presiones inflacionarias básicas) y los mecanismos de propagación: el fiscal, el crédito y los reajustes de precios y salarios. La intensidad del proceso se explica esencialmente por las presiones básicas y en menor medida por los mecanismos de propagación.

En el caso de Chile las razones de fondo que explican la existencia de los mecanismos de propagación son el elevado grado de especialización de los recursos utilizados por el sector exportador, la escasa compresibilidad y sustituibilidad de las importaciones, el régimen agrícola y la dependencia de la clase media, y los obstáculos a que en su seno continúe formándose y evolucionando una auténtica clase media (Noyola, 1955). La utilización del mismo esquema para el caso de México muestra que las causantes de la inflación no son siempre las mismas y que por ende los remedios no pueden ser de carácter universal. México comparte una de las presiones inflacionarias básicas de Chile (la incapacidad de las exportaciones para crecer con la misma velocidad que la economía interna (Noyola, 1956, pág. 171)), aunque con una menor intensidad, pero no se caracteriza por una oferta inelástica de alimentos.

Sunkel (1956) publica "Algunos aspectos de la aceleración inflacionaria en Chile", documento en el que analiza el proceso inflacionario en el país en 1953, como resultado de las condiciones estructurales e institucionales que afectaban a la minería del cobre. Sunkel analiza los vínculos entre las exportaciones, el balance fiscal y la inflación[12].

Hacia 1957 el enfoque estructural ya había pasado a formar parte del pensamiento de la CEPAL, como lo demuestra la mención explícita a los factores estructurales de la inflación en su *Estudio Económico de América Latina, 1957* (CEPAL, 1958).

En 1958 Sunkel afina el modelo de la inflación estructural al distinguir entre presiones inflacionarias básicas, circunstanciales y acumulativas. Las presiones inflacionarias constituyen las causas iniciales de los procesos inflacionarios, mientras que los mecanismos de propagación mantienen la inercia u otorgan fuerza (en el sentido físico) a dicho proceso. Las presiones circunstanciales se refieren a eventos o decisiones exógenas, mientras que las presiones acumulativas son endógenas a la inflación. La endogeneidad de la inflación permite incorporar la retroalimentación de la inflación hacia otras

[12] Sunkel explica de qué manera la contracción de las exportaciones que sufrió el país se tradujo en una disminución de los ingresos fiscales y forzó a una depreciación cambiaria para reducir los subsidios de importación financiados con los ingresos del cobre. La devaluación, junto con el aumento de la tributación indirecta, dio lugar a un aumento de la inflación. Esto fue reforzado por una contracción en la oferta debido a la crítica situación del comercio exterior.

variables, a la vez que otorga un carácter dinámico al enfoque estructural. El mecanismo de propagación por excelencia es la pugna distributiva entre los distintos agentes y sectores de la economía.

La contribución de Sunkel completa el modelo de inflación estructural canónico. A partir de aquí los análisis de Noyola y Sunkel se transforman en los referentes para todos los análisis posteriores que adoptaron o utilizaron, de una u otra manera, este enfoque y su clasificación taxonómica.

C. La inflación, un motivo para enfocarse en los problemas del desarrollo de América Latina

Como se destaca en los principales trabajos sobre el enfoque estructural de la inflación, este surgió en primera instancia como una reacción y una crítica a la idea de que la inflación es un fenómeno monetario. Según la teoría de la inflación estructural, la inflación tiene sus raíces en la esfera real. Como sostiene Noyola (1956, pág. 162): "La inflación no es un fenómeno monetario; es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios".

De la misma manera Sunkel (1958, pág. 571) afirma:

> Es necesario, pues, comenzar a superar los tradicionales enfoques de corto plazo con que se acostumbra analizar la inflación en nuestros países, enfoques que consisten en exhibir acusadoramente las ya clásicas estadísticas monetarias y atribuir los calificativos de "manirroto", "débil" e "irresponsable" al gobierno, el Banco Central y los sindicatos, respectivamente. Este tipo de "análisis", que en el mejor de los casos apenas si permite delinear la trayectoria de la inflación en la esfera financiera, jamás logró explicar sus causas, su persistencia ni mucho menos sus características locales.

No obstante, la exposición de los argumentos en los análisis del enfoque estructural, así como los temas centrales abordados en el debate que tuvo lugar entre los partidarios del enfoque estructural y los monetaristas, no apuntan tanto a cómo abordar, caracterizar o medir los fenómenos monetarios. Constituyen más bien esfuerzos para atraer y focalizar la atención en los obstáculos de largo plazo al desarrollo de las economías de América Latina. Como señala Hirschman (1964), la posición estructuralista es realmente un intento de extraer economías externas del problema de la inflación, de utilizarla con el fin de poner presión y aunar nuevas fuerzas para poder resolver otros problemas que son más fundamentales. El estructuralismo es un intento de utilizar la inflación para algo que vale la pena.

Los planteamientos sobre la inflación estructural pusieron el énfasis en uno de los temas centrales del desarrollo económico, a saber, el proceso

de cambio estructural. Esto a su vez necesariamente lleva a analizar la coordinación y articulación entre los niveles y la composición de la demanda y la oferta agregadas. Como sostiene Furtado (1977), el cambio estructural económico es inherente a cualquier proceso de desarrollo y toma la forma de cambios súbitos o graduales en la función de demanda y en la composición de la oferta. De hecho, el estudio del desarrollo puede ser concebido como la identificación y anticipación de tales cambios y las interacciones y posibles relaciones causales entre estos. El grado de desarrollo depende de la efectividad de los centros de decisión estratégicos (centros cíclicos) y la flexibilidad de las propias estructuras. En las economías desarrolladas, los agentes cuyas decisiones son capaces de provocar procesos acumulativos —y por ende de generar el cambio estructural— actúan tanto por el lado de la oferta como de la demanda. De hecho, existe un proceso de causalidad circular en el que el aumento de la productividad y la diversificación de la demanda se refuerzan mutuamente. Cuán rápidamente los agentes responden a una nueva situación dependerá de la flexibilidad relativa de la estructura económica.

El modelo de desarrollo de América Latina fue distinto al descrito para los países desarrollados. Se produjo mediante la expansión del sector exportador, pero contrariamente a lo que ocurrió en los países más avanzados, no progresó ni pudo transformarse en punta de lanza del desarrollo económico y social, debido a su falta de diversificación y escasos encadenamientos con el resto de la economía.

Justamente, en el caso de América Latina el análisis de las tensiones estructurales provocadas por la ausencia de correspondencia entre demanda y oferta agregadas fue una de las contribuciones importantes del enfoque estructural de la inflación. Según afirma Furtado (1977), el estudio de las tensiones estructurales es uno de los aspectos más interesantes del desarrollo reciente de América Latina y su entendimiento fue promovido solo cuando se cuestionó el enfoque teórico tradicional para abordar la inflación.

La falta de articulación entre la oferta y la demanda, y de manera más precisa la falta de flexibilidad en la composición de la oferta para adaptarse a los cambios producidos en el nivel y composición de la demanda agregada, aparecen en los análisis de la inflación estructural bajo la categoría de las presiones inflacionarias básicas. Estas incluyen la restricción externa, el deterioro de la productividad, el desempeño mediocre de la inversión, un sistema de infraestructura inadecuado y un sistema tributario incapaz de hacer frente a las necesidades de una sociedad moderna[13].

En el sector externo la falta de articulación entre oferta y demanda se manifiesta en un crecimiento de las importaciones que sobrepasa el crecimiento del ingreso (vale decir, la elasticidad ingreso de las importaciones

[13] Cabe destacar que la insuficiencia del sistema tributario aparece también como un mecanismo de propagación.

es mayor que 1). El crecimiento de las importaciones se explica, entre otras cosas, por factores inherentes al proceso mismo de desarrollo económico, tales como la dependencia que tiene la producción interna respecto a los insumos importados.

Por su parte, las exportaciones tienden a ser volátiles debido a los vaivenes de la demanda externa, así como a la variación de los términos de intercambio. Este ha sido uno de los hechos estilizados recientes más importantes a los que ha dado lugar el inicio, desarrollo y fin del superciclo de las materias primas (2002-2010). También se destaca, así como ocurre en la actualidad, que parte del problema exportador radica en la elevada concentración de las empresas exportadoras.

Según un análisis de la CEPAL (2014), la proporción de empresas exportadoras es muy reducida, y se sitúa por debajo del 1% en los países para los cuales se dispone de información[14]. Las empresas exportadoras están altamente concentradas: el primer percentil de las firmas exportadoras representa más del 70% de las exportaciones totales.

Los análisis en el plano fiscal destacaron una base impositiva estrecha, baja elasticidad de los tributos respecto a los cambios en el ingreso, regresividad del sistema tributario —reflejada por la importancia que tienen los impuestos directos en relación con los indirectos—, dependencia del sector externo y alto grado de evasión. Actualmente persisten los mismos problemas en América Latina, tal como se destaca en un reciente documento de la CEPAL (2017, pág. 8):

> [...] es imperativo mejorar los sistemas tributarios en la región, que en la mayoría de los países se caracterizan por una insuficiente recaudación producto de las ínfimas tasas efectivas pagadas por el decil más rico, una alta evasión en el impuesto sobre la renta y en los impuestos indirectos (de 6,7 puntos del PIB regional, según estimaciones de la CEPAL, lo que en 2015 correspondió a cerca de 340.000 millones de dólares) y bases impositivas erosionadas por la proliferación de incentivos tributarios.

El dinamismo de la inversión no ha mostrado cambios significativos a lo largo del tiempo y la productividad no ha mejorado. La evidencia disponible para el período 1980-2014 muestra que la tasa de inversión (formación bruta de capital fijo respecto del PIB) se situó en el 15,4%, el 14,2% y el 15,1% en los períodos 1980-1990, 1990-2000 y 2000-2014, respectivamente. Por su parte, la tasa de variación de la formación bruta de capital en términos reales ha anotado una tendencia a la baja (fue del 7,9% en el período 1970-1980, del -1,9% en 1980-1990, del 5,0% en 1990-2000, del 5,0% en 2000-2010 y del 0,8% en 2010-2016). También América Latina y el Caribe muestra uno de los mayores

[14] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). La información presentada corresponde a alrededor de 2010.

niveles de volatilidad de la inversión (medido por el coeficiente de variación de la inversión como porcentaje del PIB) en relación con otras regiones del mundo en desarrollo.

Por último, América Latina y el Caribe muestra uno de los niveles más elevados en la desigualdad del ingreso personal. El coeficiente de Gini de la distribución del consumo per cápita se sitúa en un 0,44 para América Latina y el Caribe y África Subsahariana. El resto de las regiones tienen coeficientes por debajo de 0,40 (Asia Oriental y el Pacífico: 0,38; Europa Oriental y Asia Central: 0,34; Oriente Medio y África del Norte: 0,36; y Asia Meridional: 0,35) (CEPAL, 2016).

Cabe decir que los problemas del desarrollo —que según los partidarios del enfoque estructural constituyen manifestaciones de las tensiones estructurales existentes— han persistido en el tiempo y son actualmente el centro de preocupación de las políticas económicas de la región. Estas tensiones estructurales no necesariamente deben reflejarse en procesos inflacionarios. Debido en parte a los cambios institucionales que han experimentado las economías de América Latina en las últimas tres décadas, las tensiones estructurales afloran bajo la forma de ciclos financieros propulsados por la entrada de capitales, un mayor endeudamiento de los hogares y las empresas, y un crecimiento económico que no logra cambiar su evolución tendencial.

Contrariamente a los problemas de largo plazo identificados por el enfoque estructural, la amenaza inflacionaria, si bien constituye un motivo de preocupación en algunos países, no reviste la importancia que tenía en décadas anteriores, como la década en la que se desarrolló el enfoque estructural.

De hecho, la evidencia empírica muestra que, a partir de la mitad de la década de 1990, la tasa de inflación de la mayoría de los países de América Latina y su volatilidad han disminuido en relación con décadas anteriores[15]. Datos disponibles para el período 1980-2016 muestran que entre 1980 y 1989 la inflación promedio regional se situó alrededor del 130%, mientras que los países de América del Sur tuvieron una inflación promedio del 270%. Hacia la segunda mitad de la década de 1990 la región mostraba en promedio una inflación de alrededor del 14%. La tendencia a la baja se ha

[15] A partir de los datos obtenidos del Banco Mundial (2018) sobre las series de inflación, se buscó testear si las tasas de inflación de los períodos 1960-1990 y 1991-2016 eran estadísticamente iguales. Para lo anterior se utilizó un *test t* pareado en el que la hipótesis nula es si la diferencia entre las medias de estas variables en los dos períodos mencionados es estadísticamente significativa. Los resultados para una muestra de 140 países para el test de medianas muestran que se puede rechazar la hipótesis nula de que las medianas en estos dos períodos sean estadísticamente iguales al 95% de confianza, dado que el valor t (3,66) es mayor que el valor crítico (1,96) para este nivel de confianza (se podría rechazar incluso al 99% de confianza). Un test similar se llevó a cabo para los países de América Latina con resultados idénticos. El valor del estadístico t es de 2,01 al 95% de confianza para el test de igualdad de medianas y de 71,6 para el test de igualdad en la varianza de la inflación.

mantenido en el tiempo, de modo que la tasa de inflación alcanzó un promedio del 4,4% entre 2000 y 2010, y del 3,1% en el período 2011-2016. Esta tendencia se ha dado en la mayoría de los países de la región, con independencia del marco monetario y cambiario y de las estrategias monetarias adoptadas. Esto indicaría que la disminución de la tasa de inflación tiene poca relación con factores tales como la independencia del banco central.

D. La heterogeneidad y sus implicaciones

Aunque las tensiones estructurales surgen en los períodos en los que se promueve deliberadamente el desarrollo económico, como durante la industrialización dirigida por el Estado (Furtado, 1977), estas emanan de procesos históricamente contingentes. En este sentido, las tensiones estructurales no se manifiestan de la misma manera ni con la misma intensidad en todos los países, sino que son heterogéneas. Esto implica que la observación empírica —más que un conjunto de axiomas e hipótesis de comportamientos generales, universales y ahistóricos que caracterizan una buena parte del pensamiento económico— debe constituir el punto de partida del análisis y la comprensión de las tensiones estructurales.

Noyola (1956, pág. 163) sostiene que el análisis de la inflación no puede limitarse a la aplicación mecánica de categorías o herramientas teóricas y que ni siquiera los análisis más sofisticados de Aujac y Kalecki basados en el poder de regateo de las clases sociales "nos pueden llevar muy lejos en la comprensión de los fenómenos inflacionarios en América Latina, si no se introducen en el análisis una serie de elementos derivados de la observación de la estructura y del funcionamiento de la economía de nuestros países. Al introducir tales elementos se llega a la conclusión inevitable de que la inflación es en cada país latinoamericano un problema específico y distinto, aun cuando puedan encontrarse una serie de rasgos comunes entre todos ellos".

Sunkel (1958, pág. 571) establece un planteamiento similar al analizar la inflación en Chile antes y después de 1956:

> Téngase presente, en efecto, que la inflación en Chile tiene una persistencia ya casi secular, que su ritmo ha sido muy elevado y aun creciente durante la posguerra, que a pesar de ello no se ha producido —como es frecuente— una hecatombe financiera y un completo desbarajuste del sistema productivo, y que solo recientemente se han apreciado algunos de los efectos que tradicionalmente se esperan de la inflación: la redistribución del ingreso en perjuicio de los sectores de rentas contractuales, el abandono del dinero como medio de cambio, la acumulación desmesurada de existencias, etcétera.
>
> Estos pocos rasgos fundamentales del proceso inflacionario chileno acusan suficientemente la naturaleza un tanto peculiar del fenómeno. […] La verdad escueta […] es que la inflación no ocurre *in vacuo*, sino

> dentro del marco histórico, social, político e institucional del país. No parece desacertado suponer entonces que la inflación chilena —como la de otros países de similar grado de desarrollo, parecida estructura económica y comparable evolución histórica— debe ser analizada a la luz de una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretende ser aplicada.

Unos años antes, en una carta a Prebisch, Furtado (1954b) había expresado un punto de vista similar, al afirmar que en abstracto la inflación era una manifestación del desequilibrio, que aparecía en distintas formas en cada caso concreto y que era peligroso observar un caso particular y generalizar. Agregaba que la inflación chilena era un fenómeno complejo y específico, y que la conexión entre las exportaciones y la formación del ingreso era muy distinta de las prevalecientes en otros países latinoamericanos. En su opinión, debían llevarse a cabo estudios concretos acerca de los desequilibrios inflacionarios en cada país.

En su análisis comparativo sobre la inflación en Chile y México, Noyola (1956) sostiene que la presión inflacionaria básica que se origina en ambos países en el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones, dando lugar a presiones de devaluación del tipo de cambio, ha sido menos intensa en México que en Chile, lo que se explica por la mayor diversificación de la canasta exportadora del primero en relación con el segundo. Lo mismo ocurre con los mecanismos de propagación, debido a mecanismos defensivos más débiles entre los grupos de menores ingresos en el caso de México.

La heterogeneidad también se refleja en los efectos de la inflación. El enfoque estructural puso el énfasis en los efectos redistributivos de la inflación, lo que contrasta con el enfoque monetario, que percibe la inflación como un impuesto a los saldos monetarios reales[16]. Es justamente a través de sus efectos redistributivos (es decir, de sus efectos de composición) que la inflación tiene un efecto no solo de corto sino también de mediano plazo en

[16] En este sentido, el análisis de la inflación del enfoque estructural es muy similar al de Keynes (1971): el cambio en el valor del dinero, es decir, en el nivel de precios, es importante para la sociedad en la medida en que su incidencia es desigual. En el enfoque monetario, el efecto distribución ocurre solo entre los agentes y el gobierno. De hecho, es curioso que en los análisis históricos del enfoque monetario —por ejemplo, el de las hiperinflaciones que tuvieron lugar después de la Primera Guerra Mundial— se ignoren por completo los efectos redistributivos y, por ende, reales de este fenómeno (Cagan, 1953). Como está bien documentado por los historiadores (Feldman, 1993) y los análisis iniciales de este fenómeno (Bresciani-Turroni, 1968), los elevados índices de inflación tuvieron efectos notorios en la distribución del ingreso y en la estructura productiva e industrial (Pérez Caldentey, 1996). En el caso particular de Alemania, la hiperinflación de principios de la década de 1920 ayudó a reestructurar verticalmente algunas de las industrias más importantes del país, con consecuencias de largo plazo en la economía.

la actividad real. Los efectos redistributivos varían entre los países[17]. Noyola destaca en los casos de Chile y México el efecto negativo de la inflación en la masa salarial y el efecto positivo en los beneficios.

Furtado destaca la manera en la que, en el caso del Brasil, la inflación acompañó y estimuló el proceso de acumulación, tanto aumentando el nivel de ingreso real como actuando de mecanismo redistributivo que favorece a los grupos ligados a la inversión. En su opinión, la acumulación fue apoyada esencialmente por el proceso inflacionario, que en las últimas décadas había asumido varias formas. Para este autor, la inflación es un proceso de redistribución de ingresos, producto de causas variadas, pero que siempre opera en beneficio de los grupos ligados a la inversión. El ingreso real que fue redistribuido por causa de la inflación fue, en esta fase, creado por la propia inflación (Furtado, 1965).

E. La crítica a la teoría monetaria del paradigma dominante

Al poner en evidencia los problemas fundamentales del desarrollo y su manifestación en América Latina, el enfoque estructural de la inflación también plantea, de hecho, una crítica central a la teoría monetaria ortodoxa. Esto se aplica tanto a la teoría cuantitativa tradicional como a los enfoques monetarios más recientes, a saber, el enfoque de generaciones traslapadas o el régimen de metas de inflación que ha sido adoptado desde principios de la década de 2000 por un grupo importante de países en América Latina[18].

---

[17] Como afirma Noyola (1956, págs. 164-165): "empezaré por señalar a ustedes un contraste entre ambas inflaciones, que fue particularmente marcado durante todo el período, pero sobre todo durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1939 y 1947, el nivel general de precios aumentó 3,6 veces en Chile y solo 2,6 veces en México. En cambio, la distribución del ingreso, si bien se alteró en cierta medida en Chile en detrimento de los asalariados, no sufrió nada parecido a la radical transformación ocurrida en México. Todos ustedes conocen los datos revelados por la Comisión Mixta, que indican que la participación de los salarios en el ingreso nacional cayó de 30 a menos de 22% en ese período, en tanto que la de las utilidades subió de 26 a 45%. En Chile se crearon, sin duda, nuevas y cuantiosas fortunas durante el período de guerra, pero de ninguna manera ocurrió lo que en México, que equivalió a una verdadera revolución social en sentido inverso, sin la cual no se explicarían muchas de las características sociales y políticas de nuestro país en el momento actual".

[18] Varios países de América Latina han tendido en la última década a mostrar su predilección por la adopción de modalidades de metas explícitas de inflación: cabe citar como ejemplos el Brasil (1999), Chile (1999), Colombia (1999), Guatemala (2005), México (2001) y el Perú (2002). A estos países que ya tienen en funcionamiento un régimen pleno de metas explícitas de inflación hay que sumar otros que se encuentran en proceso de implementación de dicho régimen (Costa Rica, Paraguay y República Dominicana). Costa Rica decidió orientar su política monetaria hacia un régimen de metas explícitas de inflación en 2005. El Paraguay optó por iniciar la puesta en marcha formal de este mecanismo en 2011. Por su parte, la República Dominicana inició su transición hacia un régimen de metas explícitas de inflación en 2012. Esto significa que aproximadamente la mitad de los países de América Latina se adhieren al marco de metas explícitas de inflación. El Uruguay constituye un caso atípico, ya que comenzó a implementar un régimen de metas de inflación en 2007 y decidió revertir hacia un régimen de metas cuantitativas en 2012.

La crítica es en esencia simple. La teoría monetaria del paradigma dominante, cuyo eje central es la neutralidad del dinero y por ende la determinación de las posiciones de largo plazo por las fuerzas reales del sistema, es válida y coherente únicamente para una economía con un solo agente y al considerar la producción para una economía con un solo bien[19]. En otras palabras, la teoría necesita como precondición la propiedad de homogeneidad de los agentes económicos y de los bienes en las economías a las cuales aplica su análisis. Aunque la propiedad de homogeneidad ha sido frecuentemente un supuesto tácito en los análisis del paradigma dominante, existe un reconocimiento explícito cada vez mayor de este supuesto. Uno de los reconocimientos más explícitos es el del Premio Nobel de Economía Thomas Sargent, cuando afirma que hay un comunismo de modelos, que todos los agentes del modelo, el económetra y Dios comparten el mismo modelo, y que las contundentes y útiles implicaciones empíricas de las expectativas racionales se derivan de este comunismo de modelos (Evans y Honkapohja, 2005, pág. 4)[20].

La propiedad de homogeneidad implica no solo circunvalar el problema de coordinación de las actividades económicas —que es la razón por la cual surgió la ciencia económica— para explicar el orden del desorden aparente en una economía de libre mercado (las economías de mercado no tienen un mecanismo de coordinación evidente). Esto significa además que los problemas asociados a la composición de las magnitudes económicas, que son en esencia los problemas del desarrollo económico y sus características estructurales, son simplemente irrelevantes o inexistentes. Este fue el tema de fondo del debate entre monetaristas y estructuralistas citado anteriormente.

Los autores que desarrollaron el enfoque estructural de la inflación no reconocieron la fuerza de esta crítica a la teoría ortodoxa. Tampoco la explicitaron. Ello se debe a que la teoría estructural de la inflación se planteó como una teoría de la inflación real en contraposición a la teoría tradicional y, de manera más precisa, la teoría cuantitativa, según la cual la inflación es producto solo de factores monetarios. No obstante, un análisis en profundidad de la teoría cuantitativa demuestra que sus fundamentos analíticos, así como sus conclusiones de teoría y política monetaria, dependen directamente de la manera en la que se concibe el funcionamiento de la economía real, más que del resultado de determinadas propiedades del dinero.

La determinación de las variables reales, entre ellas el nivel de producto, condiciona la definición de las propiedades del dinero. El dinero se concibe más que nada como un medio de cambio y es solo un refugio del poder de compra

---

[19] Esta es la esencia de la crítica a la teoría del capital, a la que la teoría ortodoxa nunca fue capaz de responder de manera satisfactoria.

[20] En general los supuestos clave de la teoría ortodoxa son tácitos. Keynes (1973a) sostiene que se buscarán en vano declaraciones expresas de las simplificaciones que han sido introducidas o de la relación de las conclusiones hipotéticas (las de la economía neutra) con los hechos del mundo real. Véase un argumento semejante en Keynes (1979).

(fuente de valor) de manera temporal (Friedman, 1975). La misma lógica se aplica al hecho de que la teoría monetaria ortodoxa no puede incorporar la quiebra o insolvencia de los agentes económicos en sus modelos. No es una posibilidad. La misma lógica se aplica también a la hipótesis de los mercados financieros eficientes. Como señaló Eugene Fama: no se pueden testear modelos de equilibrio sin eficiencia de mercado porque la mayoría de los modelos de equilibrio de mercado parten de la suposición de que los mercados son eficientes. Parten con una versión fuerte de esa hipótesis, a saber, que todo el mundo cuenta con la información relevante. Los test de eficiencia de mercado son test de equilibrio de mercado y viceversa, los dos están indisolublemente unidos (Clement, 2007).

En este sentido la distinción entre lo real y lo monetario, como aspectos que se contraponen, no constituye la diferencia básica entre el enfoque estructural de la inflación y los enfoques monetarios ortodoxos. Más bien la diferencia radica en la forma en la que conceptualizan el funcionamiento de la actividad en la esfera real. El enfoque estructural enfatizó las tensiones estructurales del desarrollo y su foco de análisis se centró en la composición del producto y la demanda y la oferta agregadas. El enfoque monetario se centra en el nivel de las variables reales y difícilmente puede introducir la composición en su análisis, debido a la coherencia teórica necesaria que subyace a la neutralidad del dinero y a las recomendaciones de política que esta propiedad conlleva.

F. Fundamentos analíticos del enfoque monetario

La base de la teoría monetaria tradicional es la ecuación de intercambio, que establece una identidad entre la liquidez que circula en una economía y el volumen correspondiente de transacciones ($MV \equiv PT$; M = masa u oferta monetaria; V = velocidad de circulación del dinero; P = nivel de precios medido por algún índice de precios; T = nivel de transacciones). La relación que expresa la ecuación de intercambio es un mero truismo y no implica causalidad alguna.

Transformar este truismo en una relación de causalidad implica establecer hipótesis definidas con respecto a la determinación y comportamiento de M, V, P y sobre todo T. Los primeros debates sobre la inflación que tuvieron lugar desde el siglo XVI hasta principios del XIX partieron de la premisa de que el nivel de precios (P) era la variable independiente en la ecuación de intercambio (Green, 1992).

La velocidad de circulación del dinero dependía de factores institucionales. Por su parte, el volumen de transacciones (T) o y (el volumen de producto) se determinaba por el nivel existente de acumulación, o por la identidad de Say, que establecía que todo lo que se ahorraba se invertía por definición sin que mediara una teoría de la determinación del nivel de acumulación. Así,

cambios en el nivel de precios resultantes, por ejemplo, de alteraciones en los precios individuales de la canasta de bienes que componían el índice de precios traían aparejados en el largo plazo cambios en la masa monetaria. En definitiva, los precios causaban el dinero y no a la inversa. Esta causalidad no emanaba de una teoría acerca de la determinación del nivel de producto, sino de la ausencia de tal teoría (Green, 1992).

La transformación de la identidad de Say en la ley de Say (o en una teoría de la determinación del nivel de producto (y)) fue lo que permitió revertir la causalidad, de tal manera que los precios son el resultado de cambios autónomos en la oferta monetaria, la tasa de interés de política monetaria o la liquidez, estableciéndose que la inflación es un fenómeno monetario. Sin embargo, este paso fundamental para el desarrollo del paradigma dominante y su teoría no estaba exento de dificultades. Una de las más importantes era el problema de la agregación de cantidades y magnitudes heterogéneas, patente sobre todo en la determinación de la oferta (que es el foco de análisis del enfoque estructural de la inflación) y los costos (vale decir, la oferta), una amalgama heterogénea de salarios, precios y rentas. Este problema fue tempranamente señalado por Mill (1945, pág. 134) en sus comentarios a la economía política de Senior: a su juicio era necesario, cuando se pretendía hablar de la razón entre la demanda de un bien y su oferta, que las dos cantidades fueran, en el sentido matemático, homogéneas; ambas debían ser estimadas en números de la misma unidad.

La homogeneidad requerida por la coherencia teórica de la ley de Say se logró eventualmente mediante la reducción de todos los costos a un concepto, el de la desutilidad. Todas las funciones de oferta se derivan simplemente sumando las funciones individuales (Eatwell, 1982). El mismo método se aplica a la derivación de la demanda (Debreu, 1959)[21].

El agregado es simplemente una suma de las distintas partes homogéneas que lo componen. No hay lugar o espacio para la heterogeneidad, que es un concepto tan importante para la teoría estructural de la inflación y el estructuralismo. De ahí el énfasis en el individuo, en la micro como punto de partida para llegar a la macroeconomía, vale decir, los microfundamentos. En la lógica de esta teoría, esta última no puede tener una existencia propia. Además, como todos los factores que incluyen la demanda y la oferta pueden ser reducidos a magnitudes homogéneas, la teoría es perfectamente simétrica en todos sus aspectos.

La ley de Say establece que los precios relativos y las cantidades son determinados simultáneamente por las fuerzas de la oferta y la demanda, que reflejan la maximización de la utilidad sujeta a las restricciones de las dotaciones y la tecnología. Los datos requeridos por la teoría (las preferencias,

[21] Véase también Walras (1954).

la tecnología, el tamaño de las dotaciones y su distribución) constituyen el conjunto de la información necesaria para establecer el modelo de formación de precios relativos como resultado de este ejercicio de maximización.

En el contexto de esta teoría, la determinación del nivel de producto real (y) a nivel agregado implica a la vez la determinación de una tasa de interés y de una tasa de desempleo correspondientes. Estas son las magnitudes "naturales" (como la tasa de desempleo natural o el producto potencial) que forman el eje central de la ley de Say. Cualquier desviación con respecto a estas magnitudes se categoriza como corto plazo y solo se especifica con respecto a las magnitudes o variables naturales (por ejemplo, con respecto a las posiciones de largo plazo). De esa forma, todos los fenómenos que estudia la teoría —incluida la inflación— se insertan en esta lógica[22].

G. Variedades del enfoque monetario

Una vez establecida la determinación del nivel del producto real (y) y dos supuestos, la estabilidad de la velocidad de circulación del dinero y la exogeneidad (en el sentido de control) de la oferta monetaria, los cambios en esta última variable dan lugar a cambios en el nivel de precios (es decir, en la inflación). La estabilidad de la velocidad de circulación del dinero se explica por la misma teoría: depende del producto potencial o natural o, lo que es en esencia lo mismo, del ingreso permanente[23]. Por su parte, la exogeneidad de la oferta monetaria se sustenta en el hecho de que los cambios en la oferta monetaria responden en su mayor parte a la base monetaria y no al multiplicador monetario[24].

---

22 Esto también se aplica al análisis de la dinámica de la macroeconomía y sus métodos de estudio empírico de la realidad (como todos los métodos econométricos, incluidos el filtro de Hodrick-Prescott y la autorregresión vectorial). Véase Blanchard y Summers (2017, pág. 7), donde figura un comentario sobre la autorregresión vectorial.

23 La renta permanente se define como:
(i) $y_p = (1-\psi)E\psi_i\, y_{t-i}$, donde $0<\psi<1$ y E es la esperanza matemática.
En una de las primeras verificaciones empíricas, Friedman (1975) aplica su teoría de la demanda de dinero para analizar el comportamiento secular y cíclico de la velocidad de circulación del dinero en los Estados Unidos durante un período de casi 100 años (1867-1960). El comportamiento secular depende del ingreso permanente, y el cíclico de la discrepancia entre el ingreso observado y el permanente. Friedman estima la siguiente demanda de saldos reales per cápita:
(ii) $M/NP_p = \gamma\,(yp/NPp)^{\delta}$, donde P_p es el nivel de precios permanente y γ un factor de escala.
En períodos largos los resultados indican dos hechos. En primer lugar, los movimientos en la demanda de dinero (y la velocidad de circulación del dinero) son poco significativos, lo que pone de manifiesto la estabilidad de dicha demanda. A su vez, la estabilidad se explica porque la cantidad de dinero que los individuos desean poseer depende del ingreso permanente y no de un ingreso transitorio. La velocidad observada (V) se expresa como el producto de la razón entre el ingreso actual (Y) y el ingreso permanente (Y_p) y la velocidad permanente (V_p):
(iii) $V = Y/Y_p * V_p$.

24 Finalmente, los cambios monetarios se explican por cambios en el dinero de alto poder o base monetaria. Los otros determinantes de la oferta de dinero, a saber, las razones entre las reservas y los depósitos (R/D) y entre el efectivo y los depósitos (C/D), desempeñan un papel en su determinación durante épocas de dificultades financieras.

De tal manera, en la teoría ortodoxa el marco monetario y la inflación son una consecuencia directa de la teoría que determina el nivel del producto real y su existencia, y su conceptualización depende de esta. La inflación surge como consecuencia de un desequilibrio real, el exceso de demanda por sobre el producto natural. Ciertamente esto viene determinado por un desequilibrio monetario inicial: el exceso de oferta monetaria sobre un nivel deseado de saldos reales. No obstante, esto no representa una formulación general sino más bien particular de la teoría monetaria ortodoxa.

Según otros autores, entre ellos Wicksell (1898 y 1935), la oferta monetaria es endógena y las alzas de precios tienen su origen en factores reales y no monetarios. El ejemplo que utiliza Wicksell (1898) en *Interest and Prices* para demostrar la validez de la teoría cuantitativa es un cambio en el progreso técnico que produce un exceso de inversión sobre el ahorro, lo que redunda en que la tasa de interés monetaria se sitúe por debajo de la natural, provocando un exceso de demanda. No por esta razón Knut Wicksell ha dejado de ser considerado uno de los padres de la teoría cuantitativa y de manera general de la teoría monetaria ortodoxa. En el ejemplo de Wicksell, el sistema bancario responde de manera pasiva, generando de esta manera un proceso acumulativo de inflación. Solo cuando el sistema bancario reacciona aumentando la tasa monetaria a la par con la tasa natural y eliminando por consiguiente el exceso de demanda, el proceso inflacionario llega a su fin.

Esta misma concepción está presente en las formulaciones más recientes de la inflación, tales como las del nuevo consenso macroeconómico. Este tiene como eje central la determinación del producto natural por las fuerzas reales del sistema (vale decir, por la ley de Say). De la misma manera, la inflación es producto de un "desequilibrio real", a saber, el exceso de demanda causado por un nivel de gasto deseado por encima del compatible con el producto natural (o, en la terminología del nuevo consenso macroeconómico, por una brecha de producto positiva).

El nuevo consenso macroeconómico se puede resumir sucintamente, sin sacrificar su contenido sustantivo, en tres ecuaciones, a saber, la demanda agregada, la regla de Taylor y la curva de Phillips.

(1) $y_t^g = f(y_{t-i}^g, y_{t+i}^g) + f(i_t - E\pi_{t+i}) + u_t$ Demanda agregada

(2) $i_t = f(r^*, E\pi_t, y_t^g) + f(\pi_t - \pi^*)$ Regla de Taylor
$\Leftrightarrow r = f(r^*, y_t^g) + f(\pi_t - \pi^*)$

(3) $\pi_t = f(y_t^g, \pi_{t-i}, E\pi_{t+i}) + v_t$ Curva de Phillips

La ecuación de demanda agregada (ecuación 1) establece una relación negativa entre la brecha de producto (y_t^g, la diferencia entre el producto actual real y el potencial) y la tasa de interés real ($i_t - E\pi_{t+1}$, siendo i_t la tasa

de interés nominal de corto plazo, E la expectativa matemática y π_{t+1} la tasa de inflación en el período $t+1$). De acuerdo con esta relación, tasas de interés más (menos) elevadas desestimulan (estimulan) el gasto en inversión y en consumo y, en el caso de las economías abiertas, en importaciones. Por consiguiente, la brecha de producto (la diferencia entre el producto actual real y el potencial) tiende a aumentar (disminuir) cuando las tasas de interés aumentan (disminuyen).

La ecuación 2 capta una función objetivo del banco central con arreglo a la especificación de una regla de Taylor. Esta ecuación es una aproximación al comportamiento observado de muchos bancos centrales. Muestra que aumentos en la inflación (π_t) por encima de una meta de inflación establecida y anunciada (π^*) dan lugar a aumentos de la tasa de interés de corto plazo (i_t) como para obtener tasas reales de interés más elevadas (r). De la misma manera, una menor brecha de producto (y_t^g) implica una mayor tasa de interés (r).

Por último, la ecuación 3 es una curva de Phillips que capta la relación existente entre la brecha de producto (y_t^g) y la tasa de inflación. La tasa de inflación varía de manera inversa con la brecha de producto. Una menor (mayor) brecha de producto implica mayor (menor) demanda y por consiguiente mayor (menor) presión inflacionaria[25].

Al igual que en Wicksell (1898 y 1935), el modelo de inflación requiere la introducción explícita de la tasa natural (o la tasa neutral) de interés de tal manera que una brecha de producto positiva corresponda a una brecha negativa de tasas de interés (es decir, a una tasa de interés monetaria por debajo de la natural y por consiguiente a un exceso de inversión sobre ahorro deseado). La inflación es síntoma de un desequilibrio en la esfera real y de que la tasa de interés monetaria no se encuentra en su nivel de equilibrio. De ahí que la corrección de este desequilibrio requiere un aumento de la tasa de interés monetaria (o tasa de interés de política monetaria). Al igual que en Wicksell (1898 y 1935), la oferta monetaria es endógena. Es una función de la brecha de las tasas de interés.

Puesto que estos enfoques —aparentemente distintos— comparten la misma teoría de la determinación del producto, tienen de hecho una visión de la inflación que es la misma[26]. El requisito de homogeneidad de la ley de Say también está presente en todos estos enfoques, incluido el nuevo consenso macroeconómico.

---

[25] Tanto la relación de demanda agregada como la de la curva de Phillips (ecuaciones 1 y 3) dependen no solo de variables determinísticas sino también de variables estocásticas capturadas por u_t y v_t y que reflejan choques no previstos.

[26] Friedman (1975, pág. 925) se refiere al largo plazo señalando que el equilibrio de largo plazo no es un estado alcanzable en la realidad, sino que es una construcción lógica que define una norma o patrón del cual el mundo real siempre se está desviando, pero al cual tiende a regresar.

El modelo del nuevo consenso macroeconómico tiene como base el agente representativo. En el modelo de agente representativo existe un único agente optimizador que tiene una vida infinita y representa el comportamiento del agregado de distintos sectores de la economía, de las empresas/trabajadores, o de la economía en su conjunto.

El proceso de agregación (el paso del análisis micro al macroeconómico) se desarrolla de dos maneras. La primera consiste en un proceso de agregación por analogía: un problema de optimización se traslada al de una economía entera[27]. La segunda consiste en agregar simplemente sumando: todos los comportamientos individuales se pueden sumar porque todos los agentes son iguales (Hoover, 2001).

En cuanto al sector productivo, el modelo canónico considera un *continuum* de empresas que producen un bien distinto pero que tienen acceso y utilizan la misma tecnología (Galí, 2008). Es decir, una vez más, no existen diferencias *de facto* entre el potencial productivo de las empresas; de hecho, el modelo descarta la existencia de la heterogeneidad estructural por suposición. Además, por lo general el modelo canónico no incluye el factor capital. Al existir un solo factor de producción, a saber, el trabajo, el modelo cierra el espacio para considerar cualquier tema —incluso el de la inflación— ligado a la distribución funcional o a la distribución del ingreso.

La homogeneidad es también un pilar central del mecanismo de transmisión en todos estos enfoques. El mecanismo de transmisión requiere, en el caso de la teoría cuantitativa, que la relación entre oferta monetaria y precios sea equiproporcional en el largo plazo, de tal forma que cambios en las variables monetarias se reflejen en el largo plazo solo en variables monetarias, aun cuando las variables reales operen en el corto plazo. El largo plazo es solo producto de las capacidades de la gente, su industria e ingeniosidad, los recursos que tienen a su disposición y su forma de organización política y económica (Friedman y Schwartz, 1963).

No siempre ha sido fácil explicitar este mecanismo de transmisión requerido, y muchas veces las suposiciones tácitas o las descripciones impresionistas han dominado este tema incluso en los enfoques más recientes como el nuevo consenso macroeconómico[28]. Por esta razón, en diversas ocasiones y a falta de evidencia empírica, los economistas del paradigma

---

[27] Como señala Kirman (1989), no hay ninguna justificación formal plausible para el supuesto de que la suma de individuos, incluso si fueran agentes maximizadores, actúen como un solo maximizador individual. La maximización individual no conlleva la racionalidad colectiva, ni implica el hecho de que la colectividad exhiba necesariamente la misma racionalidad que los individuos que actúan de manera racional. Simplemente no hay relación directa entre el comportamiento individual y el colectivo.

[28] Lucas (1977) critica a Friedman por no explicitar las ecuaciones del modelo que utiliza. Como señala Friedman, solo hay una representación impresionista de dicho mecanismo (Friedman y Schwartz, 1963).

sostienen que la afirmación de que la inflación es un fenómeno monetario es, más que nada, un simple postulado de fe (Blanchard, 2005; Parkin, 1987).

Tal como demuestran los análisis más formales (por ejemplo, Patinkin, 1965), el establecimiento de posiciones de largo plazo supone que: i) todos los agentes en un mercado determinado están dotados del mismo poder adquisitivo y gastan la misma fracción de la riqueza (saldos reales) en el conjunto disponible de bienes, y ii) la propensión marginal al consumo de la riqueza y el ingreso en cada bien es la misma para todos los individuos en cada mercado. En otras palabras, las soluciones de largo plazo suponen que los agentes presentan curvas de Engel lineales que pasan por el origen. Para todos los efectos esto se sustentaría en el supuesto de que la economía se compone de un único agente (Benetti, 1990).

Una economía con un solo agente individual excluye la necesidad de coordinar las actividades económicas (como en la teoría del equilibrio general) y —lo que es más importante— la existencia del intercambio. En definitiva, una economía individual niega la existencia misma del problema económico y por extensión la necesidad de la existencia de cualquier aparato teórico para entenderlo. Los marcos monetarios más recientes, entre ellos los modelos monetarios de generaciones traslapadas, enfrentan limitantes similares[29].

H. Conclusiones

El enfoque estructural de la inflación es importante, por un lado, porque fue un canal para atraer la atención sobre los problemas de largo plazo (es decir, estructurales) de la región y afinar su análisis. Por otro lado, el centro de este enfoque en factores estructurales y ligados a la composición de las variables económicas puso en evidencia las limitaciones de la teoría económica tradicional a la hora de incluir la heterogeneidad e incorporarla en sus planteamientos. La teoría económica tradicional se sustenta en la consideración de un solo agente y, al incorporar la producción, de un solo bien.

No obstante, el enfoque estructural de la inflación no se desarrolló lo suficiente como para plantear un marco analítico más amplio, de índole más general, y paralelo en su contenido analítico al de la teoría monetaria ortodoxa, para el análisis de los problemas de América Latina. Tampoco planteó discordancias cuando sus planteamientos fueron incorporados en marcos formales y conceptuales más afines a la teoría económica ortodoxa. Este fue un punto débil importante que llevó a plantear el modelo estructural de la inflación en términos de rigideces e imperfecciones de mercado y que

[29] Esto se puede interpretar en el sentido de que consisten en una economía de único agente que transfiere el dinero a través del tiempo. Véase Wallace (1980).

por consiguiente abrió la puerta para que este modelo fuera considerado un caso especial y particular del modelo ortodoxo. Así lo planteó Furtado con respecto al estructuralismo en general (1978, pág. 14):

> El trabajo de la escuela estructuralista latinoamericana se orientó desde la década de 1950 hacia la explicación de elementos —desenterrados de la matriz estructural— que permiten demostrar la especificidad del subdesarrollo. Gracias a este trabajo fue posible avanzar en el conocimiento de importantes características de las economías llamadas subdesarrolladas y llegar a comprender aspectos básicos de su comportamiento. El progreso así obtenido se realizó a partir de determinado sistema de enunciados generales que podríamos llamar tradicional pues estaba muy cerca del análisis económico convencional. Pero el esfuerzo de teorización dentro de ese marco se halla desde hace bastante tiempo en fase de rendimiento decreciente […] su eficacia en el plano explicativo ha sido muy modesta.

Escapar a esta limitante y retomar el poder analítico y explicativo del enfoque estructural de la inflación requiere antes que nada un marco teórico alternativo para la determinación del producto que vaya más allá de la observación empírica y la inducción. Esto sigue siendo hoy una tarea pendiente.

Bibliografía

Arndt, H. (1987), *Economic Development: The History of An Idea*, Chicago, The University of Chicago Press.

Arrow, K. y G. Debreu (1954), "Existence of an equilibrium for a competitive economy", *Econometrica*, vol. 22, N° 3, Hoboken, Wiley, julio.

Aujac, H. (1954), "Inflation as the monetary consequence of the behaviour of social groups: a working hypothesis", *International Economic Papers*, N° 4, Londres, Macmillan.

Baer, W. (1967), "The inflation controversy in Latin America: a survey", *Latin American Research Review*, vol. 2, N° 2, Pittsburgh, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

Banco Mundial (2018), World Development Indicators [base de datos en línea] https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators.

Benetti, C. (1990), *Moneda y teoría del valor*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Blanchard, O. (2005), "European unemployment: the evolution of facts and ideas", *NBER Working Paper*, N° 11.750, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), noviembre.

Blanchard, O. y L. Summers (2017), "Rethinking stabilization policy: back to the future", Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics (PIIE) [en línea] https://piie.com/system/files/documents/blanchard-summers 20171012paper.pdf.

Boianovsky, M. (2012), "Celso Furtado and the structuralist-monetarist debate on economic stabilization in Latin America", *History of Political Economy*, vol. 44, N° 2, Durham, Duke University Press.

Bresciani-Turroni, C. (1968), *The Economics of Inflation*, Northampton, John Dickens and Company.
Cagan, P. (1956), "The monetary dynamics of hyperinflation", *Studies in the Quantity Theory of Money*, M. Friedman (ed.), Chicago, University of Chicago Press,
Canavese, A. (1982), "The structuralist explanation in the theory of inflation", *World Development*, vol. 10, N° 7, Nueva York, Elsevier, julio.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos* (LC/FDS.1/4), Santiago.
____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
____(2014), *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago, mayo.
____(1958), *Estudio Económico de América Latina, 1957* (E/CN.12/489/Rev.1), Ciudad de México, septiembre.
____(1957), *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México* (E/CN.12/428), Santiago, abril.
____(1955), *Estudio Económico de América Latina, 1954* (E/CN.12/362/Rev.1), Ciudad de México, junio.
Clement, D. (2007), "Interview with Eugene Fama", *The Region*, Minneapolis, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, diciembre.
Danby, C. (2005), "Noyola's institutional approach to inflation", *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 27, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, junio.
Debreu, G. (1959), *Theory of Value*, Nueva York, Wiley.
De Oliveira, R. (1961), "Two views on inflation in Latin America", *Latin American Issues: Essays and Comments*, A. Hirschman (ed.), Nueva York, Twentieth Century Fund.
Eatwell, J (1982), "Competition", *Classical and Marxian Political Economy*, I. Bradley y M. Howard (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Edwards, S. (2007), "Establishing credibility: the role of foreign advisors in Chile's 1955-1958 stabilization program", *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crises*, S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
Evans, G. y S. Honkapohja (2005), "An interview with Thomas J. Sargent", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 9, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre.
Feldman, G. (1993), *The Great Disorder: Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924*, Oxford, Oxford University Press.
Friedman M. (1975), "Comments on the critics", *Milton Friedman's Monetary Framework: A Debate with his Critics*, R. Gordon (ed.), Chicago, University of Chicago Press.
Friedman, M. y A. Schwartz (1963), "Money and business cycles", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 45, N° 1, Cambridge, The MIT Press, febrero.
Furtado, C. (1978), *Prefacio a una nueva economía política*, Ciudad de México, Siglo XXI.
____(1977), *Economic Development of Latin America: Historical Background and Contemporary Problems*, Nueva York, Cambridge University Press.
____(1965), *Diagnosis of the Brazilian Crisis*, Berkeley, University of California Press.
____(1958), "The external disequilibrium in the underdeveloped economies", *Indian Journal of Economics*, vol. 38, N° 151, Allahabad, Universidad de Allahabad, abril.
____(1954a), "Capital formation and economic development", *International Economic Papers*, N° 4, Londres, Macmillan.
____(1954b), "Carta a Raúl Prebisch", 26 de marzo, inédito.

Galí, J. (2008), *Monetary Policy, Inflation and the Business Cycle: An Introduction to the New Keynesian Framework and Its Applications*, Princeton, Princeton University Press.
Green, R. (1992), *Classical Theories of Money, Output and Inflation*, Londres, St. Martin's Press.
Heyman, D. y F. Navajas (1990), "Conflicto distributivo y déficit fiscal: notas sobre la experiencia argentina", *Inflación rebelde en América Latina*, Santiago, Hachette.
Hirschman, A. (1964), "Panel: investment policy", *Inflation and Growth in Latin America*, W. Baer and I. Kerstenetzky (eds.), Homewood, R. D. Irwin.
___(1963), *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
___(1961), *Latin American Issues: Essays and Comments*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
Hoover, K. (2001), *The Methodology of Empirical Macroeconomics*, Cambridge, Cambridge University Press.
Kaldor, N. (1964), "Economic problems of Chile", *Essays on Economic Policy*, vol. 2, Londres, Gerald Duckworth.
Kalecki, M. (1976), "The problem of financing economic development", *Essays on Developing Economie*s, Hassocks, Harvester Press.
Keynes, J. (1979), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 19, Nueva York, Cambridge University Press.
___(1973a), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 13, Nueva York, Cambridge University Press.
___(1973b), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 7, Nueva York, Macmillan Press.
___(1971), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 4, Nueva York, Cambridge University Press.
Kirkpatrick, C. y F. Nixson (1976), "The origins of inflation in less developed countries: a selective review", *Inflation in Open Economies*, M. Parkin y G. Zis (eds.), Manchester, Manchester University Press.
Kirman, A. (1989), "The intrinsic limits of modern economic theory: the emperor has no clothes", *The Economic Journal*, vol. 99, N° 395, Hoboken, Wiley.
Lucas, R. (1991), "Methods and problems in business cycle theory", *Studies in Business-Cycle Theory*, Cambridge, The MIT Press.
Mallorquín, C. (2012), *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*, Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores.
Mill, J. (1945), "Notes on N. W. Senior's political economy", *Economica*, vol. 12, N° 47, Hoboken, Wiley, agosto.
Mitchell, B. (ed.) (1998), *International Historical Statistics: Americas 1750-1993*, Nueva York, Stockton Press.
Noyola, J. (1956), "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, vol. 16, N° 4, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
___(1955), "Inflación y desarrollo en Chile", inédito.
Ocampo, J. A. (2004), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", *El Trimestre Económico*, vol. 71, N° 284, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), octubre-diciembre.
Olivera, J. (1991), "Equilibrio social, equilibrio de mercado e inflación estructural", *Desarrollo Económico*, vol. 30, N° 120, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), enero-marzo.

___(1964), "On structural inflation and Latin American 'structuralism'", *Oxford Economic Papers*, vol. 16, N° 3, Oxford, Oxford University Press, noviembre.
___(1960), "La teoría no monetaria de la inflación", *El Trimestre Económico*, vol. 27, N° 4, Ciudad de México Fondo de Cultura Económica (FCE), octubre-diciembre.
Parkin, M. (1987), "Domestic monetary institutions and deficits", *Deficits*, J. Buchanan, C. Rowley y R. Tollison (eds.), Oxford, Basil Blackwell Publishing.
Patinkin, D. (1965), *Money, Interest, and Prices: An Integration of Monetary and Value Theory*, Cambridge, The MIT Press.
Pereira, L., Y. Nakano y C. Reeks (1987), *The Theory of Inertial Inflation: The Foundation of Economic Reform in Brazil and Argentina*, Londres, Lynnes Rienner Publishers.
Pérez Caldentey, E. (2008), "Las metas de inflación en América Latina", inédito.
___(1996), "A study of two hyperinflations", tesis de doctorado, Nueva York, New School for Social Research (NSSR).
Pinto, A. (1960), "Estabilidad y desarrollo: ¿metas incompatibles o complementarias?", *El Trimestre Económico*, vol. 27, N° 106, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), enero-marzo.
Prebisch, R. (1961), "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___(1949), *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Rolnick, A. (2010), "Interview with Thomas Sargent", *The Region*, Minneapolis, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, agosto [en línea] https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/interview-with-thomas-sargent.
Seers, D. (1962), "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia latinoamericana", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
Simonsen, M. (1983), "Indexation: current theory and the Brazilian experience", *Inflation, Debt, and Indexation*, R. Dornbusch y M. Simonsen (eds.), Cambridge, The MIT Press.
Sunkel, O. (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, N° 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), octubre-diciembre.
___(1956), "Algunos aspectos de la aceleración inflacionaria en Chile", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Vera, L. (2013), "Inflación estructural *redux*", *Ensayos Económicos*, N° 69, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), diciembre.
Villa, R. (1966), "Inflación y desarrollo: el enfoque estructuralista", tesis de licenciatura, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Wallace, N. (1980), "The Overlapping-Generations Model of Fiat Money", *Models of Monetary Economies*, J. Kareken y N. Wallace (eds.), Minneapolis, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.
Walras, L. (1954), *Elements of Pure Economics*, Nueva York, Kelley Publishers.
Wicksell, K. (1935), *Lectures on Political Economy*, vol. II, Londres, George Routledge and Sons.
___(1898), *Interest and Prices*, Nueva York, Kelley Publishers.

Capítulo VII

Globalización, capitalismo transnacional y dependencia: el itinerario de una "visión"

Miguel Torres[1 2]

Un sistema caracterizado por unas cuantas corporaciones enormes es cualitativamente diferente de la clásica concepción del sistema capitalista constituido por un gran número de empresas pequeñas e independientes
(Sunkel, 1973)

Introducción

Basándose en el concepto de "visión", acuñado por Schumpeter en su monumental *Historia del análisis económico* (Schumpeter, 1971a), Osvaldo Sunkel elaboró una original interpretación histórica del desarrollo latinoamericano y formuló una nítida concepción del proceso de subdesarrollo regional, dos temáticas de marcada presencia en los debates intelectuales de fines de los años sesenta. Estos análisis quedaron plasmados en "Subdesarrollo latinoamericano y la

---

1 Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Editor de *Revista CEPAL*.

2 Doy las gracias a Osvaldo Sunkel por los múltiples detalles aportados en varias entrevistas, así como los valiosos comentarios a borradores de este texto. Agradezco también los comentarios y la asistencia estadística de Nicole Favreau, con los cuales facilitó mi labor de documentación cuantitativa. Asimismo, valoro los buenos puntos de vista y sugerencias de lecturas que recogí de diálogos informales sobre globalización, empleo y financierización con Ricardo Ffrench-Davis, Marco Kremerman y José Gabriel Palma, durante el período en que redacté este texto. Agradezco también los valiosos comentarios aportados por mis colegas cepalinos Ricardo Bielschowsky, Felipe Correa, Ricardo Infante y Luis Riffo, así como por José Miguel Ahumada, Hassan Akram y Aldo Madariaga luego de su generosa lectura de una versión del borrador. Los errores y omisiones eventuales de este texto son de mi exclusiva responsabilidad. Asimismo, algunos de los puntos de vista aquí expresados corresponden a mis propias opiniones, que no representan necesariamente las de la CEPAL.

teoría del desarrollo" (véase Sunkel y Paz, 1970). A partir de esa obra, Sunkel realizó su contribución al enfoque o teoría de la dependencia en otro de sus escritos de mayor trascendencia, incorporando su conceptualización del proceso de globalización en *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina* (Sunkel, 1973). A través del análisis crítico de esta última obra y de las producciones escritas posteriores con las que le dio continuidad (Sunkel y Fuenzalida, 1979; Sunkel, 1980, 1985 y 1987, y Sunkel y Mortimore, 1998), el objetivo de este ensayo consiste en evaluar el alcance y la validez teórica y empírica de su "visión" sobre los procesos históricos de desarrollo y subdesarrollo, de su conceptualización en torno a la teoría de la dependencia, y de sus tesis sobre el proceso de transnacionalización del capitalismo periférico. En suma, en este capítulo se trata de determinar la vigencia de las caracterizaciones que Sunkel elaboró sobre el proceso de globalización.

En términos metodológicos este ensayo comienza aplicando dos estrategias analíticamente pertinentes. La primera de ellas consiste en una revisión de la historia económica regional que posibilitó un nuevo patrón de crecimiento y desarrollo en América Latina: el crecimiento hacia adentro a partir de la Gran Depresión, mediante la industrialización por sustitución de importaciones. Esta materia se describe en la sección A. La segunda estrategia, que se aborda en la sección B, consiste en explorar los debates socioeconómicos en torno a dichas tendencias históricas mediante un análisis de historia intelectual, sintetizando los principales conceptos formulados por la llamada escuela latinoamericana de la dependencia. A partir de esas estrategias analíticas, en la sección C se desarrollan los conceptos elaborados por Sunkel sobre capitalismo transnacional, y en la sección D se evalúa la vigencia de esas ideas planteadas en el contexto de la hiperglobalización neoliberal. El capítulo concluye ofreciendo a modo de síntesis un conjunto de reflexiones finales en la sección E.

A. Contexto histórico

Hacia comienzos de la década de 1960, las economías de América Latina completaban —si bien con fechas de inicio disímiles y ritmos diferenciados de avance— tres decenios de aplicación de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. Se trató de un cambio estructural que surgió como respuesta espontánea de los Gobiernos de la región ante los nocivos efectos de la Gran Depresión de los años treinta, y que se fue profundizando durante y después de la Segunda Guerra Mundial como reacción a las restricciones al comercio internacional que generó ese conflicto bélico (Love, 1994)[3]. La

[3] Es importante señalar, no obstante, que la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones no fue la única que emplearon los países de la región para hacer frente a los choques generados por ambos eventos históricos. Tal como ha documentado el historiador británico Victor Bulmer-Thomas, en su proceso de recuperación muchos países complementaron

industrialización sustitutiva de importaciones puso así fin a la etapa de desarrollo hacia afuera, que había predominado en las economías de la región desde fines del siglo XIX.

Sobre este proceso histórico, José Antonio Ocampo y Luis Bértola han señalado que el surgimiento de la industrialización en la región tuvo lugar en el contexto de una "sucesión de choques macroeconómicos de gran intensidad a los cuales respondieron los distintos países de manera pragmática, en no pocos casos francamente improvisada o adoptando acciones similares a las que estaban llevando a cabo los países industrializados" (Bértola y Ocampo, 2013, pág. 170). La industrialización implicó cambios significativos en la estructura productiva y social de las economías regionales: el mayor peso que fueron alcanzando las nuevas actividades manufactureras en desmedro del sector primario en términos de producción y empleo generó un proceso creciente de urbanización impulsado por la migración del campo a la ciudad; ingentes masas de población rural cuyo sustento históricamente había estado basado en la explotación agropecuaria y minera llegaban a las grandes conurbaciones latinoamericanas para emplearse en las fábricas que cada vez más comenzaban a constituirse en importantes polos industriales y manufactureros.

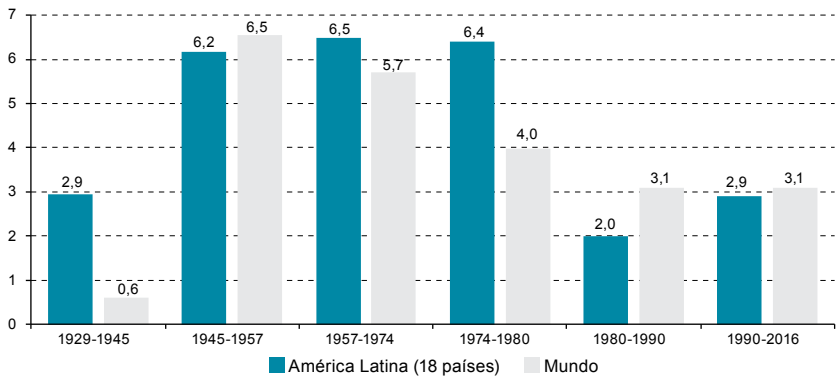
1. Origen, auge y ocaso de la industrialización sustitutiva de importaciones

El período en que se aplicó la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (1929-1980), también denominado por José Antonio Ocampo período de industrialización guiada por el Estado (véase Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003) o período "Estadocéntrico" por Osvaldo Sunkel (Sunkel, 2008) fue una etapa de elevado crecimiento en la región. Así se aprecia en el gráfico VII.1. En primer lugar, se observa que la región creció un promedio anual del 2,9% entre 1929 y 1945, quintuplicando el ritmo de expansión mundial. De 1945 a 1957 América Latina experimentó un sólido y sostenido crecimiento del 6,2%. Hacia fines del decenio de 1950, la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones completaba su llamada etapa fácil, basada en manufacturas básicas y creación y expansión de mercados internos: entre 1957 y 1974, la región en su conjunto creció un promedio anual del 6,5%. Este ritmo se mantuvo prácticamente constante durante la segunda mitad de los años setenta, pero la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones comienza a perder ímpetu, en un contexto marcado por las crisis petroleras de 1973 y 1979, el creciente consumo de productos importados y el acelerado proceso de endeudamiento externo. Durante el decenio de 1980 y como consecuencia de la crisis latinoamericana de la deuda desatada con la declaración de moratoria por parte de México en agosto de 1982, el crecimiento del producto cayó a un 2%.

---

esa estrategia con estrategias de agricultura sustitutiva de importaciones y de crecimiento basado en la promoción de las exportaciones (Bulmer-Thomas, 2010, pág. 241).

Gráfico VII.1
América Latina (18 países[a]) y mundo: crecimiento económico, períodos seleccionados
(Tasas de crecimiento promedio anual en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Maddison Project Database, versión 2018 y J. Bolt y otros, "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", *Maddison Project Working Paper*, N° 10, 2018.

[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El decenio de 1980, también conocido como la década perdida de América Latina, marcó un retroceso y en muchos casos el ocaso de la industrialización sustitutiva de importaciones. Según Sunkel, el debilitamiento de esta estrategia, así como los efectos adversos de la crisis de la deuda, están vinculados parcialmente en términos de causalidad. De esta manera, el autor presenta una postura ponderada entre quienes consideran que la crisis de la deuda se derivó de la irresponsabilidad de quienes insistieron en una estrategia agotada (la industrialización sustitutiva de importaciones) y aquellos que sostenían que la década perdida había sido el resultado de las incipientes políticas neoliberales de ajuste que empezaron a aplicarse en distintos contextos nacionales desde mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta (por ejemplo, los países del Cono Sur de América Latina gobernados por dictaduras militares, los Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Reagan y el Reino Unido bajo el liderazgo de Margaret Thatcher). En un destacado trabajo de Sunkel en coautoría con Stephany Griffith-Jones titulado *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión* (Griffith-Jones y Sunkel, 1987) figura un análisis pormenorizado del agotamiento de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y los efectos de la crisis de la deuda.

Al observar nuevamente el gráfico VII.1, se aprecia que el período de industrialización sustitutiva de importaciones es el de mayor crecimiento histórico de la región. A partir de 1990, las economías regionales comienzan a recuperarse y, en muchos casos, a retomar el crecimiento, en un contexto de hiperglobalización económica y financiera, resultante en parte del decálogo

propuesto por Williamson, conocido como Consenso de Washington. No obstante, el crecimiento promedio anual de la región entre 1990 y 2016 fue del 2,9%, una cifra muy por debajo de la observada en los años de la industrialización sustitutiva de importaciones[4].

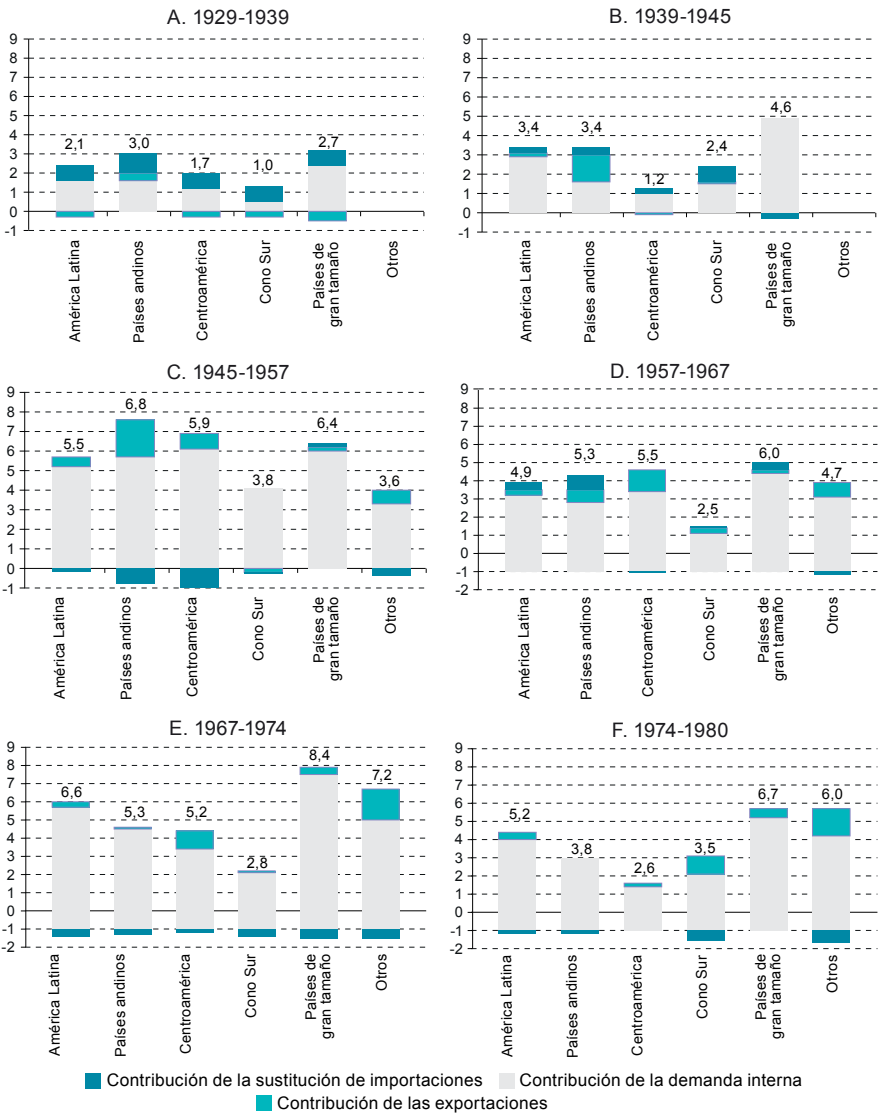
La elevada tasa de crecimiento alcanzada en el marco de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones puede explicarse por la desagregación de sus fuentes. Bértola y Ocampo (2013) descomponen el crecimiento del PIB para distintos períodos históricos en tres fuentes principales: la demanda interna, las exportaciones y la producción nacional de manufacturas, es decir sustitutiva de manufacturas importadas. Sobre la base de esta desagregación, el gráfico VII.2 presenta las principales tendencias sectoriales del crecimiento económico de la región. Se aprecia, en primer término, que a partir de la Gran Depresión y durante toda la década de 1930 los principales pilares del crecimiento fueron los componentes de la demanda interna y la industrialización sustitutiva para la totalidad de los bloques de países considerados, mientras que la contribución de las exportaciones fue negativa en todos los casos, con la excepción de los países andinos. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, se intensificó la contribución de la demanda interna al crecimiento, constituyéndose en el principal componente para todos los grupos de países. Si bien las exportaciones mostraron una leve contribución positiva en la región y en las economías del Cono Sur, en los países andinos representaron el motor más dinamizador del crecimiento. El componente de sustitución de importaciones, por su parte, tuvo importancia positiva tanto para el conjunto de la región como para los países andinos y centroamericanos, pero sin duda fue muy significativo en las economías del Cono Sur. Durante los primeros años de posguerra (1945-1957), en cambio, en todos los casos el motor principal del crecimiento fue la demanda interna; las exportaciones contribuyeron de manera importante en todos los bloques excepto en el Cono Sur, mientras que la sustitución de importaciones tendió a restar en vez de contribuir a la expansión. De 1957 a 1967 se mantuvo la tendencia de la demanda interna como principal impulsor del crecimiento, y la sustitución de manufacturas importadas recobró importancia a nivel regional, fundamentalmente por el mayor esfuerzo realizado por los países andinos y las economías de mayor tamaño relativo (Brasil y México). En los demás períodos (1967-1974 y 1974-1980) se consolidó la importancia del mercado interno, las exportaciones volvieron a hacer una contribución positiva y el aporte de las manufacturas sustitutivas de importaciones mostró un claro agotamiento como consecuencia de factores estructurales de carácter macroeconómico y tecnológico.

[4] Una desagregación de este período incluso nos muestra que en el período propiamente del Consenso de Washington (1990-2003), la región creció a una tasa del 2,7%, mientras que durante el boom de precios de las materias primas (2003-2011), caracterizado además por políticas menos ortodoxas favorecidas por varios Gobiernos que se desmarcaron del recetario neoliberal, la región creció a una tasa del 4,6%. Es decir, si bien la región no aprovechó esta bonanza para el cambio estructural de la matriz productiva, el crecimiento fue mucho más elevado y sostenido que el observado en el periodo anterior. La desaceleración del crecimiento a partir de 2012, al 1,5% promedio anual, se explica por las nuevas crisis globales y por el agotamiento del ciclo de auge del sector primario de la región. Gallagher (2016) ofrece un análisis y cifras similares a los de este capítulo sobre el crecimiento de la región durante las últimas tres décadas.

Gráfico VII.2

América Latina (agrupaciones de países): fuentes de crecimiento económico, seis períodos seleccionados

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de L. Bértola y J. A. Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Nota: Los números sobre las barras corresponden a la tasa de crecimiento promedio anual del PIB para cada período y equivalen a la suma de cada componente. Los 18 países de América Latina se agrupan en los siguientes conjuntos: i) Países andinos: Colombia, Perú y Venezuela (República Bolivariana de); ii) Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; iii) Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay; iv) Países de gran tamaño: Brasil y México; y v) Otros: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

2. La etapa "fácil" de la industrialización y su agotamiento

Las fuentes de crecimiento que guiaron la expansión económica en los años de posguerra reflejan las importantes contradicciones que tensionaron el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones desde los años cincuenta hasta su ocaso con la irrupción de la crisis de la deuda y el advenimiento del modelo neoliberal. A principios de la década de 1950, América Latina se enfrentaba a una nueva encrucijada: o apostar explícitamente por un modelo de "desarrollo hacia adentro", que suponía profundizar y dotar de mayor complejidad al proceso de industrialización, o retomar el modelo de crecimiento guiado por las exportaciones. Esto último suponía intensificar el comercio de bienes tradicionales, por un lado, y, por el otro, diversificar la canasta exportadora promoviendo exportaciones no tradicionales.

Este dilema suscitó un problema no trivial de economía política. A nivel de los países, se erigían elites exportadoras agrarias y mineras que pujarían más bien por el crecimiento guiado por las exportaciones, en tanto que el modelo de crecimiento hacia adentro sería defendido por la nueva elite fabril que se estaba generando a partir de la industrialización sustitutiva de importaciones. Las masas de trabajadores del campo y la ciudad empleadas en los distintos sectores que fomentaba cada modelo y que en los años del desarrollismo contaban con un alto grado de organización también fueron actores relevantes de este dilema de economía política. A nivel de organismos internacionales, esta disyuntiva también generó un arduo debate entre economistas ortodoxos y heterodoxos. Así, por ejemplo, y tal como se podría suponer, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendaba al sector externo como propulsor del crecimiento, en tanto que organismos como la entonces denominada Comisión Económica para América Latina (CEPAL) —y su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch— abogaban por un desarrollo hacia adentro. Tal como plantea Bulmer-Thomas (2010), la Guerra de Corea ocasionó un fuerte retroceso de los términos de intercambio de América Latina; este hecho reforzaba la apuesta cepalina de seguir profundizando el mercado interno mediante la producción nacional de manufacturas. Si bien en el ámbito intelectual la disyuntiva se resolvía en favor de la industrialización sustitutiva de importaciones, algunos Gobiernos resistían esta idea y continuaron reforzando una estrategia de crecimiento guiado por las exportaciones.

En el caso concreto de las experiencias nacionales, la disyuntiva de crecer hacia adentro o mediante las exportaciones se manifestó de forma muy diversa. En los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Uruguay, se trata de los países que habían desarrollado la base manufacturera e industrial más sólida en la región desde la década de 1930. Si bien contaban con una significativa dotación de recursos naturales y países como Chile combinaban desarrollo industrial con extracción y exportación de minerales metálicos (cobre), el costo de oportunidad de

una reprimarización se consideraba elevado en función de las inversiones realizadas y las capacidades tecnológicas e institucionales generadas en la primera etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones.

Por otra parte, en estos países y otros que se estaban industrializando a un ritmo menos intenso se había generado una fuerte resistencia al crecimiento basado en el sector externo. La expresión más nítida de esta estrategia de crecimiento en las economías de la región fue el modelo monoprimario exportador que tuvo vigencia entre 1870 y 1930, es decir el modelo que no fue capaz de dar respuesta a los choques generados por la Gran Depresión. De algún modo, varios países de la región comenzaban a entender que ese modelo, caracterizado por un rentismo y extractivismo exacerbados, no solo reducía el valor a la producción, sino que también tornaba más volátil el crecimiento y más vulnerables a los países ante los impredecibles embates de la economía global.

Por otro lado, la industrialización sustitutiva de importaciones había demostrado ser una estrategia de recuperación muy eficaz, logrando mayor diversidad productiva orientada a un mercado interno creciente, que generaba crecimiento más elevado y estable. No obstante, el proceso presentaba complejidades de importancia que llevaron a la finalización de una etapa denominada "fácil". Grunwald y Musgrove (1970) señalan al respecto que en los países que lideraban el proceso de industrialización, la supresión de importaciones había logrado reducir a cifras muy bajas la participación de los bienes de consumo en las importaciones totales. De este modo, hacia la década de 1950 el sector manufacturero era el sector líder en estas economías, y el sector externo no condicionaba el crecimiento de sus mercados internos de bienes de consumo[5].

A pesar de los avances descritos en el párrafo anterior, algunos autores críticos de la industrialización sustitutiva de importaciones han señalado, de manera plausible, que los países que aplicaron este modelo muchas veces excedieron la racionalidad de las políticas de protección a la industria: elevadas tasas arancelarias, tipos de cambio múltiples, cuotas y permisos de importación y, en algunos casos, protección absoluta. En el caso de la política cambiaria, la multiplicidad de tasas implicaba que en la mayoría de los casos el precio de las divisas no variase de acuerdo a los diferenciales entre inflación interna y externa[6].

---

[5] Bulmer-Thomas señala que si bien el modelo de desarrollo hacia adentro se basó en las manufacturas, "no se descuidaron otras actividades vinculadas al mercado interno, como la construcción, los transportes y las finanzas, pero se vio que la base de la pirámide se asentaba firmemente sobre los establecimientos industriales que habían surgido en un mercado protegido de las importaciones" (Bulmer-Thomas, 2010, pág. 311).

[6] En Tullock (1967), Krueger (1974) y Olson (1982) y sus análisis sobre la sociedad rentista (*rent seeking society*) se encuentran referencias de esta crítica al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que prefiguraron la instalación del neoliberalismo en la región.

A fines de los años cincuenta, y en consideración de estos aspectos —elevada protección nominal y efectiva y escasez de divisas—, la burguesía industrial emergente, surgida en los años treinta y cuarenta y responsable de haber instalado las primeras capacidades tecnológicas para erigir una industria manufacturera en la región, comenzaba a evidenciar dos carencias estructurales muy relevantes que obstaculizaban el tránsito hacia una segunda etapa de industrialización más compleja que permitiera la producción de nuevas manufacturas más sofisticadas tecnológicamente. La primera carencia estructural guardaba relación con el financiamiento que se requería para realizar inversiones en nuevas ramas industriales de elevada escala, mientras que la segunda tenía que ver con la incorporación de progreso tecnológico para organizar empresas industriales modernas, lo que en términos similares equivale a señalar que la aplicación práctica de la estrategia de la industrialización sustitutiva de importaciones carecía de una política de transferencia tecnológica y de acumulación de bienes de capital.

3. Surgimiento, evolución y problemática de la transnacionalización en América Latina

A mediados de los años cincuenta, esos factores estructurales fueron llevando a las economías regionales —especialmente a aquellas que habían alcanzado un mayor desarrollo industrial— a recurrir a una variable que había estado ausente en el instrumental de políticas económicas del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones: el capital extranjero. La posibilidad de abrir las cuentas financieras a este tipo de inversiones, no obstante, traería aparejado un nuevo agente económico que comenzaba a disputar la hegemonía del capitalismo global: la empresa transnacional. La escasez de financiamiento y de transferencia tecnológica obligó a varios países en estado de industrialización a revisar sus legislaciones referentes a inversiones extranjeras directas (IED)[7] [8].

Sunkel (1973) y Bulmer-Thomas (2010) coinciden en señalar que las empresas multinacionales —en un comienzo mayoritariamente estadounidenses y europeas[9]— fueron aceptadas en América Latina pues se consideraba que sus capacidades tecnológicas, sus ventajas en mercadotecnia y su potencial como fuente de financiamiento podrían constituir transferencias muy

[7] En este ensayo se utilizarán como sinónimos las expresiones los conceptos empresa transnacional y empresa multinacional.

[8] A partir del caso brasileño, Evans (1979) analiza precisamente cómo se realizó el proceso de apertura al capital extranjero para solventar la insuficiencia de acumulación de capital y nuevas tecnologías en dicho país. Como resalta Evans, dicha situación abrió la puerta a un cierto grado de desarrollo, pero sin capacidad de transferir tecnología (lo que el autor denomina un desarrollo dependiente).

[9] Los capitales extranjeros provenientes de Alemania, Italia y Francia, por mencionar algunos, fueron pioneros y muy significativos en el desarrollo de la industria automotriz en el Brasil, México y la Argentina, y otros sectores como industrias de bienes de capital.

significativas para dar inicio a la etapa compleja de industrialización en la región. Pero la transnacionalización del capitalismo periférico tuvo otros resultados. En efecto, la instalación de estas empresas obedeció a sus propios incentivos, particularmente el aprovechamiento de mercados cautivos que ya se encontraban realizando exportaciones, y la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Al instalarse en los países de la región, las empresas multinacionales lograron beneficiarse de la protección que brindaban las políticas de la industrialización sustitutiva de importaciones. Por otro lado, la producción de las empresas transnacionales estuvo centrada en los bienes de consumo y no en los insumos intermedios y los bienes de capital, que eran los objetivos de los Gobiernos de la región al permitir la transnacionalización. Además, las empresas multinacionales que se instalaron, más que aportar nuevas capacidades industriales y tecnológicas, basaron sus operaciones en la fusión y adquisición de empresas locales creadas en la etapa fácil de la industrialización sustitutiva de importaciones. La IED no consistió en nuevas inversiones (*greenfield)*, sino más bien en la compra de activos.

Se configuraba así un nuevo dilema de economía política: un conflicto entre los Gobiernos de los países receptores de IED y las empresas multinacionales. Como señala Bulmer-Thomas:

> [...] a finales de los sesenta estos conflictos, aunados al uso que las empresas multinacionales daban a los precios de transferencia para minimizar las cargas fiscales, estaban produciendo cierta tensión. Además, la relación no mejoró con las instrucciones a las empresas extranjeras, en particular de la industria automotriz de aumentar la proporción de insumos obtenida de fuentes internas (Bulmer-Thomas, 2010, pág. 315).

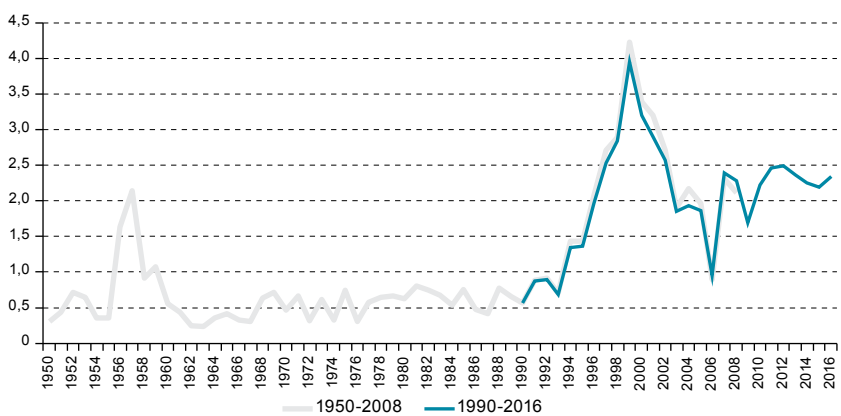
En el contexto de este dilema de economía política las empresas públicas del Estado reaccionaron organizándose en apoyo de la industrialización. Se hicieron inversiones en infraestructura pública (energía, transporte y comunicaciones) e industrias básicas, se logró mantener cierto control sobre algunos sectores de recursos naturales y se estableció una fuerte presencia de empresas manufactureras. Hacia fines de la década de los sesenta, los países de mayor desarrollo industrial intensificaron considerablemente su actividad fabril, llegándose a una situación en la que el valor agregado manufacturero creció a tasas muy superiores a la del PIB, aumentando también su participación relativa a niveles de países desarrollados. Este proceso no estuvo exento de grados de ineficiencia debido a la falta de competencia en los mercados internos. Se imponía una tendencia oligopólica de la estructura productiva, inducida especialmente por la operación de las empresas multinacionales en dichos mercados.

Sunkel y Mortimore (1998) han comparado las disímiles trayectorias de la transnacionalización en Asia y en América Latina mediante la siguiente caracterización. Mientras en nuestra región la transnacionalización no consiguió los efectos buscados, en Asia ella logró —mediante acuerdos que priorizaban la IED en sectores dinámicos— el financiamiento y la transferencia tecnológica adecuados para la asimilación del progreso técnico foráneo y su superación

mediante la creación de capacidades tecnológicas endógenas nacionales, hecho que explica de manera elocuente las asimetrías en términos de sostenibilidad y niveles de crecimiento y desarrollo entre ambas regiones.

Para efectos expositivos en torno a la transnacionalización de las economías latinoamericanas resulta útil presentar una breve evolución histórica de este fenómeno, abarcando desde la fase desarrollista hasta los años más recientes del siglo XXI, caracterizados por la hegemonía global de la era neoliberal. En el gráfico VII.3 se ilustra dicha tendencia en la región, mediante la evolución de la participación de la IED sobre el PIB total. Durante los primeros años del decenio de 1950 este indicador mostraba niveles que apenas representaban un poco más del 0,5%, reflejando como contrapartida los empeños endógenos que realizaba la región en su proceso de industrialización y formación de mercados internos, afrontando también un contexto de posguerra autárquico en el que los esfuerzos de cooperación para el desarrollo se priorizaban en las economías centrales y también en las asiáticas.

Gráfico VII.3
América Latina: coeficiente entre IED y PIB, 1950-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008", *Cuadernos Estadísticos*, Nº 37 (LC/G.2415-P), Santiago, para el período 1950-2008, y de CEPALSTAT para el período 1990-2016.
Nota: Los cálculos se basan en dólares a precios corrientes.

A partir del segundo quinquenio de aquella década, y como consecuencia de la apertura regional a la IED, la participación de estas inversiones relativas al PIB se expandió significativamente a cifras por encima del 2%, para luego caer y estabilizarse en torno a los niveles iniciales del período objeto de análisis. Distintos factores explican este estancamiento, entre ellos las estrategias empleadas por las empresas transnacionales, los problemas de economía política entre estas y los países receptores, y las posteriores crisis económicas y políticas que marcaron dramáticamente la historia económica de la región durante

los años setenta y ochenta. Por último, se puede apreciar el crecimiento explosivo de la IED en relación con el PIB a partir de la década de 1990. Esta historia reciente tiene un relato conocido y bien documentado que sitúa a dicho decenio como el período de consolidación de la doctrina neoliberal a nivel mundial. La caída de la Unión Soviética y de otros regímenes pertenecientes al campo de los socialismos reales, la irrupción del llamado Consenso de Washington y los vertiginosos avances tecnológicos y procesos de financierización y de expansión del comercio mundial característicos de la hiperglobalización constituyen los factores más importantes que viabilizaron una segunda oleada más intensa y agresiva de transnacionalización en América Latina.

Esta nueva fase supone un retorno al crecimiento hacia afuera, junto con una reprimarización creciente de la matriz productiva. También se ha caracterizado por un control mayoritariamente transnacional en el ámbito de las manufacturas y, por la vía de privatizaciones, fusiones y adquisiciones, un predominio estratégico de estas empresas en sectores de servicios básicos como electricidad y energía, agua potable y saneamiento, junto a concesiones en obras de infraestructura. En este contexto, dicho predominio también se ha hecho evidente en la fuerte presencia multinacional en servicios financieros y en actividades extractivistas, que controlan de manera creciente las cuantiosas dotaciones de recursos naturales que posee la región, especialmente hidrocarburos, minerales metálicos y no metálicos y cultivos básicos como la soja y otros productos primarios alimenticios[10]. Cabe consignar por otro lado que, a diferencia de los años cincuenta, durante la hiperglobalización el origen de los flujos de IED captados por la región no se ha limitado a los Estados Unidos, sino que se han incorporado otras fuentes como las del Canadá, Australia, varias economías de la Unión Europea y de Asia, como el Japón y más recientemente China[11].

Cabe concluir esta sección señalando que esta nueva fase de transnacionalización ha reproducido los mismos problemas de la primera: insuficiencia en materia de financiamiento y progreso técnico para el desarrollo. No obstante, el nuevo contexto torna más compleja la superación de este dilema, en tanto la transnacionalización ha profundizado su tendencia a la localización geográfica de los procesos de producción, alejando a la región de las cadenas globales de valor, por lo cual esta queda relegada a su papel histórico de proveedor primario mundial.

---

[10] Véase un análisis más detallado de la transnacionalización en la región en las diversas ediciones anuales de *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, que la CEPAL publica ininterrumpidamente desde 1995.

[11] Si bien el capital extranjero, y en particular la IED, comienzan a ser captados de manera más intensa por la región en la década de 1950, esto no significa que no hayan estado presentes en períodos históricos previos. Además, si bien entre 1870 y 1950 hay un gran predominio estadounidense de estos flujos, se debe consignar también que las inversiones productivas británicas también tuvieron preponderancia. El documento *El financiamiento externo de América Latina* brinda cuantiosa información estadística histórica sobre estos hechos (véase CEPAL, 1963).

B. Nuevos debates: estancamiento, heterogeneidad estructural y dependencia

A partir de los años sesenta, a los problemas inflacionarios y de restricción externa que tensionaban el desarrollo hacia adentro se debe agregar uno más, que en estricto rigor no es exclusivo de esta fase histórica, sino que ha estado presente en la región desde su etapa colonial: la desigualdad de ingresos y la concentración de la riqueza. Los procesos de migración del campo a la ciudad que estimulaban la industrialización en los países generaron un desequilibrio en los mercados laborales, en el sentido de que las ramas industriales que fueron surgiendo tenían una limitada capacidad de absorción de mano de obra, lo que agudizó "la huella de la desigualdad" en la región y acentuó también las condiciones de pobreza.

Por otro lado, la consolidación de la democracia participativa en los países de la región, mediante la creciente organización sindical y política de las capas obreras y populares, constituyó el canal propicio de agitaciones reivindicativas que expresaban el malestar social, lo que también generaba nuevas tensiones para el proceso de desarrollo. Otro factor de gran relevancia que influyó de manera determinante en los debates sobre el desarrollo y el cambio social en los años sesenta fue el triunfo de la revolución cubana en 1959.

Dado ese cuadro económico y sociopolítico, no es casual que en los años sesenta la CEPAL haya orientado sus esfuerzos analíticos al ejercicio intelectual de revisar críticamente lo que había sido el proceso de desarrollo hacia adentro en sus países miembros y de plantear la necesidad de reformas que le dieran nuevos bríos y mayor sostenibilidad. Entre las recomendaciones que se formulan en este marco surgen tres aspectos relevantes como dinamizadores de la economía: políticas de reforma agraria, políticas de distribución de ingresos y políticas de integración intrarregional. Otro elemento de análisis muy importante que surge en el debate intelectual de la CEPAL es la problemática de la dependencia, que trascendió las esferas cepalinas hacia otros espacios institucionales y con otras influencias[12]. Antes de presentar de manera formal el concepto y las variantes de la teoría de la dependencia como antecedente del capitalismo transnacional de Sunkel, es necesario examinar unas tesis previas y paralelas que la contextualizan. Se trata de la tesis de la insuficiencia dinámica de Prebisch (1963), la del estancamiento según Furtado (1966) y la de heterogeneidad estructural de Pinto (1970).

---

[12] Véase en Bielschowsky (1998) un examen más detallado de las ideas de la CEPAL en la década de 1960.

1. La insuficiencia dinámica de Prebisch y la tendencia al estancamiento de Furtado

En relación con la tendencia al estancamiento (con una marcada orientación al caso del Brasil), Furtado inicia su análisis a partir del concepto de insuficiencia dinámica formulado por Raúl Prebisch en su libro *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963)[13]. Ambos conceptos comparten no solo argumentos en defensa de la reforma agraria, sino también del carácter dependiente con que se utiliza la tecnología en la periferia. En efecto, en ella la tecnología viene dada exógenamente desde el centro, por lo que se trata de una tecnología que está diseñada de acuerdo con su dotación relativa de factores y no de la periferia. En ese contexto, la utilización mecánica de la tecnología del centro en la periferia implica sobreutilizar el factor escaso —el capital— limitando la utilización del factor abundante: el trabajo. Según Bielschowsky (1998), Furtado deriva una insuficiencia dinámica "de la demanda", en la medida en que el avance de la industrialización hacia nuevas actividades manufactureras implica un uso crecientemente intensivo de capital, restringiendo la empleabilidad de la fuerza de trabajo e imponiendo una fuerte expansión de los mercados de consumo interno.

El modelo de Furtado predecía de este modo un estancamiento de la economía caracterizado por una caída de la tasa de ganancia, una constricción de la masa salarial relativa a la producción (haciendo más desigual la distribución factorial del ingreso) y el agotamiento de los mercados de consumo. La reforma agraria entonces permitiría, en la visión de Furtado, dar mayor empleabilidad a la mano de obra y reducir la desigualdad distributiva en términos factoriales. A partir de ello, se ampliaría la base de consumo y por consiguiente se viabilizaría la necesaria expansión de la demanda agregada para el crecimiento[14].

---

[13] En esta obra, Prebisch define la insuficiencia dinámica como la incapacidad periférica de absorber mano de obra en las actividades económicas y su consiguiente exclusión del proceso de desarrollo. Según Prebisch, "este fenómeno se da sobre todo en la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general". También consigna que un porcentaje muy bajo de la población ha permanecido en las actividades agrícolas, tal como debe ser en el curso del desarrollo, pero sentencia que "… lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación" (Prebisch, 1963, pág. 27). Frente a este diagnóstico, la reforma agraria resulta ser la política necesaria para generar un cambio virtuoso en la estructura social y una redistribución progresiva del ingreso. En este sentido, según Bielschowsky (1998, pág. 31), la insuficiencia dinámica, que en los años cincuenta se entendía como escasez de ahorro y progresos tecnológicos intensivos en capital, en Prebisch (1963) ahora también se explica por la forma de uso del excedente social. Si en los años cincuenta se consideraba necesario constreñir el consumo de los ricos para favorecer la inversión y el progreso técnico, ahora esta idea se centraliza en las elites agrarias dominantes. "En el campo, los latifundistas rentistas entorpecerían el progreso técnico, de modo que el acceso del campesino a la tierra, siempre que fuera debidamente apoyado por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente. Además ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalidad urbana" (Bielschowsky, 1998, pág. 31).

[14] La tesis de Furtado (1966) sería empíricamente invalidada hacia fines de la década de 1960: tanto el Brasil como América Latina en su conjunto crecieron a tasas elevadas y sostenidas, con un gran aporte del sector manufacturero. Serra y Tavares (1998) ofrecen también una refutación teórica a la tesis del estancamiento.

2. La heterogeneidad estructural de Pinto

Por su parte, la noción de heterogeneidad estructural es una elaboración de Aníbal Pinto que, junto a las de Prebisch, Furtado y Sunkel —entre otros autores—, prefiguran una teoría estructuralista del subdesarrollo latinoamericano, es decir de la condición periférica de la región. La base conceptual de la heterogeneidad estructural se encuentra en la obra *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano* (Pinto, 1965), en la que el autor afirma que el progreso técnico se concentra según clases, sectores o estratos y también entre regiones dentro de un mismo país. A partir de este trabajo, Pinto refinó su análisis en el documento *Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina,* de 1970, señalando que el proceso de industrialización en América Latina no eliminaba el subdesarrollo, sino que lo alteraba en cuanto a su forma. En efecto, el crecimiento generado por la industrialización sustitutiva de importaciones reproducía los diferenciales de productividad por clases y estratos al igual que en el modelo primario exportador, y que dichas asimetrías se reflejaban también en diferenciales salariales entre esos grupos (Pinto, 1970). Octavio Rodríguez brinda una definición muy precisa de la heterogeneidad estructural, que sigue a la de Pinto:

> La heterogeneidad estructural se puede definir atendiendo a la estructura productiva o la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta o normal (es decir, alcanza los niveles que permite la tecnología disponible), con otras en que la productividad es mucho más baja. Aníbal Pinto indica también que esa diferencia es mucho mayor en la periferia que en los centros. A este tipo de estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o normal, que constituye el empleo. Pero hay también mano de obra ocupada en condiciones de productividad muy reducida, que conforma el subempleo (Rodríguez, 1998, pág. 315)[15].

3. ¿De qué hablamos cuando hablamos de dependencia?

Las contribuciones al debate sobre desarrollo y subdesarrollo analizadas en el apartado anterior se refieren principalmente a sus aspectos económicos. Sin embargo, no se puede comprender cabalmente esos debates si no se incorporan los aspectos sociológicos que los complementaron. A ese respecto, cabe mencionar que la CEPAL incorporó esa dimensión gracias al aporte de José Medina Echavarría, quien instaló la sociología del desarrollo en la

[15] Sobre esta materia, cabe indicar que la heterogeneidad estructural también es una temática estudiada por Sunkel en la década del setenta, estudio que retomó en la década de 2000 junto a Ricardo Infante. Véanse por ejemplo el trabajo de Sunkel e Infante (2009) y el capítulo IX de este libro, elaborado por Infante).

Comisión. En ese sentido, su principal contribución fue el libro *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina* (Medina Echavarría, 1964). Este nuevo enfoque es el origen inmediato de la versión cepalina de la teoría de la dependencia, elaborada por Cardoso y Faletto (1969).

Sin embargo, la teoría de la dependencia tuvo otras vertientes alternativas a la de dichos autores, cuyo análisis también es útil para los fines de este ensayo. Corresponde entonces establecer un marco conceptual que incluya a todas las variantes que se elaboraron en torno a esta teoría o enfoque, ampliamente analizada y reexaminada en la literatura especializada durante los últimos 50 años por un numeroso grupo de estudiosos. Entre ellos Beigel (2015) es quien mejor logra ese objetivo, señalando que el enfoque de la dependencia "se desarrolló como asunto sociológico y como teoría del cambio social en el campo académico chileno, entre 1964 y 1973, bajo el impulso de una política consistente en la consolidación del sistema científico y de la educación superior"[16]. Esta autora, así como Bielschowsky (1998) y Rodríguez (2006), coinciden en señalar que existe más de una formulación en términos teóricos e ideológicos sobre el enfoque de la dependencia y también múltiples canales académicos desde los que se fueron elaborando y difundiendo, además de la CEPAL. Sin embargo, se puede establecer que el peldaño inicial de esta construcción se encuentra en las primeras formulaciones del estructuralismo cepalino, especialmente mediante el enfoque centro-periferia contenido en el texto "El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (Prebisch, 1962).

No obstante lo anterior, el enfoque latinoamericano de la dependencia se halla también en la tradición neomarxista, cuya germinación se materializa en la obra de Paul Baran *The Political Economy of Growth* (Baran, 1957). Se puede afirmar entonces que la teoría latinoamericana de la dependencia corresponde al surgimiento simultáneo de estos dos enfoques conceptuales alternativos. Cada uno de ellos representó también un viraje respecto de las escuelas matrices de las que surgieron. Así, el estructuralismo cepalino criticará a la teoría convencional del desarrollo, aportándole una nueva línea de análisis: la del subdesarrollo[17]. En lo que concierne al neomarxismo, este se confrontará a la

---

[16] Véase Beigel (2015). En este documento la autora presenta un itinerario histórico del concepto de dependencia en América Latina, desde su uso en la década de 1850 con la idea de la "segunda independencia", para luego proseguir en la década de 1920 con el debate entre cosmopolitismo y nacionalismo. Resurge a fines de los años cincuenta a partir de las movilizaciones surgidas bajo tesis descolonizadoras y liberacionistas, y a mediados de los sesenta surge como enfoque analítico del subdesarrollo en América Latina, tanto en la CEPAL como en otras instituciones académicas de Chile.

[17] La teoría convencional del desarrollo se elaboró principalmente en Europa durante los años de la segunda posguerra mundial y su *corpus* de ideas tuvo cabida total en el sistema de las recién creadas Naciones Unidas. Los primeros desarrollistas se vieron fuertemente influidos por el modelo keynesiano de Harrod-Domar, según el cual la velocidad del crecimiento de la producción está determinada por la tasa de ahorro e inversión (además de la tasa de crecimiento de la ocupación y la productividad del capital y el trabajo) (Harrod, 1939; Domar, 1946). En este sentido, la teoría convencional concebía al desarrollo como un problema de acumulación factorial, y por lo mismo lo trató como un sinónimo de crecimiento económico.

tradición marxista ortodoxa, brindando además una perspectiva de subdesarrollo; esta nueva vertiente criticará a la marxista por su aplicación mecánica de las implicaciones que Marx extrajo de su análisis de la dinámica del capitalismo en Europa a las regiones insuficientemente desarrolladas. En este sentido, los neomarxistas también criticaron la legitimación que hizo Marx del colonialismo, en cuanto fase previa para la integración de las colonias a los modos de producción capitalistas (Blomström y Hettne, 1990, págs. 42-44)[18].

A partir de esas dos variantes, los autores que abordaron la dependencia en América Latina elaboraron un sinnúmero de conceptualizaciones con múltiples y diversos focos. Así, los conceptos de dependencia se distinguían según visiones que hacían hincapié en sus aspectos sociopolíticos o bien en aquellos de índole económica. Se generó también un intenso debate que buscaba dilucidar si la condición dependiente o periférica de una sociedad obedecía a factores internos o externos. Uno de los temas importantes que se abordaron fue el de si el enfoque de la dependencia constituía una teoría general del subdesarrollo o si, por el contrario, consistía en un método para el análisis de situaciones concretas de subdesarrollo. En su desarrollo teórico también se distinguió, en términos metodológicos, a aquellos que estudiaron la dependencia en términos holísticos (es decir, describiendo la economía capitalista en términos globales e identificando las relaciones de interdependencia que en ella operan) de aquellos que se enfocaron en análisis particularistas (mediante un estudio de los componentes particulares del sistema de modo aislado, atendiendo a sus especificidades internas y a sus mecanismos de acumulación y relaciones de clase).

Esa diversidad de enfoques hace más complejos los intentos de sistematización en torno al concepto de dependencia. No obstante, todos ellos pueden ser inscritos bajo el mismo paraguas intelectual que Magnus Blomström y Björk Hettne han denominado como la escuela latinoamericana de la dependencia

---

Por otro lado, esta asimilación del desarrollo al crecimiento se entendía que operaba de modo similar en cualquier país. A diferencia de los desarrollistas eurocéntricos, los estructuralistas latinoamericanos —fundamentalmente Prebisch, Furtado, Pinto y Sunkel— consideraban que las asimetrías que caracterizaban al sistema económico mundial generaban desarrollo en los centros económicos industriales y subdesarrollo en las regiones periféricas, y que por lo mismo el logro del desarrollo económico no solo consistía en acrecentar la acumulación de capital. Los principales desarrollistas del primer mundo comprendieron prontamente los argumentos estructuralistas de la CEPAL y los consideraron en sus nuevas formulaciones. Destacaron en estos análisis los trabajos de Gunnar Myrdall, Ragnar Nurkse, Albert O. Hirschman, Paul Rosenstein-Rodan, Hans Singer, Arthur Lewis y Dudley Seers. Sobre las contribuciones de estos economistas al desarrollo véanse Meier y Seers (1984); Nurkse (1955), Alacevich y Boianovsky (2018) y Boianovsky (2018). Véase también una crítica estructuralista al modelo Domar en Sunkel (1956).

18 Los textos de los cuales surgen estas críticas neomarxistas corresponden a Marx y Engels (1960) y a Marx (1964). Por otro lado, cabe destacar también que los representantes de la escuela latinoamericana de la dependencia encontraron otras influencias marxistas heterodoxas en textos como *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Mariategui, 1928) o en los escritos de Antonio Gramsci, muy influyente en el pensamiento de Enzo Faletto.

(véase Blomström y Hettne, 1990, cap. III)[19]. Si bien la elaboración de un árbol conceptual de la dependencia es un ejercicio que excede a los propósitos de este ensayo, resulta útil presentar un breve esbozo atendiendo a las categorizaciones señaladas en el párrafo anterior.

a) Conceptualizaciones unidimensionales

Algunos de los trabajos pioneros en presentar clasificaciones en torno a ciertos elementos conceptuales del enfoque dependentista corresponden a Bath y James (1976), Lall (1975) y Palma (1978). El factor común de estos documentos es el hecho de tratarse de clasificaciones unidimensionales. Así, Bath y James (1976) distinguen a los intelectuales dependentistas según las siguientes categorías: i) los "conservadores", quienes en general desestiman el papel que pueden jugar las políticas internas en el proceso de desarrollo; ii) los "moderados", es decir aquellos que opinan que la dependencia externa restringe la efectividad de las políticas nacionales de desarrollo, y iii) los "radicales", que se caracterizan por propugnar la ruptura de las relaciones de dependencia. Por otro lado, Lall (1975) realiza una crítica al enfoque, planteando tres posturas en torno a la viabilidad del desarrollo del capitalismo y diferenciando entre: i) quienes sostienen que las relaciones de dependencia conducen a situaciones de pobreza; ii) quienes argumentan que el crecimiento está inevitablemente limitado por las restricciones del mercado y por lo mismo es proclive al estancamiento, y iii) quienes piensan que el crecimiento es posible pero subordinado al crecimiento de las economías centrales. Por su parte, Palma (1978) realiza una clasificación en torno a tres conceptualizaciones: i) dependencia como enfoque teórico del subdesarrollo latinoamericano; ii) dependencia como elaboración y refinamiento de la teoría del desarrollo elaborada en la CEPAL, y iii) dependencia como metodología para analizar casos concretos de subdesarrollo en el tercer mundo.

b) Análisis global del capitalismo y enfoque particularista

Con arreglo a la citada clasificación de los estudiosos de la dependencia se incluye por un lado a aquellos autores que elaboraron modelos globales que procuran describir las relaciones de interdependencia entre sus partes constitutivas.

---

[19] Es importante esta categorización que realizan Blomström y Hettne (1990), por cuanto el enfoque latinoamericano de dependencia fue adoptado y reformulado en otras regiones del tercer mundo, y en muchos casos con una marcada influencia del estructuralismo cepalino y de Prebisch. Un ejemplo claro de ello es el caso de África, donde destacan los estudios de Samir Amin sobre situaciones concretas de dependencia. Al respecto, "Underdevelopment and dependence in black Africa-origins and contemporary forms" es una cita obligada del autor (Amin, 1972). En Asia, por su parte, las ideas del dependentismo también ocuparon un lugar en el debate sobre el desarrollo y su evolución (véase Blomström y Hettne, 1990, cap. VI). Los estudios bajo el enfoque de la dependencia aplicados para el caso del Caribe —cuya formación colonial presenta patrones de producción similares al de varias economías latinoamericanas (economías de plantación)— son sistematizados por Blomström y Hettne (1990, cap. V). Por su parte, Girvan y Girvan (1973) realizan un análisis comparado del Caribe y América Latina, atendiendo precisamente a las similitudes observadas entre algunos de sus actuales Estados en términos de sus formaciones originarias.

Se trata entonces de autores que interpretaron de manera totalizante el sistema capitalista mundial. Los principales referentes dentro de este esquema son André Gunder Frank (quien además adscribe al campo de los autores neomarxistas) y Osvaldo Sunkel, cuyo pensamiento sobre la dependencia hunde sus raíces en los trabajos iniciales realizados en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y posteriormente, tras alejarse de la CEPAL, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Frank desarrolló un enfoque holístico con el fin de realizar una crítica a la teoría de la modernización[20], refutando así la teoría convencional del desarrollo, incluido el estructuralismo de la CEPAL. Utilizando los conceptos de excedente económico de Baran (1957) —inspirados en la teoría de la plusvalía de Marx (1959)— y la teoría del capital monopolista (Baran y Sweezy, 1966), Frank propone un esquema de acumulación global del capital que opera dentro de un modelo mercantilista que denomina "metrópoli-satélite". De este modo, y a diferencia de otros teóricos, Frank plantea que el capitalismo es un solo sistema mundial de explotación, refutando así a quienes desarrollan modelos duales de capitalismo[21]. Esta formulación le es útil para afirmar que el subdesarrollo no es una fase previa y necesaria para alcanzar el desarrollo, contradiciendo lo señalado por Rostow (1960). Además, sostiene que la industrialización en América Latina no equilibró las relaciones entre capital y trabajo, sino que las sustituyó por otras formas de precarización. Considerando las experiencias formativas del Brasil y Chile, concluye que el tránsito desde una economía exportadora de bienes primarios a una industrial basada en su mercado interno generó un "desarrollo del subdesarrollo" (Frank, 1967).

Siempre en el campo neomarxista de la dependencia, pero a diferencia del enfoque holístico de Frank, cabe mencionar también a Theotonio Dos Santos, Rui Mauro Marini y Vania Bambirra, quienes elaboraron modelos de la dinámica capitalista en las sociedades periféricas. Sus ideas centrales radican en: i) la noción de dependencia, que se entiende como una situación en la cual la economía de determinados países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otras economías, a la que están sometidas las primeras

[20] La teoría o paradigma de la modernización se refiere al tránsito histórico de las sociedades tradicionales (por ejemplo, feudales o agrarias) hacia sociedades modernas (capitalistas industriales y de consumo masivo). Este tránsito está caracterizado por variaciones en las relaciones sociales de producción conforme acaecen el progreso técnico y las mutaciones que este va generando en la matriz productiva. Rostow (1960) señala que, en el proceso de crecimiento económico de un país, este pasa por una fase tradicional, luego por una de transición y después por otra de despegue. A partir de esta última, la economía experimenta una fase de maduración que luego la conducirá a una sociedad de consumo masivo. Marx también concibió el proceso histórico del desarrollo según etapas por las que cada sociedad debía transitar, desde las formaciones feudales pasando por las capitalistas para, finalmente, converger a las socialistas.

[21] Es decir, Frank no distingue entre un capitalismo central y otro periférico, refutando el enfoque dual utilizado por otros autores como Lewis (1954) y su modelo de desarrollo con oferta ilimitada de mano de obra, donde operan un sector tradicional y uno moderno, o el enfoque de capitalismo transnacional de Sunkel (1973b), que considera sectores integrados y marginados en el proceso de globalización del capital extranjero, tal como se verá en el siguiente apartado.

(Dos Santos, 1968); y ii) la condición periférica o dependiente de un país, que radica en el predominio que sobre ella ejerce el capital extranjero, cuya producción se destina mayoritariamente a la exportación. La firma que invierte su capital en esta operación comercial genera una ganancia que no es absorbida por la demanda interna, fuertemente determinada por los salarios. De este modo la ganancia del capital foráneo se realiza con apropiación de excedente de la fuerza de trabajo local. Este concepto de superexplotación de Marini, asociado al capital transnacional y a la economía de exportación, se explica con gran detalle en *Dialéctica de la dependencia* (Marini, 1979).

Cardoso y Faletto, con un propósito similar al de Marini y Dos Santos, pero desde una tradición marxista clásica, utilizan el enfoque de la dependencia como una metodología para describir un análisis concreto de la condición periférica. Planteado así el objetivo, sostienen que se debe "distinguir la situación de los países subdesarrollados con respecto a los que carecen de desarrollo, y diferenciar luego los diversos modos de subdesarrollo según las particulares relaciones que esos países mantienen con los centros económica y políticamente hegemónicos" (Cardoso y Faletto, 1969, pág. 22).

c) Factores externos y factores internos

Esta modalidad de clasificación se articula con el objetivo de determinar si la condición dependiente se rige por factores internos o externos o, según Rodríguez (2006), de indicar cuál de esos dos factores ejerce la hegemonía en la relación estructural interno-externa. El planteamiento de este autor reviste la mayor relevancia analítica: no considerarlo puede generar un típico error de interpretación cuando se estudia la escuela latinoamericana de la dependencia. Este error consiste en concluir que el subdesarrollo se explica únicamente por factores externos que se desatan una vez que el capitalismo penetra en las sociedades periféricas. En este marco de categorización, lo que importa no son los factores internos o externos por sí solos sino las interdependencias que se producen entre ellos. Los análisis más destacados en esta línea se encuentran en el enfoque metrópoli-satélite de Frank (1967); el de integración transnacional y desintegración nacional de Sunkel (1973); el "sistema mundo" (constituido por los Estados-centro, la semiperiferia , la periferia y la arena externa), elaborado por Wallerstein (1979); y también en los análisis de alianzas de clases de Cardoso y Faletto (1969) y en el papel hegemónico que asigna Dos Santos a los factores externos en la relación estructural entre lo interno y lo externo" (Dos Santos, 1977).

d) Análisis económico y análisis sociopolítico

En este apartado se examina un criterio muy vinculado al criterio de clasificación anterior. En efecto, la relación estructural interno-externa retrotrae a factores no solo económicos sino también a las formaciones sociales y políticas de los países. Los primeros en plantear la centralidad de los aspectos sociopolíticos de las relaciones de dependencia fueron Cardoso

y Faletto, quienes señalaron que "es necesario estudiar desde el inicio las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, no solo entre ellas sino también en relación con los países desarrollados" (Cardoso y Faletto, 1969, pág. 22). Por otro lado, si bien autores como Furtado y Sunkel comenzaron elaborando enfoques meramente económicos, posteriormente hicieron un viraje hacia enfoques más eclécticos, incorporando dimensiones de economía política, especialmente en lo que se refiere a enfoques de clases. Por su parte, Frank, Dos Santos y Marini también incorporaron aspectos sociopolíticos a los económicos, enfocados en la disputa entre el fascismo y el socialismo, que devenía de las realidades políticas del Brasil y de Chile en los años setenta.

e) Tensiones sectoriales y regionales frente a enfoques dualistas y de contradicciones de clase

De acuerdo con este modo de clasificación, algunos dependentistas se enfocan en las relaciones de dependencia que se producen entre sectores socioeconómicos o entre regiones geográficas, mientras que otros argumentan que el conflicto fundamental que surge de las relaciones de dependencia radica en las contradicciones de clase. Una de las críticas que recibió la escuela latinoamericana de la dependencia por parte de teóricos marxistas clásicos fue el hecho de no elaborar análisis de clases. Esta crítica sin duda debe ser matizada, puesto que algunos dependentistas sí lo hicieron, poniendo el énfasis en las relaciones de interdependencia del sistema capitalista mundial. Entre los autores que se focalizaron en los análisis de contradicciones sectoriales o regionales cabe mencionar a Frank, con su concepción metrópoli-satélite, y a Sunkel, con su análisis de núcleo transnacional confrontado a los sectores marginados de la globalización. Mediante un estudio diferenciado de los capitalismos central y periférico, Marini también centró su atención en el análisis de las contradicciones regionales. Entre los exponentes del enfoque de la dependencia que analizaron las contradicciones de clase destacan Cardoso y Faletto, cuya labor consistió más que nada en un análisis de las relaciones entre los diversos grupos sociales.

C. El capitalismo transnacional: la visión de Sunkel sobre la teoría de la dependencia

Habiendo presentado el contexto histórico y los debates intelectuales a partir de los cuales surgieron las ideas de Sunkel sobre el capitalismo transnacional, ahora disponemos de todos los elementos necesarios para sintetizarlas. Se procederá entonces a exponer cómo se abordaron metodológicamente las problemáticas asociadas al capitalismo transnacional, la descripción constitutiva de este sistema económico y el tipo de relaciones de dependencia que en este se generan. Antes de explicar estos aspectos, resulta útil comprender la evolución intelectual de Sunkel desde sus primeras influencias, que encuentra su raíz en el keynesianismo

y el desarrollismo eurocéntrico, y luego en el estructuralismo cepalino, para luego transformarse en un referente destacado de la escuela latinoamericana de la dependencia.

1. Del estructuralismo al enfoque de la dependencia

La formulación que hizo Sunkel sobre el capitalismo transnacional y su interpretación sobre la dependencia son el resultado de un proceso que le llevó más de diez años de elaboración y que fue fluyendo desde sus primeras influencias como joven economista a visiones más complejas, conforme la evolución de las estructuras sociales de la región iba dejando de manifiesto las contradicciones que se generaban entre ellas y las matrices productivas nacionales. Esas influencias se encuentran en varias obras de Schumpeter, como por ejemplo *Capitalismo, socialismo y democracia* o la ya mencionada *Historia del análisis económico*[22], así como en trabajos pioneros de desarrollistas como Paul Rosenstein-Rodan y su tesis del gran impulso (Rosenstein-Rodan, 1943); están también presentes en la crítica que formuló Sunkel a los modelos keynesianos de la época y en su refutación a las tesis monetaristas de Chicago. La crítica a los modelos keynesianos se refiere a su grado de aplicabilidad a la realidad latinoamericana y a las especificidades y complejidades de su proceso de desarrollo. Las obras en las que aparece esta crítica son "El modelo de crecimiento de Domar" y "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?" (Sunkel, 1956 y 1957). Su crítica a las tesis monetaristas de mediados de los años cincuenta, dominados por la teoría cuantitativa del dinero y la noción del proceso inflacionario como fenómeno puramente monetario, se plasmó en el enfoque estructural de la inflación, que Sunkel elaboró junto al economista mexicano Juan Noyola Vásquez. Los textos destacados de ese análisis son "La inflación en Chile: un enfoque heterodoxo" e "Inflación y desarrollo económico de Chile y México" (véanse Sunkel (1958) y Noyola Vázquez (1957), respectivamente). Esta tríada de artículos que publicó Sunkel entre 1956 y 1958 en *El Trimestre Económico* se inscriben plenamente en el contexto de lo que hoy entendemos como el estructuralismo clásico de la CEPAL[23].

Un examen rápido de estos primeros escritos permite observar que sus análisis se basan metodológicamente en un enfoque de economía política del desarrollo. A partir de los años sesenta, primero como docente en el ILPES y luego en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ampliaría su instrumental analítico incorporando aspectos interdisciplinarios para brindar una visión totalizante de la economía global y de las relaciones de interdependencia entre sus partes. Con su análisis del capitalismo transnacional,

[22] Schumpeter (1971b y 1971a).

[23] Véanse descripciones más detalladas de la crítica a los modelos keynesianos y del enfoque estructuralista de la inflación en los textos de Boianovsky y Pérez-Caldentey, respectivamente, en los capítulos IV y VI de este libro.

Sunkel pasaba de su fase estructuralista a su fase dependentista. Esta etapa, iniciada a mediados de los años sesenta, si bien encuentra su expresión más acabada en el análisis del capitalismo transnacional (Sunkel, 1973), tiene dos antecedentes previos con los que el autor comenzó su exploración de la problemática de la dependencia. Ellos son los artículos "Política nacional de desarrollo y dependencia externa" y "Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia" (Sunkel, 1967 y 1970a, respectivamente).

En el primer ensayo, Sunkel plantea que una política nacional de desarrollo eficaz es aquella que promueve cambios estructurales e institucionales considerados imprescindibles para el logro de determinados resultados socioeconómicos. Según Sunkel: "ello implica necesariamente la alteración de situaciones tradicionalmente aceptadas y por consiguiente el desafío a intereses creados en torno a esas situaciones, tanto en el plano interno como en el internacional" (Sunkel, 1967). De esta manera, plantea desde un comienzo la existencia de una relación estructural entre factores internos y externos que inciden en la eficacia de una política nacional de desarrollo. En el segundo artículo, y en el contexto de la reforma universitaria de fines de los años sesenta en Chile, el autor brinda algunos lineamientos respecto de cuál debía ser el rol de la nueva universidad pública chilena, tanto en el proceso del desarrollo nacional como en el de la superación de la condición de subdesarrollo y la armonización de las relaciones de dependencia, enfocándose en el papel que al sector académico del país le cabría como ente reflexivo y responsable de la investigación científica y tecnológica. Sunkel amplió los planteamientos de este texto hacia un contexto de carácter regional en su artículo "Underdevelopment, the transfer of technology, and the Latin American University", en el que señala que la relación entre subdesarrollo y transferencia es problemática, no porque la región no se haya incorporado a los cambios tecnológicos que se venían operando desde la primera revolución industrial sino porque esta integración se dio mecánicamente por simple traslación desde las economías desarrolladas, sin tomar en cuenta las especificidades factoriales, institucionales y sistémicas de las economías regionales. Sunkel sostiene que la incapacidad de desplegar esfuerzos innovativos propios o de adaptar la tecnología foránea son los factores fundamentales que configuran esencialmente esta compleja relación entre subdesarrollo y transferencia tecnológica (Sunkel, 1971a). Esta relación se torna sin duda más compleja en la medida en que irrumpe en las economías regionales el conglomerado transnacional, instalándose con su tecnología pero sin realizar transferencia al resto de los tejidos productivos locales, tal como se señala en Sunkel (1973) y posteriormente en múltiples trabajos de Fernando Fajnzylber durante los años setenta[24].

[24] Véase la contribución de este autor sobre las empresas transnacionales, su incidencia en el mundo en desarrollo y las complejidades de la transferencia tecnológica, en Fajnzylber (1976).

2. Cinco conceptos para un enfoque totalizante de la condición periférica

Al iniciar su artículo "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", Sunkel señaló lo siguiente:

> Cinco grandes temas, problemas y/o procesos han dominado sin contrapeso las preocupaciones de los científicos sociales latinoamericanos, y de los "latinoamericanistas" extrarregionales, durante la última década. Una proporción abrumadora de la literatura respectiva queda incluida en el campo que abarcan los temas del desarrollo, el subdesarrollo, la dependencia, la marginación y los desequilibrios espaciales (Sunkel, 1973, pág. 3)[25].

Agregaba que el interés por el estudio de estos fenómenos concitaba la atención desde la economía, la sociología, la politología y también en áreas de planificación y de estudios regionales. Con este punto de partida, el propósito de Sunkel consistía en establecer un enfoque totalizante de la condición periférica que caracterizaba a América Latina de fines de los años sesenta, sosteniendo que: "para que pueda desarrollarse una disciplina global, integradora de las ciencias sociales, es preciso que exista una teoría de la estructura, funcionamiento y transformación de la sociedad" (Sunkel, 1973, pág. 4). Esta propuesta metodológica otorga un papel central al enfoque sistémico. Sunkel plantea la necesidad de estudiar estos cinco fenómenos mediante el análisis de un todo integrado, con una concepción holística del capitalismo como sistema socioeconómico. El ejercicio metodológico se realiza aislando los conjuntos de variables pertinentes que inciden en el sistema y precisando las estructuras relacionales dentro de dichos conjuntos y las que prevalecen entre ellos. Dicha metodología le permitirá no solo arribar a una concepción integrada de las problemáticas del desarrollo, el subdesarrollo, la dependencia, la exclusión y las disparidades entre y dentro de los espacios regionales: mediante la aplicación del enfoque sistémico, Sunkel arribará a una concepción teórica de la globalización, caracterizada por el advenimiento de un capitalismo transnacional.

3. El concepto schumpeteriano de "visión" en Sunkel

Un concepto fundamental para la elaboración de esta metodología es el de "visión", acuñado por Schumpeter para el análisis de los procesos sociales. Sunkel y otros autores pioneros en el estudio de la globalización también recurrieron a este instrumento metodológico en su labor[26]. Al respecto basta

---

[25] De hecho, una versión anterior, presentada en la Conferencia del Pacífico de 1970 que organizó el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, lleva en el título estas palabras: "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante" (véase Sunkel (1970b)).

[26] En *El desarrollo económico: un mito*, Furtado afirma: "La función principal del mito es orientar, a nivel intuitivo, la construcción de lo que Schumpeter llamó la visión del proceso social, sin la cual el trabajo analítico no tendría ningún sentido" (Furtado, 1975).

mencionar que este concepto ya había sido aplicado en el libro en coautoría con Paz, especialmente en el primer capítulo de la tercera parte de esta obra, titulado "El problema del método y la teoría del desarrollo" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 81-86). La presentación de este método sería el peldaño previo para la cuarta parte del libro, "Un ensayo de interpretación del desarrollo latinoamericano", en la que Sunkel aplica el método histórico-estructural para analizar las distintas fases de la historia económica regional desde el período mercantilista (1500-1750) hasta la época del liberalismo (1750-1950), período dentro del cual diferencia tres subperíodos: i) el fin del período colonial y la organización e institucionalización de los Estados nacionales (1750-1870); ii) el auge del liberalismo desde 1870 hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, y iii) la crisis del liberalismo (1914-1950) (véase Sunkel y Paz (1970, págs. 271-380))[27].

Dando continuidad al relato histórico iniciado en ese ensayo, el examen del capitalismo transnacional presentado en Sunkel (1973) ofrece un análisis del período del Estado céntrico, caracterizado por la industrialización sustitutiva de importaciones y el surgimiento de las empresas transnacionales como nuevos agentes de gobernanza de la economía global. Esta presentación nuevamente hace uso del método histórico-estructural y emplea desde el punto de vista metodológico el concepto schumpeteriano de "visión". De las propias palabras de Schumpeter se deduce la centralidad del uso de este concepto como instrumento metodológico en el proceso de investigación científico relativo al proceso del desarrollo social y sus vías de transformación. Esa explicación se plasmó literalmente en los argumentos de Sunkel y Paz (1970) y Sunkel (1971b y 1973):

> […] la investigación analítica debe ser precedida necesariamente por un acto cognoscitivo preanalítico, al que llamaremos "representación", el cual proporciona al análisis su materia prima. Conviene señalar que en la historia, de cualquier rama de la ciencia, este tipo de representación, además de preceder al nacimiento del trabajo analítico, puede volver a aparecer siempre que alguien nos enseña a ver las cosas desde una nueva perspectiva, cuyo fundamento no se deduzca de los hechos, métodos y resultados contenidos en el estado preexistente de tal ciencia (Schumpeter, 1971a, pág. 55)[28].

---

[27] En el capítulo V de este libro, elaborado por Ricardo Bielschowsky, se analiza el uso del método histórico-estructural por parte de Sunkel.

[28] La cita ha sido extraída de la primera edición en español de *Historia del Análisis Económico*, de Schumpeter. La primera traducción al español de esta obra fue publicada por el Fondo de Cultura Económica, y en ella el traductor, Lucas Mantilla, tradujo el vocablo inglés *vision* al español "representación". En este libro, para ser coherentes con la terminología usada por Sunkel utilizamos como traducción al español de *vision* su literal "visión" y lo entendemos como homólogo del vocablo "representación" empleado por Mantilla.

Entendiéndose entonces ese acto cognoscitivo preanalítico como "visión", Sunkel aplica este concepto para un estudio de los cinco fenómenos, siguiendo a Schumpeter en el siguiente planteamiento:

> La primera tarea que hemos de realizar consiste en verbalizar la representación, es decir, conceptualizarla de tal forma que sus elementos, designados con nombres que faciliten su reconocimiento y manejo, puedan ser ordenados con mayor o menor rigor dentro de un cuadro o esquema conjunto. Al hacer esto realizamos también, casi automáticamente, otras dos operaciones. Por una parte, añadimos nuevos hechos a los ya percibidos y aprendemos a desconfiar de algunos de los que figuraban en la representación original; por otra parte, el mismo trabajo de construir el esquema o cuadro de conjunto añadirá nuevas relaciones y conceptos al grupo original y, en general, invalidará también algunos de los que habían sido aceptados. En una interminable relación de intercambio, la investigación empírica y la interpretación "teórica", contrastándose en forma recíproca y planteándose mutuamente nuevos problemas, engendrarán finalmente modelos científicos, esto es, productos provisionales de la interacción de ambas con elementos sobrevivientes de la representación original: así, se irán alcanzando progresivamente niveles más rigurosos de consistencia y adecuación (Schumpeter, 1971a, págs. 56-57).

Tomando en consideración esas formulaciones metodológicas, Sunkel logra determinar con nitidez que el enfoque o "visión" en torno a las problemáticas del desarrollo, el subdesarrollo, la dependencia, la marginación y las disparidades espaciales radican en el hecho de que:

> La realidad de nuestro subdesarrollo se ha venido apreciando principalmente a través del cristal de las teorías del crecimiento y la modernización. Prevalece por tanto una concepción orientadora que concibe el funcionamiento óptimo del sistema social en términos del esquema teórico ideal de una sociedad capitalista madura, representada en la práctica por los países desarrollados, y el subdesarrollo, como una situación previa e imperfecta, en el camino hacia aquel modelo ideal. Sin embargo, el proceso formativo y la estructura actual de los países subdesarrollados se distinguen radicalmente de las hipótesis implícitas en aquella forma de aproximación teórica (Sunkel, 1973, págs. 6 y 7).

Con esta afirmación está claro que Sunkel comienza a establecer la dirección hacia donde fijará la "visión" para elaborar su estudio de la condición periférica de América Latina. No obstante, cabe señalar los siguientes hechos que subyacen y se destacan del conjunto de afirmaciones formuladas en el párrafo anterior. En primer lugar, Sunkel, al igual que los autores neomarxistas, también realiza una fuerte crítica a los teóricos angloeurocéntricos de la modernización. En segundo lugar, también es evidente que el objeto más

específico de esta crítica recae en el etapismo planteado por Rostow (1960). A partir de esta crítica, Sunkel señala la necesidad de superar la aplicación mecanicista de los análisis del capitalismo a distintas realidades regionales por una "visión" que "ayude a percibir la naturaleza concreta de la estructura y funcionamiento de las sociedades subdesarrolladas y de su proceso de transformación" (Sunkel, 1973, pág. 7). Cabe mencionar que esta crítica a los análisis convencionales del desarrollo y el subdesarrollo, y en términos más amplios al estudio del capitalismo, surge del modo idealizante que se utiliza para modelar estos procesos. Esta crítica a la forma de estudiar el capitalismo como paradigma virtuoso e idealizado encuentra plena vigencia en el campo heterodoxo actual. En línea con ella, Anwar Shaikh planteó en su libro *Capitalism: Competition, Conflict, Crises* una falsa dicotomía entre la competencia perfecta y la competencia imperfecta, sustituyendo este esquema de análisis, pretenciosa y exageradamente prístino, por una situación de competencia "real" (Shaikh, 2016).

En la elaboración de su "visión", Sunkel releva la centralidad de la historia para el análisis de la condición periférica y su posibilidad de transformación, aportando argumentos centrados en el concepto de *path dependence* ("la historia importa"). Mediante este uso de la historia, también releva la necesidad de considerar los elementos externos e internos que inciden en la persistencia de la condición periférica. En este sentido, Sunkel coincide con otros estudiosos de la dependencia que incorporan en sus análisis la relación estructural interno-externa (véase la sección B, apartado 3, de este capítulo). Desde el punto de vista de los factores externos de esta relación estructural, Sunkel (1973) reconoce fundamentalmente las distintas instituciones que sustentan las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales entre las economías centrales y periféricas. Como factores internos, reconoce en cambio los modos de organización de la población y los recursos naturales, las instituciones políticas (especialmente el Estado) y las clases, grupos y estratos sociopolíticos, así como las ideologías y actividades que sustentan a dichos grupos y las políticas concretas del Estado. En función de esos elementos, Sunkel coincidirá —aunque con matices— con teóricos marxistas, neomarxistas y estructuralistas de la dependencia en el hecho de que la visión sobre la condición periférica radica en la comprensión de la naturaleza del subdesarrollo y sus problemas. En suma, y de conformidad con lo anterior, Sunkel plasma su "visión" afirmando que:

> Un esquema analítico adecuado para el estudio del subdesarrollo y para la formulación de estrategias de desarrollo debe reposar sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema. No puede admitirse que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo

> proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica se concentra en dos grandes polarizaciones; por una parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados, centros, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por otra, una polarización dentro de los espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en espacios, grupos y actividades atrasadas, primarias, marginadas y dependientes (Sunkel, 1973, pág. 9).

En este párrafo se recoge todo el enfoque analítico que Sunkel amplía en esta obra y en otras que abordaron el fenómeno del capitalismo transnacional. En esta cita ya se nota claramente la forma en que Sunkel concibe el sistema capitalista mundial, sus distintos componentes representados por unidades socioeconómicas y geográficas, y sus relaciones de dependencia externa e interna. Se trata, como se mencionó anteriormente, de una visión holística del capitalismo, que considera la relación estructural interno-externa y las relaciones entre grupos o clases (y por lo mismo hace hincapié en los aspectos de la dependencia que se derivan más bien del análisis económico). A diferencia del enfoque metrópoli-satélite propuesto por Frank, establece un modelo dual de capitalismo.

4. Un modelo dual de capitalismo: el enfoque centro-periferia transnacionalizado

a) La polarización externa

Una vez presentada la "visión" para el análisis integrado del capitalismo global propuesto por Sunkel (1973), su paso siguiente consiste en caracterizar las polarizaciones externa e interna que subyacen a las relaciones de dependencia entre los países desarrollados o centrales y los subdesarrollados o periféricos. En virtud de lo anterior, analiza en primer lugar la polarización externa. Con ese propósito, recurre en primer término a los cuerpos teóricos que relacionan el proceso de desarrollo con el sistema de relaciones internacionales, distinguiendo lo que él denomina la teoría neoclásica del comercio internacional, la teoría marxista de la explotación imperialista y las teorías de los efectos retardatarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional. En relación con las teorías neoclásicas del comercio internacional, Sunkel refuta su validez como enfoque pertinente, criticando sus supuestos restrictivos e irreales. Critica especialmente la identificación del concepto de economía con el de país, como una unidad representativa y atomizada de análisis. Esta crítica es útil para el propósito de Sunkel de elaborar una caracterización del capitalismo transnacional, dado que la teoría neoclásica del comercio no identifica como un actor del juego a los conglomerados transnacionales y su penetración simultánea en varios sistemas nacionales. Por otro lado, plantea que la teoría marxista del imperialismo sí reconoce

al actor transnacional en el análisis y el efecto que provoca en los Estados nacionales en su búsqueda de recursos naturales, suministros y captura de mercados internos a través de sus prácticas oligopólicas.

En relación con las teorías de los efectos retardatarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional, estas intentan explicar la dinámica económica divergente entre los países industrializados y aquellos que se especializan en la producción y exportación de bienes primarios, los que por tener este patrón comercial sufrirían efectos inhibitorios o retardatarios en su proceso de crecimiento. El concepto de efecto retardatario (*backwash effect*) fue acuñado por Myrdal y luego reutilizado por Higgins, quien aglutinó las teorías de diversos economistas estructuralistas bajo el nombre de teorías de los efectos retardatarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional, incluidos los enfoques de Prebisch, Singer, Lewis, Nurkse, Myint y el propio Myrdal. Desde esta visión, Sunkel identifica cuatro efectos retardatarios que se ajustan a su caracterización de la economía internacional: i) frecuente control por parte de conglomerados transnacionales de los sectores primarios de producción, cuyas operaciones se comportan como las denominadas economías de enclave; ii) las economías locales no aprovechan las potencialidades de la expansión exportadora debido a la baja calificación de su mano de obra y a la escasez de capital; iii) deterioro de los precios de los bienes primarios relativo a los precios de los bienes industriales (tesis Prebisch-Singer), y iv) naturaleza monopólica de las actividades de exportaciones primarias, especialmente cuando la actividad es controlada por firmas extranjeras. Esto además genera alta concentración y salida de utilidades al exterior. Si bien este enfoque, según Sunkel, tiene la ventaja de brindar heterogeneidad en cuanto a número y tipos de agentes en el análisis, también es considerado insuficiente por él, en el sentido de que este conjunto de teorías subyacen a la idea rostowniana del "despegue hacia el crecimiento autosostenido", es decir se hacen susceptibles a la crítica de las teorías de la modernización. La crítica de Sunkel a esta idea de las etapas del crecimiento, una de las cuales es la del subdesarrollo, es una crítica histórica al proceso de industrialización en América Latina. En efecto, si bien las teorías convencionales del desarrollo señalan a la industrialización como la etapa del despegue, Sunkel considera que:

> […] el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que ha caracterizado a América Latina es algo bien diferente. Es de hecho incomprensible particularmente si —además de tener en cuenta los peculiares factores determinantes internos— no se hace referencia al cuadro de vinculaciones, condicionantes y presiones externas que han ejercido una influencia decisiva sobre los procesos de desarrollo industrial de nuestros países. En efecto, su dinámica, su composición y la naturaleza de los procesos productivos adoptados, especialmente en lo que concierne a la tecnología, han venido en gran medida orientados por condiciones externas (Sunkel, 1973, pág. 12).

Sunkel establece así un primer rasgo característico de las relaciones de inserción de América Latina con los centros industriales: la dependencia tecnológica. A ella agregará otras dos categorías relacionales: la dependencia en cuanto a los aspectos logísticos y la dependencia financiera. Por aspectos financieros se entienden los crecientes créditos externos necesarios para el funcionamiento de las industrias creadas, a lo que se suman los apoyos logísticos externos tales como formación de recursos humanos e inmigración de mano de obra altamente calificada. Sobre la dependencia tecnológica Sunkel también sostenía un aspecto esencial del naciente capitalismo transnacional:

> La incorporación tecnológica adopta distintas modalidades, desde la subsidiaria extranjera que trae su propia tecnología, pasando por el uso de licencias, patentes y marcas foráneas, hasta la adaptación o desarrollo local de tecnologías, y todo ello tiene diferentes costos y consecuencias (Sunkel, 1973, pág. 13).

Según Sunkel, la industrialización regional en términos financieros, de mano de obra, tecnológicos y de recursos materiales en general, constituyó un proyecto nacional hasta mediados de los años cincuenta. Al completarse la etapa fácil de la industrialización de manera contemporánea con el fenómeno de expansión multinacional del capital estadounidense, las economías industrializadas de la región comenzaron a experimentar un proceso de desnacionalización y "sucursalización" industrial. Agrega Sunkel que:

> La industrialización no permitió atenuar las vinculaciones de dependencia con el exterior; una economía primario-exportadora está fatalmente condenada, por su misma estructura, a depender básicamente de ellas, a menos que el proceso de industrialización cambie precisamente esa condición, lo que evidentemente no ha ocurrido (Sunkel, 1973, pág. 14).

Estos resultados reconfiguran el sistema centro-periferia decimonónico concebido por Prebisch hacia un sistema centro-periferia transnacionalizado (capitalismo transnacional) en la "visión" de Sunkel (1973 y 1987). En esta nueva formulación, la estructura centro-periferia para describir las economías capitalistas avanzadas y las subdesarrolladas como componentes del capitalismo mundial se mantiene respecto de la formulación prebischiana. No obstante, la integración de los conglomerados transnacionales genera nuevas formas de dependencia, estructuras de poder y segregaciones sociales a escala global, tal como veremos más adelante.

El conglomerado desempeña a este respecto un doble papel. Por una parte, la empresa matriz instalada en un país desarrollado define los nuevos productos y líneas de productos, sus nuevos modos de producción, los bienes de capital para elaborarlos, la utilización de insumos intermedios y las políticas de mercadeo. En cambio, el país periférico acogerá el capital transnacional mediante la instalación de una filial o sucursal de la matriz. En ella se fabricarán esos nuevos productos importando los bienes de capital, insumos, licencias y patentes y recibiendo la transferencia tecnológica correspondiente, pero limitándose al ámbito de la filial. Frente a este nuevo

sistema de fabricación a nivel mundial, Sunkel advirtió el riesgo que ello significaba en el sentido de que los conglomerados accedían a los mercados protegidos por la industrialización, pero en un contexto de consumidores indefensos ante la manipulación publicitaria y el "efecto demostración" que surgía de esos nuevos oligopolios transnacionales.

Así, esta polaridad externa replicaría los efectos adversos del modelo primario exportador por cuanto: i) la imposibilidad de exportar manufacturas obliga a los países a intensificar las exportaciones de bienes primarios tradicionales; ii) el dinamismo económico viene dado por la demanda externa y por los incentivos del capital transnacional a penetrar las fronteras de los países periféricos; iii) la política tecnológica y de financiamiento para el desarrollo nacional es desintegrada por las definiciones de las matrices de los conglomerados transnacionales; iv) el incremento del endeudamiento externo y la desnacionalización de la industria manufacturera nacional generan una agudización del déficit de balanza de pagos; v) se produce un debilitamiento del potencial de integración latinoamericana a raíz de la expansión del capital transnacional céntrico y no del capital translatino, y vi) crecen las brechas de productividad entre las economías capitalistas avanzadas y las periféricas, con sus consecuentes asimetrías sociales (efectos distributivos regresivos).

b) La polarización interna

Respecto a las contradicciones internas que conlleva el proceso de subdesarrollo, Sunkel sostiene lo siguiente:

> En lo que se refiere a la polarización interna, se sugiere que en los países se tendería a producir una división en espacios físicos, grupos sociales y actividades económicas avanzadas y modernas, en un extremo; y en el otro, espacios físicos, grupos sociales y actividades económicas atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes (Sunkel, 1973, pág. 16).

Es así como los sectores modernos de la periferia se encuentran estrechamente vinculados con los modos de producción y consumo de los países desarrollados. Estos sectores "ganadores" en el proceso de intercambio se beneficiarán a costa de los excluidos, generando en la periferia elevados niveles de concentración de la riqueza y desigualdad distributiva.

Según Sunkel, la expresión de esta marginalización y desigualdad dentro de un país periférico se explica por el tipo de dinámica generada por la industrialización sustitutiva de importaciones. En efecto, por un lado se tiene que en este proceso las inversiones se concentran mayoritariamente en los sectores manufactureros, de insumos intermedios y de infraestructuras asociadas con la rama manufacturera. Además, las manufacturas producidas son básicamente bienes de consumo final, razón por la cual su producción opera en instalaciones concentradas geográficamente en las zonas de mayor densidad poblacional, hecho que agudiza el proceso de urbanización. Esto último explica el estancamiento de sectores tradicionales asociados con la agricultura y otras ramas exportadoras de bienes primarios. El estancamiento

de estos sectores, la concentración de los medios de producción que los caracteriza y la modernización tecnológica que acompaña a los nuevos sectores manufactureros estimulan la migración del campo a la ciudad, acelerando una vez más el proceso de urbanización. Esta polarización demográfica, junto con la obsolescencia de las ramas tradicionales, genera desequilibrios regionales en términos de productividad y distribución de la riqueza. Se puede señalar así que la polarización interna y el modo en que se relaciona con la externa reproducen el fenómeno de la heterogeneidad estructural, afectando el progreso socioeconómico y a los sectores marginados de la periferia. De acuerdo con Sunkel: "Esta es en definitiva la expresión espacial urbana de un proceso de polarización y segregación de la distribución del ingreso, la estructura del gasto, la estratificación social y la distribución del poder, el prestigio y la cultura" (Sunkel, 1973, pág. 18).

La marginación o exclusión de sectores sociales en la periferia obedecerá entonces a carencias de activos en general y disponibilidad y acceso a medios de producción y transferencias de ingresos. Estas carencias materiales se ven reforzadas y a la vez reflejadas en múltiples prácticas discriminatorias en términos raciales, sociales, culturales y de género, entre otras. Sunkel plantea así que la marginación intraperiférica se relaciona estrechamente con el subdesarrollo, tanto como la condición de dependencia vincula a los países subdesarrollados con las economías capitalistas avanzadas. En sus propios términos, aventura:

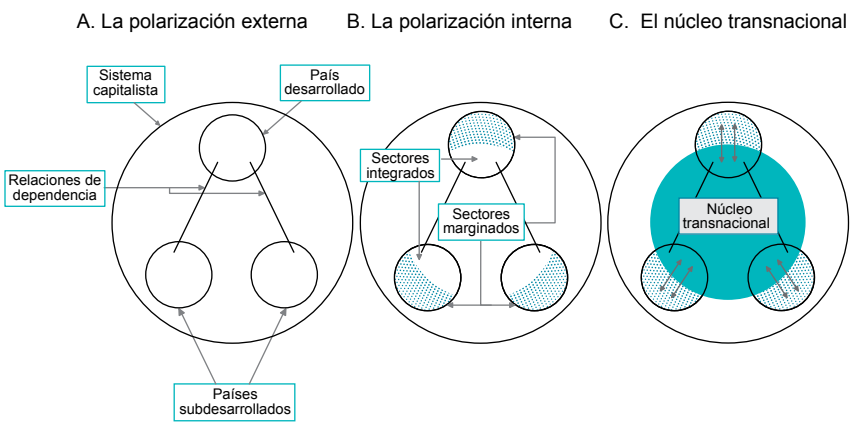
> "la hipótesis de que subdesarrollo, marginalidad y dependencia son tres aspectos, manifestaciones o consecuencias del proceso general de evolución del sistema capitalista internacional; para comprenderlo en su esencia y manifestaciones es necesario por tanto tener una visión de la estructura de dicho sistema internacional, de su forma de funcionar y de las transformaciones estructurales y de funcionamiento que experimenta en su proceso evolutivo; así como, por cierto, de las características específicas nacionales, que condicionan la forma concreta que adoptan los procesos de subdesarrollo, marginación y dependencia en cada caso" (Sunkel, 1973, pág. 20).

c) Las relaciones de dependencia entre las dos polarizaciones

Habiendo presentado las polarizaciones externa e interna, es decir la forma como se comportan el centro hegemonizado por los conglomerados transnacionales y las sociedades periféricas, es momento oportuno de referirse al funcionamiento del sistema en su conjunto, haciendo referencia a las relaciones entre ambos polos. Esta esquematización es lo que Sunkel (1973) denominó capitalismo transnacional y más tarde reformuló como sistema centro-periferia transnacionalizado (Sunkel, 1987). Esta representación del sistema capitalista global —la "visión" de Sunkel referente al desarrollo y el subdesarrollo, la dependencia, las segregaciones territoriales y la marginación— constituye un modelo dual de capitalismo en tanto las relaciones de dominación de un

bloque de países sobre otros se reproducen dentro de cada polo, pero es más hegemónico dentro del bloque de los países subordinados. El diagrama VII.1 ilustra las dos polarizaciones y su conjunto de interrelaciones. En la parte A del diagrama se presenta la concepción global del sistema capitalista, conformado por un bloque de países desarrollados y un conjunto de países subdesarrollados. Entre ambos conjuntos de países se producen relaciones de dependencia, que constituyen la polarización externa y, tal como se mencionó en el apartado 4 a), son de naturaleza tecnológica, logística y financiera.

Diagrama VII.1
El modelo dual de Sunkel



Fuente: Elaboración propia sobre la base de O. Sunkel, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1973.

En la parte B del diagrama VII.1 se ilustra la polarización interna. Ella muestra sectores integrados e íntimamente ligados a través de las relaciones de dependencia que impone la transnacionalización del capitalismo, por un lado, y sectores que quedan excluidos. En términos de Sunkel, la explicación de ambos sectores obedece en primer lugar a "un complejo de actividades, grupos sociales y regiones, que si bien se encuentran ubicados geográficamente en Estados-naciones diferentes, conforman la parte desarrollada del sistema global, y se hallan estrechamente ligados entre sí, transnacionalmente, a través de variedad de intereses concretos así como por estilos y niveles de vida similares y fuertes afinidades culturales" y, en segundo término, a "un complemento nacional de actividades, grupos sociales y regiones parcial o totalmente excluidos de la parte nacional desarrollada del sistema global y sin ningún lazo con las actividades, grupos y regiones similares de otras naciones" (Sunkel, 1973, pág. 25).

Por otro lado, en la parte C se presenta una superposición de las partes A y B, dando por resultado la visión global del capitalismo transnacional, caracterizado fundamentalmente por el surgimiento de

un núcleo transnacional que integra a los sectores modernos tanto de las economías centrales como de las periféricas. El núcleo transnacional está compuesto por segmentos sociales que comparten patrones culturales y de consumo similares, conformando una elite global segregada de los sectores marginados. Este núcleo configurará las asimetrías distributivas entre los países y dentro de ellos y las correspondientes asimetrías culturales, sociales, institucionales y políticas. Dos corolarios relevantes de este análisis guardan relación con los siguientes hechos: i) la integración transnacional también produce marginación en los países centrales, y ii) la desintegración nacional tiene efectos importantes en la estructura de clases por cuanto genera, en términos de las categorías empleadas por Sunkel, segregaciones entre empresarios integrados y sin inserción, clases medias integradas y no integradas y segmentos de trabajadores integrados y no integrados al núcleo transnacional. Para dar más base a este argumento, señala que:

> El avance del proceso de modernización actúa, en efecto, introduciendo una cuña a lo largo de la franja en que se encuentran los segmentos integrados y no integrados […] tendiendo a incorporar a parte de los empresarios nacionales como gerentes de las nuevas empresas y marginando a los no aprovechables, incorporando a algunos de los profesionales, técnicos y empleados adaptables y marginando al resto y a los que no lo sean; e incorporando parte de la mano de obra calificada o con condiciones para calificarse y repeliendo al resto y a aquella otra parte que se supone no tener niveles de calificación técnica e incluso cultural para adaptarse a las nuevas condiciones (Sunkel, 1973, págs. 82 y 83).

En síntesis, la "visión" global de Sunkel en torno a las problemáticas del desarrollo y el subdesarrollo es la de un tipo de capitalismo hegemonizado por el capital transnacional. La inferencia fundamental de Sunkel al respecto es que el surgimiento de un núcleo internacionalizado, inserto en el proceso de globalización, genera una desintegración de los Estados nacionales y una integración transnacional de los segmentos elitarios de cada polo (centro y periferia). La agudización de la heterogeneidad de la matriz productiva generada por la desintegración nacional en la periferia afecta la movilidad laboral y de clases entre los sectores integrados y marginados en ella. Las flechas de doble dirección dentro de los países subdesarrollados y desarrollados en la parte C del diagrama VII.1 ilustran este fenómeno. Por su parte, la integración transnacional mediante el núcleo mundial globalizado genera también movimientos de flujos laborales y una eventual fuga de cerebros en la periferia.

d) Integración transnacional, desintegración nacional y reintegración nacional: un esquema de análisis para evaluar sus efectos

Junto con los efectos mencionados anteriormente, otra idea subyacente y abarcadora de todo el análisis es que el poder que ejerce el conjunto de empresas transnacionales como actor hegemónico de este proceso lleva a

preservar un tipo de estructura productiva centrada en el extractivismo y un control casi total de los mercados internos, dado su poder oligopólico y en algunos casos oligopsónico. Ese poder, traducido a clave política, debilita la capacidad de las instituciones nacionales y las aspiraciones de poner en marcha proyectos nacionales de desarrollo. Habiéndose radicado junto a su familia en el Reino Unido para desempeñarse como profesor investigador (*professorial fellow*) del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex pocos años después de consumado el golpe cívico-militar en Chile, Sunkel continuó ampliando su comprensión acerca del capitalismo mediante otras publicaciones, muchas de ellas en coautoría con otros cientistas sociales que colaboraron en esa tarea. En el marco de esa labor, fue coautor con Edmundo Fuenzalida del trabajo titulado "La transnacionalización del capitalismo y el desarrollo nacional" (Sunkel y Fuenzalida, 1980). En ese trabajo los autores sostienen que los esfuerzos de promoción del desarrollo en los países subdesarrollados y de reciente independencia se han centrado en "la reproducción […] de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que prevalecen en las sociedades capitalistas maduras ('occidentales')" (Sunkel y Fuenzalida, 1980, pág. 45). Al igual que en estudios elaborados por otros autores, se hace hincapié en el carácter imitativo del capitalismo dependiente, idea presente en Furtado y en particular en la crítica prebischiana al capitalismo periférico (véase Prebisch (1981)).

A partir de esa constatación, Sunkel y Fuenzalida sostienen que el carácter imitativo se origina y se reproduce también por la creciente transnacionalización del capitalismo global. Este proceso, a su vez, intensifica la polarización interna. De acuerdo a esta mutación, las nuevas políticas económicas y sociales parecen no surtir efectos sustantivos para sacar a las naciones subdesarrolladas de esa condición. Según Sunkel y Fuenzalida, esto podría obedecer a tres razones: i) las políticas no se ponen en práctica; ii) los horizontes temporales son insuficientes para evaluar correctamente su eficacia, y iii) las teorías convencionales del desarrollo son insuficientes como instrumentos para comprender la naturaleza del capitalismo en los países subdesarrollados. Sobre estas posibilidades, afirman que:

> […] la no puesta en práctica de las políticas o la insuficiencia del período de tiempo transcurrido para apreciar sus efectos positivos, no puede constituir una excusa para el fracaso de la teoría del desarrollo. Una teoría del desarrollo adecuada ha de incluir la comprensión de su viabilidad y de su senda temporal (Sunkel y Fuenzalida, 1980, pág. 47).

Conforme a lo anterior, Sunkel y Fuenzalida manifiestan la necesidad de superar algunos aspectos de la teoría convencional del desarrollo, a fin de integrar otros elementos que brinden una visión más amplia y precisa de los problemas del subdesarrollo en aquellas naciones que no lo han superado. Para ello plantean un esquema (o programa) de investigación por países,

que incorpora tres ejes argumentales: i) la integración transnacional; ii) la desintegración nacional, y iii) la reintegración nacional. Este último eje agrupa a los distintos esfuerzos realizados por los Estados nacionales y orientados a reconstituir o impulsar nuevos proyectos nacionales de desarrollo, que se han visto truncados por la acción de la integración transnacional y la desintegración nacional. En torno a esos tres ejes, los efectos que generan tanto la integración transnacional como la desintegración y la reintegración nacionales se agrupan en cinco dimensiones. Esas dimensiones corresponden a lo económico, lo social, lo cultural, lo político y lo espacial (véase Sunkel y Fuenzalida, 1980 (págs. 56-60)). Dada la magnitud del esquema planteado por los autores, en este capítulo se ha tomado la decisión de centrar la atención en las dimensiones socioeconómicas de estos tres ejes, sin restar por ello importancia a las dimensiones cultural, política y espacial presentes en el análisis[29].

En relación con la dimensión económica, Sunkel y Fuenzalida (1980) sostienen que la integración transnacional acrecienta el control del sector transnacional (o externo, como lo llaman los autores) sobre las esferas productivas nacionales, tanto en términos de ramas sectoriales como de tamaño de las unidades productivas. Además, este mayor control viene acompañado de procesos de integración vertical con las casas matrices y de integración horizontal entre las filiales. Este hecho también altera las relaciones con los sectores internos de la economía, a saber, con el Estado, el empresariado nacional y el sector informal de la economía. De este modo, la ampliación del sector económico transnacional afectará los saldos en balanza de pagos, las finanzas públicas, la inversión productiva, la distribución del ingreso, el empleo y los patrones de consumo. Por su parte, la desintegración nacional produce absorción de empresas existentes, alterando su propiedad o generando desplazamientos por reorganización; además destruye tejidos productivos locales preexistentes. Por último, los esfuerzos de reintegración se definen como formas alternativas de organización de la producción, de generación de conocimiento y tecnología, de distribución de los bienes y servicios para el consumo, y de recuperación del control nacional de las actividades productivas (por ejemplo, nacionalizaciones y empresas mixtas).

En términos de la dimensión social, la integración transnacional conllevará el surgimiento de una clase social transnacionalizada empleada en las actividades correspondientes a la instalación de las empresas transnacionales, alterando así la composición de la demanda de empleo en función de las competencias profesionales en los sectores estatal y privado

[29] Dada la extensión que supone un estudio integrado de los cinco temas que actualmente son objeto de atención, en este capítulo se indicará este objetivo como parte de la agenda de investigación que ha de retomarse en futuras investigaciones. Sobre las disparidades territoriales existe abundante literatura que evidencia cómo la globalización mundial ha incidido en las esferas urbanas y rurales, tanto en términos productivos como sociales y de habitabilidad. Véanse al respecto los trabajos de De Mattos (1998 y 2001) y de Jordán, Riffo y Prado (2017).

nacional. Con respecto a la desintegración, se apreciará fundamentalmente un aumento de la precarización laboral por la vía de un crecimiento de la informalidad. En términos de reintegración se realizarán esfuerzos, a nivel local, para establecer mecanismos solidarios de generación de empleos y acciones comunitarias a fin de hacer frente a las mermas del ingreso ocasionadas por la precarización del empleo.

D. ¿Cómo se ponen de manifiesto la integración transnacional y la desintegración nacional en el siglo XXI?

Cabe preguntarse ahora cómo se traducen esas hipótesis de trabajo a la realidad contemporánea. ¿La hiperglobalización y su gobernanza en manos del poder multinacional han generado y profundizado procesos de integración transnacional y desintegración nacional? Si ello así ha acontecido ¿es posible, en ese contexto, llevar adelante proyectos de reintegración nacional? Con la intención de aventurar una primera respuesta, aún no concluyente, se examinan a continuación hechos recientes, focalizados principalmente en la dimensión económica. El enfoque, no exhaustivo, se realizará por aproximación a las tesis de Sunkel y Fuenzalida (1980), presentando algunos rasgos estilizados de la hiperglobalización que se vinculan con ellas.

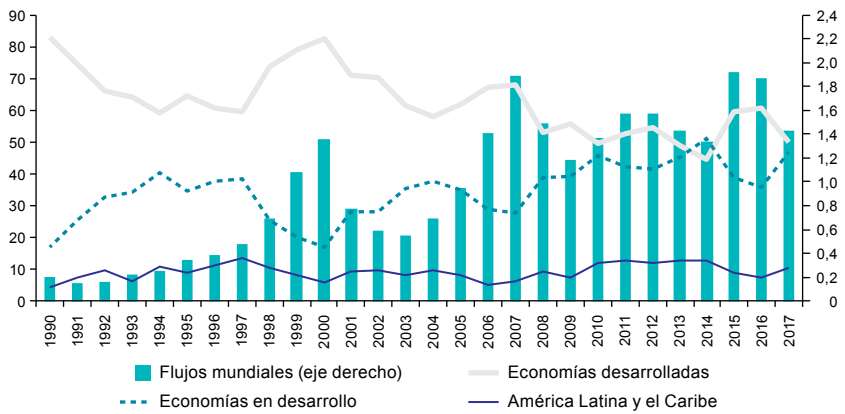
1. Mayor control y presencia del sector transnacional

En términos de integración transnacional, se puede destacar que el control ejercido por las empresas transnacionales sobre las economías nacionales a escala global se ha elevado significativamente a partir de 1990, año en el cual las corrientes de IED comienzan a crecer aceleradamente en todas las regiones del mundo. El gráfico VII.3, que figura en la sección A, ilustra este hecho para América Latina en un contexto de largo plazo. Un análisis más enfocado en la hiperglobalización muestra que los flujos mundiales de IED han pasado de 0,2 billones de dólares en 1990 a 1,43 billones de dólares en 2017, es decir se ha multiplicado por siete el valor inicial. El gráfico VII.4 ilustra esta tendencia y muestra también cómo estas corrientes se reducen en las fases críticas que ha experimentado el capitalismo global durante las últimas tres décadas, poniendo de manifiesto también el carácter procíclico de la IED[30]. En términos de desintegración nacional, el control ejercido por el sector externo se puede apreciar mediante la absorción de activos productivos locales, típicamente las fusiones y adquisiciones. El gráfico VII.5

[30] En efecto, entre los períodos 1997-2000 y 2000-2003 (lapso de crisis cíclicas sucesivas, desde la asiática hasta la de las "empresas.com"), 2004-2007 y 2008-2009 (crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo (*subprime*)), 2008-2009 y 2010-2012 (irrupción de la crisis de la zona del euro) y 2010-2012 y 2013-2017 (crisis y postcrisis de la zona del euro), el crecimiento promedio de los flujos mundiales de IED muestra significativas desaceleraciones.

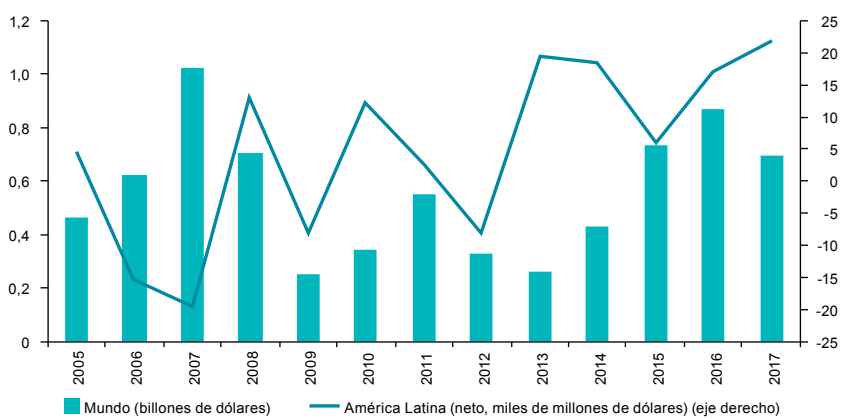
es ilustrativo de esta marcada tendencia a nivel mundial y regional, y allí se aprecia que, a partir de 2005, la venta neta de activos empresariales adquiridos por empresas transnacionales en América Latina y el Caribe ha ido por lo general en alza, retomando las trayectorias que se dieron a inicios de los años noventa y que durante un largo período crítico (1997-2003) fueron revertidas con predominancia de las compras de activos.

Gráfico VII.4
Corrientes mundiales de IED y participación de bloques de economías, 1990-2017
(En billones de dólares corrientes y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report*, varios años, Ginebra.

Gráfico VII.5
Fusiones y adquisiciones transfronterizas netas, 2005-2017
(En billones y miles de millones de dólares corrientes)

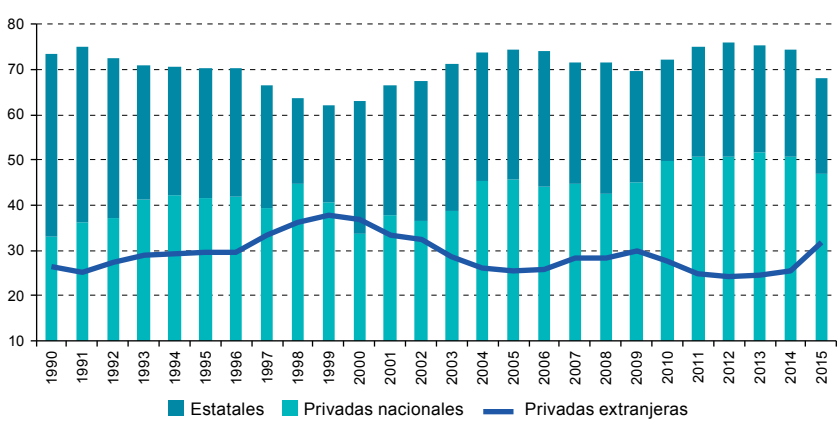


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report*, varios años, Ginebra.

2. El fortalecimiento de la gran empresa privada nacional: ¿una estrategia de reintegración?

Por otro lado, estos cambios de propiedad han tenido distintos efectos en términos de los ingresos brutos de las empresas extranjeras instaladas en la región. Si bien la participación de esas empresas en las ventas totales aumentó sostenidamente durante los años noventa, entre 2000 y 2006 descendió notablemente, para luego recuperarse brevemente hasta 2009. A partir de ese año se aprecia un nuevo descenso y una incipiente recuperación iniciada en 2014 (véase el gráfico VII.6). Esas fluctuaciones se deben a las crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo (*subprime*) y del euro, así como al auge y declive de los precios de los productos primarios en la región. A pesar de que la participación en las ventas de las empresas extranjeras oscila entre el 25% y el 35%, el mayor peso lo llevan los empresariados nacionales y en menor medida las empresas de propiedad estatal. El auge de los productos básicos en la década anterior permitió a varios Gobiernos de la región, especialmente de América del Sur, desplegar algunos esfuerzos de reintegración nacional, mediante la reconstitución de burguesías empresariales nacionales, ya fuere por la vía de la renacionalización de empresas de sectores extractivos para posteriormente hacerlas operar bajo control estatal, o bien por la vía de la creación de empresas privadas nacionales en torno a esos sectores, como sucedió en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). En el Brasil, en el caso del sector manufacturero hubo una importante conformación de empresas privadas nacionales. Esos esfuerzos sirvieron de freno, aunque parcialmente, al avance de la integración transnacional en la región.

Gráfico VII.6
América Latina: participación en las ventas totales según tipo de propiedad empresarial, 1990-2015
(En porcentajes respecto de las ventas totales de las 500 mayores empresas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de *Revista América-Economía*.

3. Evolución de los tejidos productivos nacionales

El proceso de transnacionalización observado durante la era neoliberal ha ampliado las brechas de productividad entre las regiones periféricas y las economías capitalistas avanzadas. Esta brecha externa nos muestra cómo el PIB per cápita de América Latina se ha mantenido estable, representando poco más de la cuarta parte del producto per cápita estadounidense y apenas la tercera parte del observado en el conjunto de economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1990 y 2016[31]. Sin embargo, la hiperglobalización y el proceso de transnacionalización con que ha operado ha generado y acentuado otro factor muy expresivo de la condición periférica: la heterogeneidad estructural de las economías en desarrollo, también conocida como la brecha interna de productividad. Esta variable es vital para entender cómo la transnacionalización ha redibujado los tejidos productivos nacionales, en términos de su densidad y de las condiciones de vida que brinda a los segmentos de población en ellos empleados.

Los emprendimientos que densifican los tejidos productivos de las economías regionales se clasifican básicamente en micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y empresas grandes[32]. Las diferentes situaciones que afrontan las mipymes en comparación con las grandes empresas ponen de manifiesto una amplia brecha interna en términos de productividad y remuneraciones. Correa, Leiva y Stumpo (2018) abordan esta problemática con datos recientes, presentando además una comparación con la situación de las mipymes en economías de la Unión Europea (UE). Lo primero que resaltan los autores es que, si bien las mipymes son significativamente numerosas y constituyen un factor determinante en la composición de la demanda de trabajo, el conjunto de estos emprendimientos genera tan solo un 25% del PIB latinoamericano, hecho que contrasta drásticamente con el 56% que las mipymes generan en la UE (Correa, Leiva y Stumpo, 2018, pág. 9). Un desglose de las mipymes en 2016 pone de manifiesto el sustancial peso que ha adquirido la microempresa en la región, que representa aproximadamente un 92,9% del total de establecimientos industriales. Este segmento es secundado por la pequeña empresa, que aporta un 5,9%, en tanto que las empresas medianas representan un 1%

[31] Por otro lado, se constata también cómo la región cerró la brecha de manera sostenida con este bloque desde 1950 a 1980, pasando del 28,3% al 35,2%, en pleno período desarrollista. Estos datos, elaborados a partir de la base de datos Maddison Project Database, versión 2018 (véase [en línea] https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018) son coincidentes con los hechos históricos presentados en la sección A de este capítulo. Además, si bien a partir de 1990 la brecha continuó creciendo, cabe señalar que ella se redujo durante la década de 2000 gracias al ciclo de precios de las materias primas, para luego aumentar nuevamente en los años recientes como consecuencia del fin de este ciclo y de los sesgos recesivos que han configurado el contexto internacional.

[32] Por razones de extensión, así como de disponibilidad de estadísticas suficientes, no se incluyen en este estudio análisis referentes a la situación de las cooperativas en la región. Este tema debe ser abordado con mayor profundidad en futuros estudios.

y las grandes un 0,2%. Esta estructura es relativamente similar a la que operaba en 2009; no obstante, la microempresa aumentó en tres puntos porcentuales su participación durante ese período de tiempo. En sintonía con esa distribución, las microempresas y las pequeñas empresas generaron un 27% y un 20% del empleo en 2016, respectivamente, superando en conjunto a las grandes empresas, que aportaron un 39% de los empleos totales. Por su parte, las medianas participan en un 15%. Esta creación de empleos según tamaños también se ha mantenido estable en relación a 2009. Al analizar estos segmentos empresariales según niveles de venta o producción, se advierte no obstante una reversión, en virtud de la cual la gran empresa genera un 75,4% de esos ingresos mientras que la micro aporta solo un 3,2% y la pequeña y la mediana empresa agregan conjuntamente un 12% (Correa, Leiva y Stumpo, 2018, pág. 20).

Por último, este estudio resalta dos hechos muy indicativos de la heterogeneidad estructural en el contexto actual. En primer lugar, la brecha interna de productividad es persistente y elevada según segmentos de tamaño. En efecto, entre 2009 y 2016 no hubo cambios en la productividad de las mipymes relativa a la de las grandes empresas. Por otro lado, la productividad de las microempresas representa un 6% de la productividad de la gran empresa, mientras que la pequeña y la mediana representan un 23% y un 46% respectivamente. En el caso de la Unión Europea (UE) estos guarismos representan el 24%, el 58% y el 76% respectivamente, es decir se aprecia una estructura productiva más homogénea. El segundo hecho a destacar es la marcada correlación de la estructura productiva de estos segmentos con su correspondiente estructura salarial. En América Latina, las remuneraciones promedio de los empleados en mipymes representan un 40% del salario medio percibido por un trabajador empleado en una empresa grande. Esta cifra, en cambio, es del 60% para el caso de la UE (Correa, Leiva y Stumpo, 2018, págs. 24 y 25). Estos resultados ponen de manifiesto la fuerte brecha salarial que explica en buena medida también la elevada y persistente inequidad de ingreso en los países de la región. Estas conclusiones muestran además la centralidad que tiene la heterogeneidad estructural en economías periféricas en un contexto de hiperglobalización. Un desarrollo inclusivo, como el que ha venido planteando la CEPAL durante los últimos diez años, requerirá inevitablemente políticas de cambio estructural que permitan homogeneizar la matriz productiva y cerrar las brechas salariales según tipos de emprendimientos (véase al respecto CEPAL, 2012, 2016 y 2018).

4. Fiscalidad, mercados laborales y aspectos distributivos

Tal como lo plantean en su esquema Sunkel y Fuenzalida (1980), la integración transnacional genera efectos en las políticas fiscales nacionales, el empleo y el mundo laboral, así como en la distribución del ingreso por múltiples vías.

a) Fiscalidad y transnacionalización

Con respecto a la fiscalidad, un tema recurrente en la literatura especializada es la relación entre tributación, exportaciones y empresas multinacionales mediante un típico mecanismo de transmisión: los precios de transferencia. Es de conocimiento general que las empresas transnacionales aprovechan incentivos resultantes de las características internas de los países receptores que no son precisamente virtuosas a la hora de instalar allí sus activos físicos, operaciones productivas y de exportación. Entre esos incentivos cabe mencionar legislaciones laborales precarias o flexibles y regímenes tributarios laxos. En economías con base productiva primaria y extractivista —tipo enclave— o con ventajas en maquila, estas son prácticas frecuentemente observables[33]. La literatura relacionada con precios de transferencia distingue entre formación de precios en condiciones de competencia o precios de mercado entre vendedores y compradores (*arm's length prices*) y precios formados en transacciones cuyas partes no son independientes entre sí, sino que mantienen una interrelación de incentivos (*related-party transactions*)[34]. Un precio de transferencia es el precio acordado entre la filial de una empresa transnacional y su casa matriz, ya sea para exportar alguna mercancía o para enviarla a su procesamiento final hacia el país de origen o de otra filial. Este instrumento permite subfacturar el valor de los bienes producidos o extraídos y de ese modo estimula la evasión tributaria en el país anfitrión. La medición de esos precios, no obstante, es compleja y la verificación de esta práctica resulta por ende difícil. Pese a ello, distintos acuerdos internacionales han logrado regular este tipo de formación de precios, y organismos como la OCDE han brindado importantes guías para la medición de estos instrumentos (OCDE, 2000 y 2017).

Sin embargo, y más allá de las complejidades técnicas de su medición, existen algunos datos empíricos recientes en favor de prácticas de precios de transferencia. Por un lado Bernard, Jensen y Schott (2006) encuentran evidencia en favor de la aplicación de esta práctica por compañías multinacionales estadounidenses. Por su parte, mediante un modelo de datos de panel relativos al caso de Francia, Davies y otros (2017) determinan que la sensibilidad de los precios intrafirma a las tributaciones de los países huéspedes es mayor si se controlan los determinantes de los precios de mercado. La conclusión

[33] Gallagher y Zarsky (2007) ofrecen una visión muy similar, con ejemplos del caso mexicano. En línea con estos autores, la apertura a la instalación de capital transnacional puede reforzar la heterogeneidad estructural al generar economías de enclave sin transferencias de valor, tecnología o encadenamientos con los tejidos productivos locales.

[34] Una modalidad de determinación de precios del tipo *arm's length pricing* supone que los compradores y vendedores de un producto actúan de forma independiente y no mantienen ninguna relación entre ellos, lo que garantiza que ambas partes del acuerdo actúan conforme a su propio interés y no están sujetas a ninguna presión o coacción por parte de la otra parte. Además, asegura a terceros que no hay colusión entre el comprador y el vendedor. Una formación de precios del tipo *related party transaction*, tal como ha sido definida, puede ejemplificarse mediante una transacción comercial entre un accionista mayoritario y una empresa, como un contrato para que la compañía del accionista realice renovaciones en las oficinas de la corporación.

más importante es que no se hallará evidencia de evasión fiscal si se ignoran los paraísos fiscales como destinos finales de los montos generados por los precios de transferencia. La evasión fiscal a través de esta formación de precios, concluyen, es de una magnitud económica considerable.

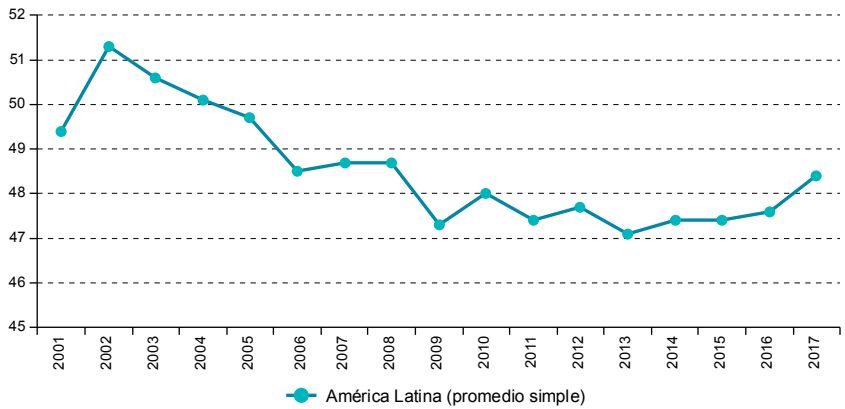
En lo que concierne a América Latina, en Gómez Sabaini, Jiménez y Morán (2015) figura un estudio relativamente actual que posiciona y se aproxima a la problemática de los precios de transferencia. Dichos autores analizan los regímenes fiscales imperantes sobre los sectores extractivistas de recursos naturales no renovables de las economías regionales, poniendo especial énfasis en los países donde dichos sectores presentan una incidencia de mayor relevancia para la generación de ingresos fiscales. Más recientemente, Hanni y Podestá (2019) vinculan tributación y precios de transferencia y analizan el grado de subfacturación de las exportaciones de concentrados y cátodos de cobre refinado para los casos de Chile y el Perú. Utilizando una nueva metodología basada en los abordajes de Bhagwati (1964 y 1974) y que tiene en cuenta las cláusulas contractuales habituales de la industria y los costos de seguros y flete, los autores constatan la existencia de transacciones de cobre y derivados realizadas a precios unitarios menores que los que se debieran cobrar con arreglo a un esquema de tipo *arm's length pricing*.

b) El empleo en los tiempos de la hiperglobalización

Otro aspecto que configura el paisaje de la hiperglobalización, y que Sunkel y Fuenzalida (1980) indican como uno de los efectos que genera la integración transnacional, es la acentuación que han ido adquiriendo los sectores de empleo informal en los mercados laborales, tanto regionales como extrarregionales. En el caso de América Latina, el gráfico VII.7 ilustra que, si bien después de 2002 el peso de estos segmentos laborales se redujo gracias al ciclo de precios de materias primas, a partir de 2014 la informalidad ha venido aumentando. No obstante estos aspectos cíclicos, lo que se evidencia en términos subyacentes es la alta prevalencia de los segmentos de empleo informal en la región: el indicador ilustrado por el gráfico fluctúa entre un máximo del 51% y un mínimo del 47%.

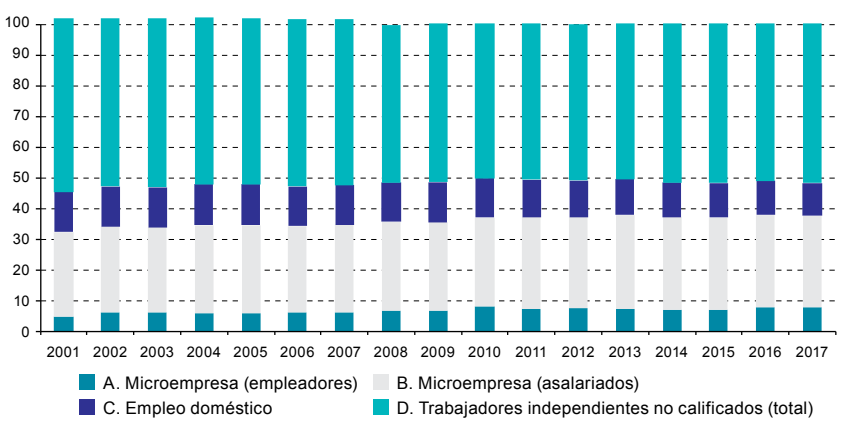
Otro hecho significativo que atañe a la informalidad tiene que ver con la composición de este tipo de empleos, cuya inercia e inmutabilidad constituyen un rasgo más bien estructural de las economías latinoamericanas. El gráfico VII.8 resalta este hecho, mostrando que en un lapso de 15 años el segmento de trabajadores independientes no calificados transita por guarismos cercanos al 55%, en tanto que los trabajadores asalariados ocupados en microempresas lo hacen en torno al 30%. Por otra parte, el empleo doméstico ha mostrado leves pero graduales disminuciones y fluctúa entre el 10% y el 13%; lo propio ha acontecido con los empleadores de microempresas (del 5% en 2001 al 8% en 2017). ¿Subempleo y precariedad reproduciendo la heterogeneidad productiva? Esta parece ser la pregunta subyacente a este análisis.

Gráfico VII.7
América Latina: ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, 2001-2017
(En porcentajes del total de la población ocupada urbana)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los países.

Gráfico VII.8
América Latina: composición del empleo informal según categorías ocupacionales, 2001-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los países.

La transnacionalización de América Latina, asentada y profundizada a partir de la década de 1990, ha incidido de manera significativa en todos los mercados internos de sus economías, incluido el laboral. Las políticas de ajuste económico, las privatizaciones de empresas públicas y otros paquetes de reformas estructurales inspiradas por el Consenso de Washington —especialmente la liberalización comercial y de la cuenta financiera de la balanza de pagos, cuya apertura posibilitó restituir los ingresos de IED— junto con significativas reformas institucionales que rigen a los mercados laborales, no solo han afectado los modos de producción en términos de sus fuerzas de producción sino también a las relaciones de producción: vale decir, las relaciones capital-trabajo. Weller (2000) evalúa econométricamente el impacto que tuvo el primer conjunto de reformas aplicadas en la región sobre el empleo, y encuentra correlaciones negativas y estadísticamente significativas entre ambas variables. Unas especificaciones econométricas con mayor grado de desagregación de los paquetes de reformas permitieron establecer significativos efectos inversos de largo plazo entre la apertura de la cuenta de capitales y de liberalización comercial con el nivel de empleo. Esto ha operado en el contexto de una creciente flexibilización del contrato laboral, la precariedad que ha caracterizado el crecimiento de la participación femenina en los mercados de trabajo, la terciarización del producto y la automatización de los procesos productivos junto con el debilitamiento del poder de sindicalización de los trabajadores y las limitaciones de la negociación colectiva (véanse Zapata (2010) e Ibarra (2017)). Estadísticas más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran cómo han venido disminuyendo los niveles de sindicalización en varios países de América Latina; también señalan en términos de tendencias los bajos niveles en que se ha mantenido la cobertura de trabajadores afiliados a organizaciones sindicales, siendo la Argentina y el Uruguay las excepciones a destacar (véase el cuadro VII.1).

Ibarra (2017) señala que la pérdida de densidad sindical, como fenómeno regional y mundial, genera un tipo de círculo vicioso que vincula la organización e influencia de los trabajadores con la formación de políticas públicas. Haciendo uso de evidencia presentada por Edsall (1985) argumenta que el debilitamiento de la fuerza sindical genera efectos sostenidamente más pronunciados en términos de tasa de desempleo, ingresos tributarios sobre producto, gasto en seguridad social y bienestar relativo al PIB y desigualdad de ingresos (medida como la razón entre el quinto y el primer quintil) en países de baja sindicalización en comparación con aquellos de fuerza sindical moderada y alta.

Cuadro VII.1
América Latina (14 países): grado de sindicalización, 2000-2016
(En porcentajes del empleo asalariado)

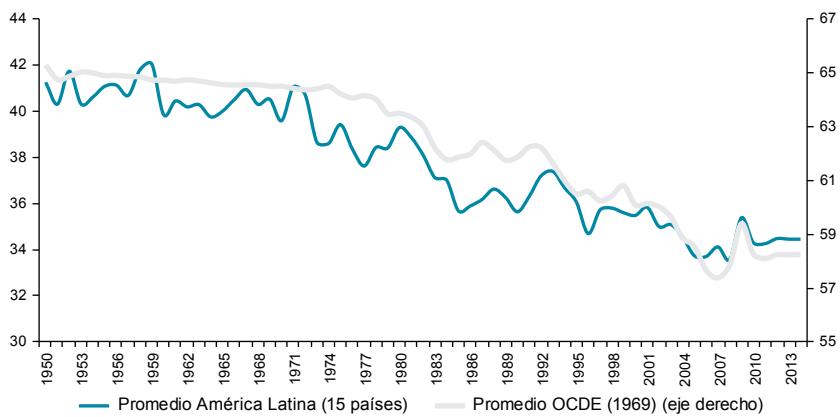
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina		42				37			30,7	31,9	30,1	31,8	30	30,4	27,7		
Brasil					18,5	18,9	19,1	18,2	18,6	18,1		17,5	16,9	16,2	16,9	19,5	18,9
Chile	14,8	14,6	14,8	15,6	15,6	15,1	14,5	14,8	16,1	17,3	15,8	15,7	16,6	16,4	17	17,9	19,6
Colombia									9,8	9,7	9,4	9,7	9,9	9,8	9,7	9,5	9,5
Costa Rica														13,7	12,4	18,6	19,4
El Salvador										15,2	15,2	14,1	9,8	16	13,6	14	19
Guatemala					3,6						3,2	3	2,7	2,4	2,3	3	2,6
México										15,3	14,2	14,4	13,5	13,6	13,5	12,9	12,5
Nicaragua										6,7	5,3						
Panamá													10	10,1	10,8	11	11,9
Paraguay												7,2	4,9	5,5	6,5	6,7	
Perú										4,4	4	4	4,2	5,2	5,2	5	5,7
República Dominicana									8,8	9,3	9,3	9,2	10,3	11,1	9,9	11	
Uruguay										16,6	28,8	28,1	29,2	30,1			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de datos ILOSTAT [en línea] http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home?locale=es.

c) Efectos distributivos

Un hecho estilizado de la transnacionalización del capitalismo global es el deterioro de la distribución factorial del ingreso en desmedro del trabajo. Se trata de una evidencia que afecta tanto a los países desarrollados como al conjunto de países en desarrollo. Desde la irrupción del fenómeno transnacional a mediados de los años cincuenta hasta el período de reciente hiperglobalización se ha venido registrando una continua caída de la participación de la masa salarial sobre el PIB, tanto en economías de América Latina como de la OCDE. En nuestra región dicha participación ha pasado de un 41% en 1950 a un 35% en 2014, en tanto que en el bloque de economías desarrolladas ha pasado de un 65% a menos de 59% en igual período (véase el gráfico VII.9).

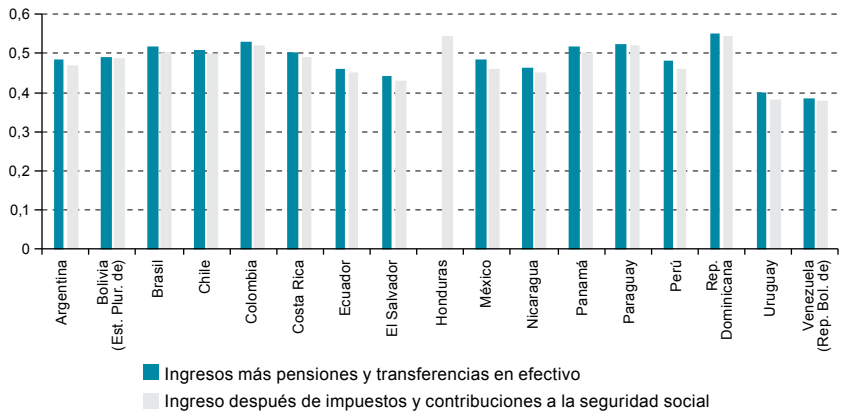
Gráfico VII.9
América Latina y OCDE: evolución de la participación de la masa salarial, 1950-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de G. Alarco Tosoni, "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 y Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/.

Estos retrocesos de los trabajadores, sumados a la insuficiencia de las políticas fiscales en los países en desarrollo, acentúan la regresividad de la distribución funcional del ingreso. El gráfico VII.10 ilustra este hecho, representando las leves caídas que registra el coeficiente de Gini después de impuestos y contribuciones en la seguridad social en 17 países de América Latina.

Gráfico VII.10
América Latina (17 países): coeficientes de Gini antes y después de impuestos y contribuciones a la seguridad social, alrededor de 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

5. Dependencia financiera y tecnológica: las aristas permanentes del capitalismo transnacional

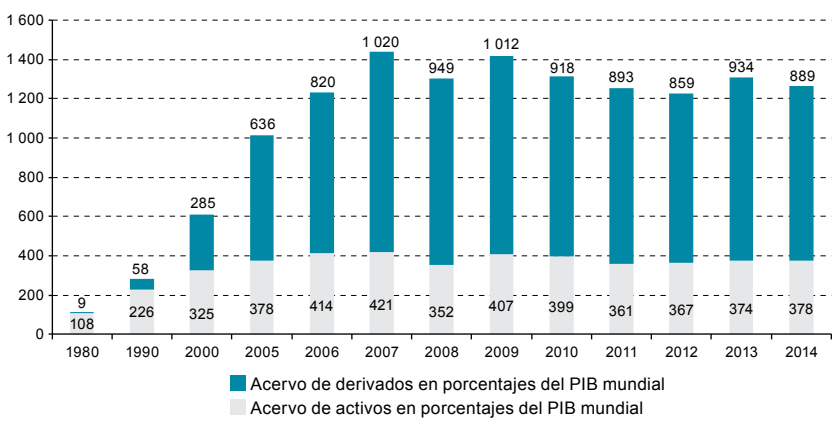
Sunkel observó dos rasgos predominantes en su descripción del carácter dependiente de las economías periféricas: el limitado acceso al financiamiento para el desarrollo y la dependencia tecnológica. Un elemento que reproduce la debilidad en cuanto a recursos monetarios para el desarrollo es el de la creciente profundización a nivel global de los mercados financieros. En lo que respecta a la dependencia tecnológica, actualmente se reproduce al igual que en el pasado por la ineficacia de las políticas nacionales y acuerdos normativos que obliguen a las empresas transnacionales a realizar transferencia tecnológica (además de los escasos esfuerzos endógenos para avanzar en esa materia). A continuación se analiza con algún grado de detalle cómo se manifiestan estos grados de dependencia en un contexto de hiperglobalización.

a) La financierización

El gráfico VII.11 muestra cómo evolucionó la profundización financiera a escala global de 1980 a 2014. El primer hecho a destacar es que en el lapso de esos 35 años el acervo de activos en relación con el PIB pasó del 108% al 378%. Más pronunciada aún es la evolución del acervo de activos derivados como porcentaje del PIB: este acervo pasó de representar un 9% en 1980 a un 889% en 2014. Estas expansiones sin precedentes en la historia del capitalismo global se han dado en un contexto inicial desregulado y ligado a otros sectores de la economía, como el sector inmobiliario. De acuerdo con CEPAL (2016), esto obedece a la importancia cada vez mayor que adquieren los mercados financieros, las instituciones

financieras y las elites financieras en el funcionamiento de las economías. De esta manera, los montos de las transacciones globales superan con creces los de la economía real, liderados por instituciones financieras grandes y complejas que se caracterizan por un elevado grado de interconectividad y concentración, además de una estructura de pasivos sesgada a un apalancamiento procíclico. Esta profundización financiera viene operando en un contexto de desaceleración del comercio internacional, así como de otro componente fundamental de la demanda agregada: la formación bruta de capital fijo. Se evidencia así lo que Hilferding anunciaba en la década de 1920 como la irrupción de un capital financiero que comienza a predominar por sobre el capital comercial y más aún por sobre el industrial o productivo (Hilferding, 1971). Este proceso de financierización ha tenido efectos cada vez más frecuentes y profundos en la economía global: baste mencionar la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo de 2007 y la de la zona del euro en 2011, que tuvieron repercusiones recesivas tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, relevando el desacople entre los sectores financiero y real de la economía mundial[35].

Gráfico VII.11
Profundización financiera mundial, 1980-2014
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio de 2016.

Un hecho de enorme relevancia es la tendencia de algunos países al aumento de la deuda corporativa no financiera. Pérez Caldentey, Favreau y Méndez Lobos (2018) analizan empíricamente esta tendencia en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, distinguiendo entre empresas emisoras de bonos y no emisoras de bonos, a fin de evaluar las implicaciones macroeconómicas de este tipo de deuda. Utilizando

[35] Sobre los impactos de la crisis de 2007 en América Latina véanse Ocampo (2009) y Ffrench-Davis (2009). Por su parte, Lapavistas (2016) analiza los efectos de estas dos crisis en términos globales, pero haciendo hincapié en sus consecuencias sobre la periferia europea.

indicadores de liquidez, apalancamiento y rentabilidad, los autores sostienen que las empresas emisoras de bonos se encuentran en peor posición financiera que las empresas que no los emiten. Se resalta también, utilizando la taxonomía cobertura, especulación y Ponzi, orientada a la medición de la fragilidad financiera (Minsky, 1982)[36], que existe una mayor proporción de empresas que se encuentran en posiciones especulativas e incluso de tipo Ponzi respecto de la categoría de cobertura. Este hallazgo podría explicar, en parte, la reducción de la formación bruta de capital fijo en los países objeto de análisis y la supremacía del capital financiero por sobre el productivo.

Por último, la financierización tiene efectos diferenciados según los tipos de economías. Las economías en desarrollo tienden a subordinarse a la jerarquía monetaria global, dando mayor peso a la apertura de las cuentas financieras de sus balanzas de pagos, lo que a su vez constituye parte determinante de la dinámica de liquidez para este tipo de economías a corto plazo. En la misma dinámica, el sector privado ha aumentado su importancia relativa como emisor de valores internacionales con respecto al sector gubernamental en economías en desarrollo, intensificando así las relaciones de dependencia financiera y generando un régimen de acumulación financiera transnacional.

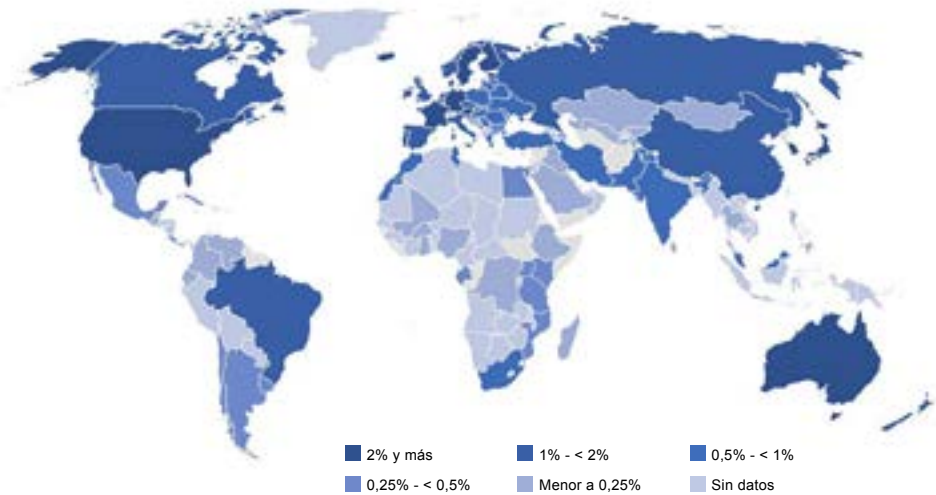
b) La dependencia y concentración tecnológicas

En relación con la dependencia tecnológica de las regiones periféricas, puede apreciarse con claridad que ella se ha profundizado significativamente durante las décadas recientes de la hiperglobalización, excediendo lo observado en los decenios de 1960 y 1970. Los mapas VII.1A y VII.1B muestran la evolución de los gastos en investigación y desarrollo (I+D) en relación con el PIB entre 2007 y 2016, diez años caracterizados por una nueva revolución tecnológica cuyos principales frentes de desarrollo se manifiestan en la biotecnología, la nanotecnología y la universalización de la economía digital (CEPAL, 2016, págs. 58-60). En esos mapas se aprecian cuatro hechos estilizados a nivel global y regional, que evidencian la posición rezagada de la periferia con respecto a las economías capitalistas avanzadas en materia de I+D. En primer lugar, se constata que las economías centrales siguen detentando la supremacía de la producción científica: las potencias mundiales invierten más del 2% de su PIB en I+D. En segundo término, en América Latina los gastos en materia de I+D no han variado significativamente entre 2007 y 2016, y en muchos países esta variable permanece estancada en niveles insuficientes (entre el 0% y 0,25%). En tercer lugar, se aprecia que la Argentina, el Brasil y México han realizado los mayores esfuerzos durante el período analizado. Finalmente, en el contexto mundial, cabe mencionar que China surge como un nuevo actor relevante en la producción de I+D.

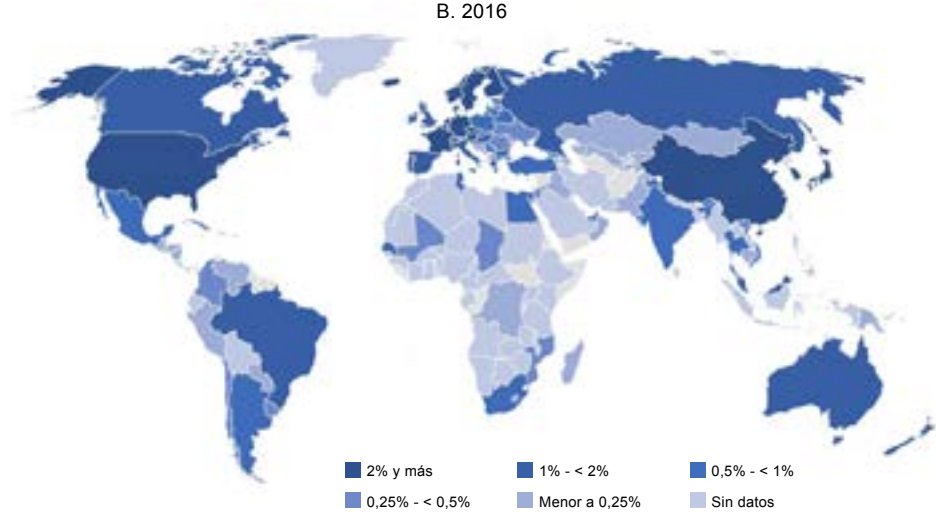
[36] En su formulación en inglés, "*Minsky's hedge/speculative/Ponzi taxonomy for financial fragility*".

Mapa VII.1
Distribución geográfica de los gastos en investigación y desarrollo (I+D), 2007 y 2016
(Como porcentajes del PIB)

A. 2007



B. 2016

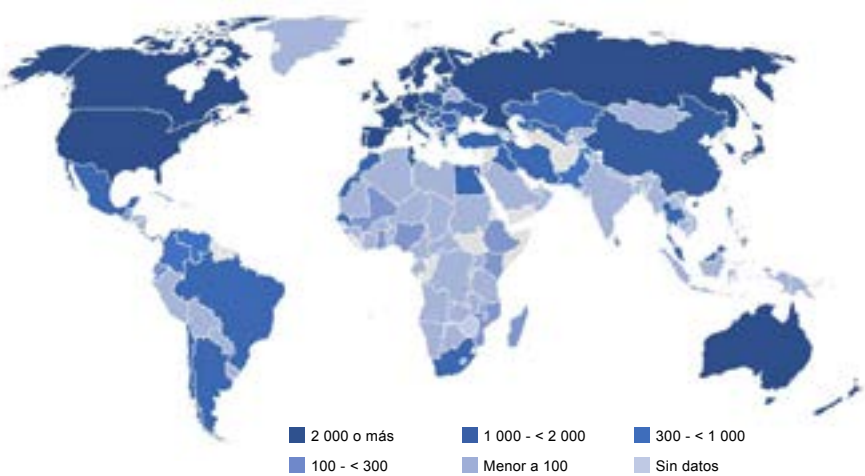


Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El desempeño de los países en materia de I+D tiene una correlación directa con los recursos humanos empleados en actividades de ciencia y tecnología (CyT), cuya evolución puede apreciarse en los mapas VII.2A y VII.2B correspondientes al mismo período. En este sentido destacan tres hechos: i) las grandes potencias mundiales concentran las mayores proporciones de científicos relativas a sus poblaciones; ii) América Latina sigue adoleciendo de amplias brechas en relación con los países desarrollados, y iii) la Argentina cierra brechas entre 2007 y 2016. A pesar de estos resultados, un aspecto positivo de esta materia radica en el hecho de que la región muestra importantes grados de feminización de sus comunidades científicas. Datos recientes del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) señalan que América Latina y el Caribe presenta un 45% de mujeres investigadoras y científicas respecto del total, la segunda mayor proporción después de Asia Central (48,15%).

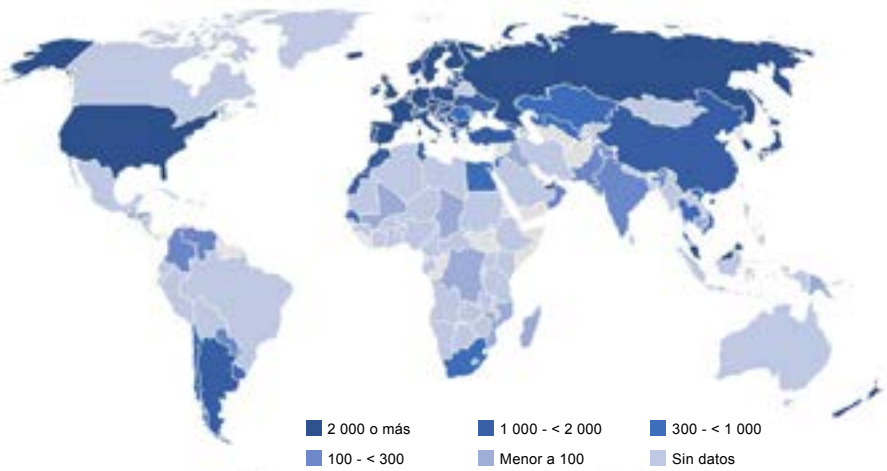
Mapa VII.2
Distribución geográfica de los recursos humanos especializados en ciencia y tecnología, 2007 y 2016
(Número de investigadores por millón de habitantes, en jornadas completas equivalentes)

A. 2007



Mapa VII.2 (conclusión)

B. 2016



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

E. Síntesis y reflexiones finales

En este capítulo se ha procurado reexaminar la contribución de Osvaldo Sunkel a los debates sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia que tuvieron lugar en las décadas de 1960 y 1970, expresada en su análisis del capitalismo transnacional, una original entrada al estudio de la globalización y una reformulación del sistema centro-periferia decimonónico de Prebisch. De este modo en la sección A se ha revisado el contexto histórico que prefiguró la maduración de las ideas de Sunkel sobre dependencia y capitalismo transnacional. Tras una reseña ad hoc de la historia intelectual, en las secciones B y C, respectivamente, se ha presentado una sistematización de las diversas orientaciones del enfoque dependentista y un análisis exhaustivo de las ideas de Sunkel sobre la materia. Por último, en la sección D se ha presentado un análisis cuantitativo orientado a establecer algunos hechos estilizados que muestran, *grosso modo*, cómo operan las dinámicas de integración transnacional, desintegración nacional y reintegración nacional en el marco de la era neoliberal vigente.

A la luz de las evidencias cuantitativas presentadas en la sección D, las ideas esbozadas por Sunkel sobre la dependencia y su expresión concreta de capitalismo transnacional encuentran una evidente vigencia en el devenir de

los últimos 50 años. En particular, las dinámicas de integración transnacional y desintegración y reintegración nacionales que el autor identificó como factores estructurales de este sistema cobran un valor significativo a la hora de evaluar los efectos que la hiperglobalización ha generado en las naciones del mundo, especialmente en las que aún se encuentran en desarrollo, las periféricas. Ellas se evidencian en los importantes flujos de IED que se dirigieron hacia la región desde los años noventa, predominantemente como fusiones y adquisiciones[37], junto al fortalecimiento del gran empresariado nacional basado en la concentración oligopólica, hechos que han tenido por consecuencia una intensificación de la heterogeneidad estructural en las economías de la región y sus consecuentes resultados en términos de reproducción de la informalidad y la precariedad laborales, así como la agudización de desigualdades de diverso tipo.

Un corolario evidente que surge a la luz de estos efectos negativos de la hiperglobalización indica que la transnacionalización y financierización del capital que la caracterizan, agudizan de manera creciente la pérdida de soberanía de los Estados nacionales para llevar adelante políticas públicas y pactos sociales que garanticen los derechos humanos básicos así como los económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, pues habitualmente, muchas veces por preconceptos ideológicos de las elites tecnocráticas, se impone la voluntad de los conglomerados nacionales y transnacionales en aspectos tributarios, laborales y ambientales donde sus intereses operan. Esto genera tensiones entre las distintas capas sociales y debilita el valor de la democracia como instrumento esencial para la cohesión social y la transformación estructural necesarias para el desarrollo.

Destacados economistas de las corrientes heterodoxas, como David Ibarra y Ricardo Ffrench-Davis, aportan elementos muy coincidentes con este corolario. En su más reciente ensayo, titulado oportunamente *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, Ibarra sostiene que en los pactos progresistas alcanzados a mediados del siglo XX (mayoritariamente en las economías capitalistas avanzadas y de manera embrionaria y trunca en América Latina), algunos componentes medulares de esos grandes arreglos históricos resultaron incompatibles con las exigencias de los mercados sin trabas y con el cambio obligado en los objetivos nacionales. El crecimiento, el empleo y las metas distributivas fueron reemplazadas por el logro de la estabilidad de precios y el equilibrio de las finanzas públicas, ambas metas compatibles con el libre comercio (Ibarra, 2017, pág. 15) y con la libre movilidad del capital financiero. Sobre esta base, expone cómo las sociedades del mundo han transitado paradigmáticamente desde los Estados de bienestar a los Estados subsidiarios, restringiendo a un espacio muy limitado de intervención

[37] Esta ha sido una tendencia que se ha visto acentuada desde aquella década. No obstante, lo que se observa en años recientes es la reorientación de la IED hacia las economías desarrolladas, especialmente de Europa.

en la esfera económica a los Gobiernos nacionales. En este sentido agrega que la tónica ha sido "[…] limitar y hasta proscribir la intervención estatal en materia económica, excepto cuando estuviere enderezada a desregular, transferir funciones de gobiernos a mercados o a salvar a empresarios o bancos de la quiebra" (Ibarra, 2017, pág. 16).

En esta era neoliberal, la hegemonía de los reducidos segmentos que ganan con este tipo de globalización en desmedro de la soberanía de los Estados nacionales y sus pueblos constituye un campo fecundo para la expansión del capital financiero y transnacional, generando gran incertidumbre económica, la misma que en los últimos diez años ha desatado las dos crisis cíclicas más severas del capitalismo global desde la Gran Depresión de 1930. Según Ibarra, esa incertidumbre económica se convierte en incertidumbre política, "en descontento de ciudadanos, trabajadores y clases medias en torno a resultados económicos que los desfavorecen casi sistemáticamente" (Ibarra, 2017, pág. 19).

En este escenario sombrío, la hiperglobalización reciente ha afectado no solo a la democracia y a la ciudadanía, sino a un elemento que las condiciona y es a la vez determinado por ellas: los proyectos nacionales de desarrollo. Sunkel (1967) ya advertía cómo las formas incipientes de dependencia (financiera y tecnológica) que se apreciaban con el accionar de la primera oleada transnacional debilitaban esos proyectos orientados a la superación de la condición periférica de la región. En coincidencia con estos planteamientos de Sunkel, Ffrench-Davis plantea que la globalización (para aquellos que la reivindican acríticamente, claro está) ha supuesto "un limitante efectivo para erradas políticas nacionales: se reitera que, ahora con la globalización, los mercados internacionales las pueden reemplazar con eficacia en muchas dimensiones, en especial en lo que respecta a las políticas macroeconómicas". Este planteamiento se completa con la premisa neoliberal básica de que en materia económica el mercado "sabe hacerlo mejor" que el Gobierno, justificando así "las propuestas de apertura desregulada de las cuentas de capitales financieros, de liberalización del tipo de cambio y de franquicias tributarias para las ganancias de capital, a expensas de las ganancias por productividad de los productores de la economía real" (Ffrench-Davis, 2017, pág. 89). Si bien sostiene que ciertas dimensiones de la globalización vigente pueden apoyar a las políticas de desarrollo nacional brindando potenciales oportunidades de mayores exportaciones con mayor valor agregado e importaciones a menor costo, estas posibilidades no soslayan el hecho de que "la globalización desregulada ha llevado a la importación contagiosa de modas de enfoques de política económica y de profundas y reiteradas crisis financieras e inestabilidad de precios de exportación, con desequilibrios cíclicos de la macroeconomía real" (Ffrench-Davis, 2017, pág. 90)[38].

[38] De acuerdo con Rodrik (2015), la propagación de modas de matrices estandarizadas para hacer políticas macroeconómicas induce a una homogeneización que no se ajusta eficazmente a los

Pero la globalización desregulada no es el único elemento que reduce el potencial de desarrollo nacional por la vía del comercio. La propia desregulación, que impone reglas de intercambio a discreción entre naciones ganadoras y perdedoras con la globalización, ha logrado debilitar el multilateralismo como instrumento de negociación que garantice relaciones de intercambio comercial y financiero simétricas y con espacio para la cooperación para el desarrollo (véase CEPAL, 2017).

El economista estadounidense Dani Rodrik también ha abordado la forma en que la globalización afecta a las democracias nacionales, sus pactos y políticas internas. En una colección de ensayos basada en estudios de casos plantea su llamado trilema político de la economía mundial[39], que tiene especial relevancia para las economías en desarrollo. La premisa fundamental de su análisis (basada en la Argentina de los años noventa y su devenir crítico de 2001) es que la democracia nacional y la globalización profunda son incompatibles y están inevitablemente destinadas a chocar. Esto es así porque la política democrática proyecta incertidumbres en los mercados financieros y propende a una integración a la economía global que no esté constreñida a algún aspecto de interés para la ciudadanía nacional. En el mismo sentido, sostiene que la tensión fundamental generada entre la hiperglobalización y la democracia se profundiza crecientemente en la medida en que la primera requiere reducir la política interna y aislar a los tecnócratas de las demandas reivindicadas por los movimientos sociales de cada país. De acuerdo con el autor, la hiperglobalización afecta a la política democrática de los países por múltiples canales, dentro de los cuales se relevan intervenciones en materia de normas laborales; estructura tributaria con énfasis en los impuestos corporativos; normas de seguridad y salud; marcos regulatorios y sus efectos sobre los acuerdos bilaterales de inversión y de comercio; y políticas industriales de los países en desarrollo (véase Rodrik, 2011).

Otra reflexión importante que se deriva de la visión de Sunkel expuesta en este capítulo tiene que ver con la reconfiguración del sistema centro-periferia a escala mundial. La irrupción de China y de otros países de gran tamaño como actores clave de la economía global debe hacernos pensar en la disputa por la hegemonía de los grandes centros productivos,

---

distintos tipos de economías en desarrollo. Por otro lado, Gallagher (2011) sostiene que esta importación de modas limita la capacidad de los Estados nacionales de poner en práctica sus propias políticas con autonomía.

[39] Rodrik (2011) plantea el trilema en los siguientes términos. Hay tres objetivos que promover: Estados nacionales (autodeterminación nacional), democracia e hiperglobalización. El problema radica en que solo se pueden escoger las metas en pares, excluyendo a una de las tres. De este modo si se requiere más democracia y más Estado nacional, la hiperglobalización queda desplazada. En cambio, si se desea más Estado nacional e hiperglobalización, la democracia necesariamente se verá debilitada. Por último, si se desea más democracia y más hiperglobalización, este patrón necesariamente tornará irrelevantes a los Estados nacionales.

financieros y de poder frente al surgimiento de estas nuevas potencias. ¿Es un cambio que operará de modo similar al que se dio entre el Reino Unido y los Estados Unidos de América con el colapso de la primera fase de globalización en las primeras décadas del siglo XX? ¿Cómo se reconfigurarán los equilibrios hegemónicos entre los nuevos y los antiguos centros? ¿Qué implicancias tendrán para América Latina y la periferia en general estos cambios? ¿Podrá la región llevar adelante su anhelado cambio estructural en materia productiva si China toma la hegemonía central, o intensificará la reprimarización?[40] Estas son preguntas importantes, porque replantean desde otro ángulo las relaciones de dependencia tecnológica y financiera respecto de las que han imperado desde mediados de la década de 1950.

Junto con los interrogantes anteriores, la vigencia de los planteamientos de Sunkel impone al colectivo de intelectuales y cientistas sociales de la región la necesidad de reposicionar el estudio exhaustivo, holístico y multidisciplinario del capitalismo y la expresión que cobra en la actual globalización neoliberal. ¿Asistimos a una crisis pospuesta del capitalismo democrático? ¿Conforme a ello, están comprando tiempo los líderes que ejercen la gobernanza de la globalización? Estos provocativos interrogantes con los que Streeck (2016) caracteriza el devenir del capitalismo en Europa y el estancamiento producido por las crisis de 2008 y 2011, cuyos efectos no se han superado completamente, son también relevantes para América Latina, atendiendo a su especificidad periférica. Prebisch, Furtado y Sunkel tuvieron el mérito de describir el capitalismo mundial y el regional de manera original y acertada. Hoy resulta necesario replantear una nueva "visión" actualizada del capitalismo desde la región, una sin copia ni calco, como señalara el pensador peruano José Carlos Mariátegui, que nos permita visualizar una salida desde el estancamiento neoliberal hacia un paradigma económico de desarrollo inclusivo y una gobernanza global sin asimetrías abismales[41].

Este esfuerzo intelectual debe ser multidisciplinario, como el que realizó Sunkel en los años que dedicó al análisis del capitalismo global. Al respecto, Streeck señala muy razonablemente, tras preguntarse cuál ha de ser el modo de estudiar el capitalismo contemporáneo, que esta labor integra

---

[40] Para responder a esta pregunta, véase por ejemplo el trabajo de da Rocha y Bielschowsky (2018), en el que se presentan antecedentes sobre las estrategias de China para asegurarse recursos naturales producidos en América del Sur.

[41] La necesidad de esta elaboración de análisis sobre el capitalismo en la métrica latinoamericana es necesaria para complementar, por ejemplo, la línea investigativa de variedades de capitalismo y la diversidad de modelos capitalistas, cuyos mayores exponentes se expresan en Hall y Soskice (2001), Amable (2003), Crouch y Streeck (1997), quienes describen más bien las dinámicas de los países desarrollados. En clave latinoamericana, un trabajo pionero sobre taxonomías de capitalismo dependiente es el de Bambirra (1974). Algunas de las contribuciones más recientes que toman y amplían el enfoque de variedades de capitalismo a la realidad regional se encuentran en Martínez, Molyneux y Sánchez-Ancochea (2009), Fernández y Alfaro (2011), Schneider (2013) y Madariaga (2018).

al colectivo de todas las ciencias sociales. Afirma que este estudio debe entender al capitalismo "como un sistema de acción social y un conjunto de instituciones sociales, que entran en el terreno de la sociología más que en el de la actual teoría económica estándar, lo que representa, de hecho, la tradición de la economía política en el siglo XIX" (Streeck, 2017, págs. 237-238).

El esquema de integración transnacional, desintegración nacional y reintegración nacional, que Sunkel planteó junto a otros colaboradores para evaluar los efectos del capitalismo transnacional de acuerdo a las especificidades de distintos casos nacionales, es precisamente una elaboración multidisciplinaria que engloba no solo a las dimensiones socioeconómicas sino también a las de índole política, cultural y territorial. Retomar este esquema de análisis resultará un imperativo al reexaminar el capitalismo, especialmente en lo que concierne a la reintegración nacional. En esta arista del capitalismo global, las políticas nacionales reintegradoras —vale decir, los proyectos nacionales de desarrollo— no solo deberán procurar reducir las asimetrías que hoy juegan en favor del mercado por sobre el Estado, sino que tendrán que integrar y escuchar con atención a un tercer sector: el de los ciudadanos, pues es en la ciudadanía donde en definitiva radica la soberanía de los pueblos y donde se prueba la eficacia de la democracia como instrumento para viabilizar el desarrollo inclusivo y sostenible. En opinión de Sunkel (2008), la reintegración nacional en el marco de una nueva globalización (una globalización más equilibrada) requerirá superar los dogmas pasados que impusieron los paradigmas Estadocéntrico y mercadocéntrico, para avanzar hacia la construcción de un paradigma sociocéntrico.

Bibliografía

Alarco Tosoni, G. (2014), "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, Nº 113 (LC/G.2614-P), agosto.

Amable, B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, diciembre.

Amin, S. (1972), "Underdevelopment and dependence in black Africa-origins and contemporary forms", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 10, Nº 4.

Bambirra, V. (1974), *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI.

Baran, P. A. (1957), *The Political Economy of Growth*, Nueva York, Monthly Review Press.

Baran, P. A. y P. M. Sweezy (1966), *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, Monthly Review Press.

Bath, C. R. y D. D. James (1976), "Dependency analysis of Latin America: some criticisms, some suggestions", *Latin American Research Review*, vol. 11, Nº 3.

Beigel, F. (2015), "A teoria da dependência em seu laboratório", *Revista Crítica e Sociedade*, vol. 4, Nº 2, 29 de enero.

Bernard, A. B., J. B. Jensen y P. K. Schott (2006), "Transfer pricing by U.S.-based multinational firms", *NBER Working Paper*, Nº 12493.

Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica.

Bhagwati, J. (1974), "Fiscal policies, the faking foreign trade declarations, and the balance of payments", *Illegal Transactions in International Trade*, J. N. Bhagwati (ed.), Amsterdam, North Holland.

____(1964), "On the underinvoicing of imports", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 26, Nº 4.

Bielschowsky, R. (1998), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Blomström, M. y B. Hettne (1990), *La teoría del desarrollo económico en transición*, Fondo de Cultura Económica.

Bulmer-Thomas, V. (2010), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, enero.

Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), "Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica", *Sociología y Política*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Cardenas, J. C. (2018), "Una historia sepultada: el Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, 1965-1973 (a 50 años de su fundación)", *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, vol. 2, Nº 3, 16 de marzo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.

____(2017), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago, junio.

____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.

____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada de desarrollo* (LC/G.2524), Santiago, julio.

____(1997), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1996* (LC/G.1958-P), junio.

____(ed.) (1963), *El financiamiento externo de América Latina* (E/CN.12/649/REV.1), Santiago.
Correa, F., V. Leiva y G. Stumpo (2018), "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *MIPYMES en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (LC/TS.2018/75), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Crouch, C. y W. Streeck (1997), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, Londres, Thousand Oaks.
Da Rocha, F. Freitas y R. Bielschowsky (2018), "La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 126 (LC/PUB.2018/26-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Davies, R. B. y otros (2017), "Knocking on tax haven's door: multinational firms and transfer pricing", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 100, Nº 1, 10 de abril.
De Mattos, C. A. (ed.) (2001), "Metropolización y suburbanización", *EURE*, vol. 27, Nº 80.
____(1998), "Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas", *Economía, Sociedad y Territorio*.
Domar, E. (1946), "Capital expansion, rate of growth and employment", *Econometrica*, vol. 14, Nº 2.
Dos Santos, T. (1977), "Dependence relations and political development in Latin America: some considerations", *Ibero-Americana*, vol. VII, Nº 1.
____(1968), *El nuevo carácter de la dependencia*, Centro de Estudios Socio-Económicos, Universidad de Chile.
Edsall, T. B. (1985), *The New Politics of Inequality*, Nueva York, W. W. Norton & Company, septiembre.
Evans, P. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
Fajnzylber, F. (1976), "Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 43, Nº 171.
Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table", *The American Economic Review*, vol. 105, Nº 10.
Fernández, V. y M. B. Alfaro (2011), "Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, vol. 0, Nº 120.
Ffrench-Davis, R. (2017), "Globalización económica y desarrollo nacional: evolución y algunos desafíos actuales", *Estudios Internacionales*, vol. 49, 15 de noviembre.
____(2009), "Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo", *Revista CEPAL*, Nº 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
Frank, A. G. (1967), "Andre Gunder Frank El desarrollo del subdesarrollo", *Pensamiento Crítico*, vol. 7.
Furtado, C. (1975), *El desarrollo económico: un mito*, Ciudad de México, Siglo XXI.
____(1966), "Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista)", *Desarrollo Económico*, vol. 6, Nº 22/23.
Gallagher, K. P. (2016), *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*, Nueva York, Oxford University Press.
____(2011), "Losing control: policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements", *Development Policy Review*, vol. 29, Nº 4, 1 de julio.
Gallagher, K. P. y L. Zarsky (2007), *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley*, Cambridge/Londres, The MIT Press.

Girvan, N. y C. Girvan (1973), "The development of dependency economics in the Caribbean and Latin America: review and comparison", *Social and Economic Studies*, vol. 22, Nº 1.

Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y D. Morán (2015), "El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1987), *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Grunwald, J. y P. Musgrove (1970), *Natural Resources in Latin American Development*, Baltimore, John Hopkins University.

Hall, P. A. y D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.

Hanni, M., R. Martner, y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Harrod, R. F. (1939), "An essay in dynamic theory", *The Economic Journal*, vol. 49, Nº 193.

Hilferding, R. (1971), *Capital financiero*, La Habana, Instituto Cubano del Libro.

Hinkelammert, F. J. (1983), *Dialéctica del desarrollo desigual*, Editorial Universitaria Centroamericana, enero.

Ibarra, D. (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (coords.) (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Krueger, A. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *The American Economic Review*, vol. 64, Nº 3.

Lall, S. (1975), "Is 'dependence' a useful concept in analysing underdevelopment?", *World Development*, vol. 3, Nº 11, 1 de noviembre.

Lapavistas, C. (2016), Beneficios sin producción, Madrid, Traficantes de sueños.

Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. XXII, Nº 2.

Love, J.L. (1994), "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press.

Madariaga, A. (2018), "Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. XXV, Nº 2.

Mariategui, J. C. (1928), *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Biblioteca Amuta.

Marini, R. M. (1979), *Dialéctica de la dependencia*, Ciudad de México, Ediciones Era.

Martínez, J., M. Molyneux y D. Sánchez-Ancochea (2009), "Latin American capitalism: economic and social policy in transition", *Economy and Society*, vol. 38, Nº 1, 1 de febrero.

Marx, C. (1964), *Pre-capitalist Economic Formations*, Londres, Lawrence y Wishart.

Marx, C. y F. Engels (1960), *On Colonialism*, Moscú.

Marx, K. (1959), *El capital: crítica de la economía política*, Tomo 1, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Medina Echavarría, J. (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar, Hachette.

Meier, G. M. y D. Seers (eds.) (1984), *Pioneers in development*, Nueva York, Oxford University Press.
Minsky, H. (1982), *Can "it" Happen Again?: Essays on Instability and Finance*, Nueva York, M. E. Sharpe.
Noyola Vázquez, J. F. (1957), "Inflación y desarrollo económico de Chile y México", *Panorama Económico*, vol. 170.
Nurkse, R. (1955), *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
Ocampo, J. A. (2009), "Impacto de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, París.
____(2000), *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices - OECD*, París.
Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.
Palma, G. (1978), "Dependency: A formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?", *World Development*, vol. 6, Nº 7, 1 de julio.
Pérez Caldentey, E., N. Favreau y L. Méndez Lobos (2018), "Corporate debt in Latin America and its macroeconomic implications", *Working Paper*, Nº 904, Levy Economics Institute.
Pinto, Á. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37(1), Nº 145.
____(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 125.
Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, Nº 1, febrero.
Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI.
____(1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL* (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Rodrik, D. (2015), *Economics Rules*, Nueva York W. W. Norton & Company.
____(2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W Norton & Co Inc.
Rosenstein-Rodan, P. N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, Nº 210/211.
Rostow, W. W. (1960), *The Process of Economic Growth*, London, Oxford University Press.
Schneider, B. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
Schumpeter, J. A. (1971a), *Historia del análisis económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1971b), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
Serra, J. y M. da C. Tavares (1998), "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil: selección", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Shaikh, A. (2016), *Capitalism: Competition, Conflict, Crises*, Oxford University Press.
Streeck, W. (2017), *¿Cómo terminará el capitalismo?*, Madrid, Traficantes de Sueños.
____(2016), *Comprando tiempo: la crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Buenos Aires, Katz Editores.
Sunkel, O. (2008), "La precaria sostenibilidad de la democracia en Latinoamérica", *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, Nº 68.
____(1987), *Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización*, Pensamiento Iberoamericano, enero-junio, Nº 11.
____(1985), "Towards an understanding of the emerging transnational system", The CTC Reporter, Nº 20, Nueva York.
____(1980), *Transnacionalización y dependencia*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
____(1973), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
____(1971a), "Underdevelopment, the transfer of science and technology, and the Latin American University", *Human Relations*, vol. 24, Nº 1, 1 de febrero.
____(1971b), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante", *Investigación Económica*, vol. 31, Nº 121.
____(1970a), "Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia", *El Trimestre Económico*, vol. 37, Nº 146.
____(1970b), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, Nº 1.
____(1967), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales*, vol. 1, Nº 1.
____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 99-100.
____(1957), "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?", *El Trimestre Económico*, vol. 24, Nº 95(3).
____(1956), "El modelo de crecimiento de Domar", *El Trimestre Económico*, vol. 23, Nº 90.
Sunkel, O. y E. F. Fuenzalida (1980), "La transnacionalización del capitalismo y el desarrollo nacional", *Transnacionalización y dependencia*, Madrid.
____(1979), "Transnationalization and its national consequences", *Transnational Capitalism and Development. New Perspectives on Dependence*, Jose J. Villamil (ed.), Institute of Development Studies, Sussex University.
Sunkel, O. y R. Infante (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Sunkel, O. y M. Mortimore (1998), "Integración transnacional y desintegración nacional en Latinoamérica y Asia: una re-visión", *Cambio social y políticas públicas*, Centro de Análisis de políticas Públicas, Universidad de Chile.
Sunkel, O. y P. Paz (1970), "Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", *Mundo del Hombre. Economía y Demografía*, Ciudad de México, Siglo XIX.
Tullock, G. (1967), "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft", *Western Economic Journal*, vol. 5, Nº 3.
Wallerstein, I. (1979), *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, marzo.
Weller, J. (2000), "Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe", *Sección de obras de economía contemporánea*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Zapata, F. (2010), "¿Crisis del Sindicalismo en América Latina?" [en línea] http://www.iisg.nl/labouragain/documents/zapata.pdf.

Capítulo VIII

Osvaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL

Alicia Bárcena[1]
Joseluis Samaniego[2]
Carlos de Miguel[3 4]

El aspecto ambiental emerge en el contexto de la globalización como una dimensión reorientadora del desarrollo, que califica el crecimiento económico al remitirse a los fundamentos mismos de la producción y el consumo. De esta manera, el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumplen el medio ambiente y los recursos naturales como base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos
(Sunkel, 1996b)

Introducción y antecedentes

El retorno de Osvaldo Sunkel a la CEPAL en 1978 responde a la necesidad de incorporar plenamente la dimensión ambiental en los debates sobre el desarrollo. Con anterioridad Prebisch ya había manifestado su preocupación por la destrucción del patrimonio natural por la iniciativa privada, y había señalado la necesidad de la intervención activa del Estado para su conservación y aprovechamiento adecuado (Prebisch, 1963). Además, había abordado las

---

1 Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
2 Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.
3 Jefe de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.
4 Agradecemos los comentarios de Valeria Torres, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

contradicciones del modelo de desarrollo imperante, tras constatar los problemas de congestión y contaminación de aire en las grandes ciudades, ríos y mares, así como de ruptura del equilibrio biológico, como fenómenos que escapan al mecanismo de precios y son el resultado del libre juego de las fuerzas de la economía (Prebisch, 1970). Furtado, en clave de dependencia, continuó resaltando el carácter predatorio del sistema capitalista y la imposibilidad de su universalización (Furtado, 1974 y 1975) y recuerda que modificar ese estilo de desarrollo implica planificar el consumo (Furtado, 1977). Con el mito de la convergencia con la forma de vida de los países desarrollados, Furtado entra en la discusión acerca de los estilos de desarrollo.

Sin duda fue Enrique Iglesias, en su condición de Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1972-1985), quien abrió en la CEPAL un amplio debate sobre la problemática ambiental —hasta entonces más centrada en el papel de los recursos naturales dentro del modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño—, encargando esa tarea a Osvaldo Sunkel. Iglesias, que había tenido un destacado papel en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), profundizó el debate sobre la degradación del medio ambiente como consecuencia de las relaciones centro-periferia y de los procesos de acumulación de la riqueza. Su llamado a nuevas formas de cooperación internacional que facilitasen la provisión de bienes públicos regionales y permitiesen preservar las condiciones ambientales de la biosfera (Iglesias, 1972), reconociendo la interdependencia entre los países en desarrollo y los países industrializados, ya anticipa el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y se conecta plenamente con esa primera conferencia internacional para abordar la problemática ambiental.

Mientras que a nivel internacional y en el seno de las Naciones Unidas la relación entre desarrollo y degradación ambiental empezaba a ganar espacios y, desde un paradigma antropocéntrico, la Declaración de Estocolmo acuñaba 26 principios para abordar el medio ambiente humano, en varios países de la región, entre ellos Chile —país de Osvaldo Sunkel—, las dictaduras militares impedían siquiera pensar en la temática ambiental. Con esa situación dual en la que el medio ambiente era irrelevante para los gobiernos de la región, pero no a nivel internacional, y con un Secretario Ejecutivo interesado en el tema y conocedor de este, llega Osvaldo a la CEPAL desde el Reino Unido.

Osvaldo Sunkel no es un "ambientalista", sino un renombrado economista del desarrollo, o del subdesarrollo, que enmarcado por las tesis estructuralistas de la dependencia analiza históricamente las economías y sociedades de América Latina y el Caribe para cuestionar el modelo centro-periferia de inserción internacional, hacer un llamamiento en favor de la diversificación productiva exportadora y criticar, entre otras cosas, el capitalismo transnacional[5]. Sus referencias previas a la temática ambiental son limitadas y se circunscriben

[5] El capitalismo transnacional y su crítica fueron analizados por Sunkel en la década de 1970, en el contexto de la llamada escuela latinoamericana de la dependencia, tal como se ha visto en el capítulo VII de este libro.

principalmente a los mecanismos para superar el estado de dependencia de una estructura subdesarrollada, así como generar mayor capacidad de crecimiento a través de una creciente eficacia de la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social (Sunkel y Paz, 1970).

Con esos antecedentes y contexto se conjugaron los astros y dos hombres visionarios, Sunkel e Iglesias, fueron capaces de reconocer la relación vital entre el hombre y su medio o entre la sociedad y su entorno físico, ante la ceguera generacional con respecto a la problemática del medio ambiente (Pinto, 1980).

Sunkel es quien, en efecto, marca decisivamente la entrada del pensamiento ambiental a la institución. El origen de su impronta a este respecto se encuentra en la preparación del Seminario Regional sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), celebrado en noviembre de 1979. En ese seminario se tomó posición respecto a los múltiples frentes de la dimensión ambiental del desarrollo. Sunkel, junto al equipo que formó en la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente[6], creada en 1980, abordaría la relación entre desarrollo y medio ambiente, los lazos con los distintos sectores productivos, las expresiones nacionales de la problemática o los vínculos con el marco internacional. Fueron casi diez años en los que Sunkel escribió en la CEPAL y su pensamiento ambiental continuó generando textos hasta nuestros días, dejando a la institución y a la región un legado imborrable.

Tampoco ha de olvidarse que Sunkel dejó además un legado institucional: la creación en la CEPAL de una oficina encargada del tema, que posteriormente pasaría a llamarse División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, actualmente la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, haciéndose eco de dos cumbres refundacionales, la Cumbre para la Tierra y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I).

En este capítulo se hace una reseña de la labor dirigida a incorporar la dimensión ambiental en el razonamiento de la economía y del desarrollo latinoamericano, que por su amplitud presenta importantes dificultades.

A. Síntesis del pensamiento ambiental de Sunkel en sus propias palabras

Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina (Sunkel y Gligo, 1980) es el pilar de la producción intelectual de Sunkel sobre el medio ambiente en la CEPAL. Junto a Nicolo Gligo no solo compila una serie de lecturas clave para

[6] En ese período Sunkel interactuó con un amplio grupo de pensadores dentro y fuera de CEPAL, si bien el equipo más cercano estuvo conformado por Nicolo Gligo, Francisco Brzovic, Hernán Durán, Branislav Gosovic, José Leal, Carlos Collantes, Santiago Torres y María Inés Bustamante, entre otros.

entender todos los elementos y referentes intelectuales cercanos que Sunkel consideraba relevantes respecto a esta temática, sino que en su introducción, titulada "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina", que se publicó también en la *Revista de la CEPAL*, hace un retrato de su aproximación a la dimensión ambiental en el desarrollo: "La introducción de la perspectiva ambiental (en la economía) significa reconocer que ese proceso de crecimiento está condicionado por el medio biofísico local, nacional y global, tanto porque este último afecta de diversas maneras el crecimiento económico, como porque es sustancialmente afectado por él, y cada vez más a medida que avanza el proceso de desarrollo" (Sunkel, 1980b).

Además, la perspectiva ambiental se ha combinado con otras perspectivas críticas basadas en la preocupación por los derechos humanos, los valores de la autonomía nacional y la identidad cultural, para poner en entredicho una serie de creencias derivadas de la ideología neoliberal del crecimiento económico que han prevalecido durante las últimas décadas. Así, en contraste con lo que sucedía en los decenios de 1950 y 1960, Sunkel señala una serie de aspectos que se tornan problemáticos:

- la confianza en el crecimiento económico exponencial e ilimitado;
- la posibilidad de sostener, a largo plazo, un estilo de desarrollo basado en buena parte en la exportación de recursos naturales a cambio de la importación del estilo característico de la civilización urbano-industrial contemporánea;
- la conducta orientada a acumular el máximo de bienes materiales de consumo;
- las ventajas de la concentración urbana;
- la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología y su capacidad de artificializar en forma irrestricta la naturaleza, y
- la posibilidad de hacer compatibles los elevados y crecientes niveles de consumo de los países industriales y de los grupos de altos ingresos de los países en desarrollo, con la obtención de niveles de consumo semejantes para las grandes mayorías.

Por otra parte, la introducción de la dimensión ambiental en la economía requiere que la política nacional (la planificación) ponga especial acento y cuidado en algunos de los aspectos siguientes:

- garantizar no solo el acceso a los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales actuales de toda la población, sino también su aprovechamiento;
- asegurar la utilización y reproducción adecuadas de los recursos naturales que permitan sostener el desarrollo en el

largo plazo a fin de garantizar la supervivencia y el bienestar de las generaciones futuras;

- reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, hacia el uso de los recursos renovables y el reciclaje de los desechos y desperdicios. Este es un aspecto de importancia crucial en el caso de la energía;
- adoptar una perspectiva integradora multidisciplinaria y de los diferentes niveles y ámbitos de la política y la planificación del desarrollo, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y espaciales de la planificación, por la otra;
- preocuparse de manera profunda y sistemática de la forma en que el escenario internacional influye permanentemente en la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en la ambiental; las formas de articulación con los centros dinámicos e irradiadores del estilo de desarrollo constituyen uno de los espectros claves de limitaciones y oportunidades que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de nuevos estilos;
- buscar permanentemente formas de mejorar la participación y la organización social de los sectores populares, y maneras de descentralizar el ejercicio de la planificación, a fin de compensar por estos medios las tendencias y estructuras concentradoras de poder que prevalecen en la economía y la sociedad, y
- realizar un esfuerzo masivo dirigido a reeducar a toda la población de manera que esta adquiera conciencia de la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo y la internalice; este aspecto es particularmente crucial en la enseñanza superior profesional, técnica y científica, por ser estos los sectores que más influyen en la reproducción local del estilo cultural transnacional (Sunkel, 1980b).

B. La crítica al modelo económico existente y el desarrollo del pensamiento ambiental

1. El contexto internacional y en la CEPAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 marcó un hito en las relaciones internacionales, dado que se expresó allí la preocupación por las crecientes evidencias del profundo daño al medio ambiente y a la salud derivadas del proceso de industrialización de posguerra.

Esa Cumbre no solo dio origen al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), sino que impulsó la creación de marcos normativos e institucionales para hacer frente a los efectos negativos sobre el medio ambiente de todos los estilos de desarrollo. Como ha venido sucediendo con cada cumbre ambiental global desde entonces, se dedicaron recursos de la cooperación internacional para lograr avances en los ámbitos respecto a los cuales se asumieron compromisos. Se abrió así la oportunidad bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique Iglesias, de establecer en 1978 un programa conjunto entre la oficina regional del PNUMA con la CEPAL, cuya visión regional del desarrollo económico y social podría ser complementada con una visión de la relación entre el medio ambiente y el desarrollo.

La CEPAL ya había iniciado la discusión sobre los estilos de desarrollo, que en el marco de la Guerra Fría permitía reflexionar sobre la calidad del desarrollo evitando el debate entre las características de los sistemas capitalista y socialista. Hablar de estilos de desarrollo permitía captar los rasgos esenciales del modelo económico hacia el cual gravitaba y aún gravita América Latina y el Caribe, y al mismo tiempo caracterizar las variantes dentro de la región. Además, la creciente inquietud por los efectos destructivos sobre el medio ambiente del estilo de desarrollo dominante llevó aparejadas en la región preocupaciones por la falta de diversificación económica, la degradación y acelerada explotación de los recursos naturales y por la velocidad y escala de la urbanización basada en un patrón de consumo desigualador, depredador del medio ambiente y dependiente de las exportaciones de recursos naturales para su financiamiento. En ese contexto se había producido también la primera crisis por el alza de los precios del petróleo, con un impacto diferenciado en la región, pero que elevó la importancia y visibilidad de la energía como factor del desarrollo y las vulnerabilidades en torno a ella, como sus impactos ambientales a gran escala. Tanto Raúl Prebisch como Sunkel se ocuparon de analizar estos temas y su importancia[7].

Sunkel organizó el seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina en el marco de un proyecto homónimo de dos años de duración, cuyo resultado se publicó a fines de 1980 bajo el título *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina.* En esa obra y durante su labor en la CEPAL, Sunkel elaboró y dejó constancia de sus principales tesis y de algunas ideas que habrían de evolucionar en el tiempo. La dimensión ambiental en Sunkel es parte de una preocupación mayor por la coherencia y

[7] Para referencias en torno al uso de combustibles fósiles y calentamiento global, véase "La crisis del estilo energético prevaleciente" en Sunkel (1981b, págs. 81-88), donde se vincula el tema del consumo de combustibles fósiles, las emisiones de bióxido de carbono y la capacidad de absorción del medio ambiente natural y la sección 6.4.4. de "Environmental sustainability" (Sunkel y de Miguel, 2011). Por su parte, en "Biósfera y desarrollo" (Prebisch, 1980, págs. 67-71), Prebisch se ocupa de ambos temas.

fortaleza de las políticas públicas desde una perspectiva de desarrollo a largo plazo. El tiempo y la obra dedicada a la dimensión ambiental posiblemente se haya debido al interés en abordar áreas donde fallan las políticas públicas y la provisión de bienes públicos. Esa misma preocupación también lo llevó a abordar temas sociales.

2. La crítica al capitalismo transnacional

En su aproximación general a la economía y también en la dimensión ambiental del desarrollo, Sunkel mantiene de manera constante y coherente la necesidad de adoptar un método "histórico-estructural"[8] de abordar la economía del desarrollo que permita establecer hipótesis significativas para economías concretas, reconocer la historicidad del objeto y la relatividad del sujeto de la ciencia económica y hacer un análisis relativo a la limitada aplicabilidad en el tiempo de las leyes económicas[9]. Y desde esta posición extiende su mirada hacia el problema ambiental para incorporarlo como parte de la economía y como un elemento central de la evolución del capitalismo internacional y de la relación centro-periferia.

Tomando de Prebisch la crítica del capitalismo periférico, según la cual "hacia fines de la década de 1960 las inquietudes sobre estas y otras características negativas del desarrollo latinoamericano desencadenaron la crítica de las estrategias y políticas seguidas. Surgieron dudas sobre su eficacia para lograr en América Latina la reproducción de las sociedades urbano-industriales de Norteamérica y Europa, concebidas como el modelo y el objetivo ideales por alcanzar"[10], y la idea de que el "camino hacia el desarrollo no era uno solo —el que habían seguido históricamente, pero en diferentes circunstancias, los países industriales— ni la meta necesariamente una réplica de aquellas sociedades", apareció en América Latina el tema de los estilos de desarrollo. El proyecto sobre estilos de desarrollo y medio ambiente se inspiró en esta tradición, pero al mismo tiempo pretendió ser un esfuerzo por enriquecerla y ampliarla (Sunkel, 1981a, pág. 4)[11].

En la reflexión sobre los estilos de desarrollo se prestó atención al grado de desarrollo industrial y a la capacidad de acumulación; a cuestiones sociales como la urbanización, la extensión de la educación y la estructura de clases; y a elementos políticos como la estructura de poder, la naturaleza del Estado y el régimen político. Aspectos como el aprovechamiento racional

---

8 En frontal oposición a las ideas dominantes y ortodoxas de la economía sobre equilibrios atemporales y sujetos económicos ahistóricos, eje del pensamiento neoclásico.

9 En el capítulo V de este libro se analiza en profundidad el uso del método histórico estructural en la obra de Sunkel.

10 Véase Prebisch (1976), citado en Sunkel (1981a). Véase también lo publicado sobre la dependencia y el cuestionamiento del concepto y el proceso del desarrollo en Muñoz (1978) y Wolfe (1976).

11 José J. Villamil, también autor en Sunkel (1981a), fue uno de los pioneros en la creación del concepto de estilos de desarrollo.

de los recursos naturales (suelo, agua, aire, minerales, energía, plantas, animales), la planificación del medio artificial o construido (ciudades, redes de transporte y comunicaciones, represas, canales), los problemas derivados de la generación de desechos y desperdicios, el deterioro del medio ambiente natural y construido y sus repercusiones en la calidad de la vida habían sido abordados, con excepciones[12], como temas de especialidad y no en su vinculación con el proceso de desarrollo general (Sunkel, 1981a, pág. 5). Tampoco se habían considerado adecuadamente cuestiones como la articulación de la sociedad nacional con la sociedad mundial o el contexto internacional. Sunkel dio similar trascendencia a la dimensión ambiental o base ecológica de la sociedad: "Aunque éstas son sin duda dimensiones clave [económica y social] en la apreciación de la viabilidad de otros estilos de desarrollo, hay otras de similar trascendencia que no se han considerado adecuadamente. Se trata de la dimensión ambiental o base ecológica de la sociedad, y de la que atañe a la articulación de la sociedad nacional con la sociedad mundial o contexto internacional" (Sunkel, 1981a, pág. 5). El objetivo de proyecto fue subsanar esas carencias en el debate sobre la economía.

Además de criticar el estilo de desarrollo imperante en el mundo y en ascenso en los países latinoamericanos —el transnacional— porque, entre otras cosas, homogeneiza los patrones de producción y consumo, internacionaliza la producción industrial, intensifica la explotación de recursos naturales y la dependencia de hidrocarburos, genera desechos y contaminantes a gran escala y favorece la movilidad espacial de la población, Sunkel señala la importancia de los bienes y servicios producidos por los ecosistemas, que son clave para el desarrollo y la calidad de vida.

No solo advierte que algunas de las funciones naturales son bienes y servicios de libre acceso que la economía no reconoce porque no son parte de los mercados, sino que critica la eliminación del factor tierra o naturaleza en el pensamiento económico de la segunda mitad del siglo XX. Y si bien califica de extraeconómicas a esas funciones naturales, las incluye como parte del patrimonio natural.

Sunkel sostiene además que la transformación de los ecosistemas o su artificialización forma el medio ambiente construido, que "es la cristalización de la evolución tecnológica, y representa además el producto acumulado y decantado de un prolongado período de extracción de recursos naturales" (Sunkel, 1981a, pág. 16). Las múltiples intermediaciones con el medio natural crean la falsa ilusión de una menor dependencia respecto a la naturaleza. Pero el medio ambiente construido depende, entre otras cosas, de la energía que suministra la naturaleza y, a su vez, la extracción, transformación,

[12] Sunkel hace referencia a autores como Sejenovich y Sánchez (1978); Hurtubia y otros (1978), y Thomson (1978). Además, la lectura del documento de Sergio R. Melnick (citado en Sunkel, 1981a) presenta una visión global, tal como lo expresa su título.

desplazamiento y contaminación de los ecosistemas ponen en peligro su capacidad de regeneración o llevan a su colapso. La regeneración es costosa, pero su colapso es irremediable.

Según Sunkel, en la década de 1970 se hizo evidente el costo que suponía para el desarrollo el patrón de producción y el creciente consumismo. Entre las cuestiones prominentes que señala en sus escritos de esa década se encuentra el crecimiento "falseado"[13] por los costos artificialmente bajos del petróleo, que tuvieron un final abrupto en 1973 y revelaron la vulnerabilidad económica frente a un costo más realista de un insumo clave, y cómo eso podría estar prefigurando acontecimientos similares en otros recursos naturales. Además, Sunkel llamó la atención sobre el creciente peso de los gastos defensivos frente a la contaminación, que no contribuyen al desarrollo, y el deterioro de la naturaleza, que debiera mantener sus funcionalidades y que haría necesario un costo de reposición. Esas tendencias siguen presentes en la región.

En la desaceleración del crecimiento de los años setenta en los centros y en la crisis energética Sunkel ve la manifestación de la crisis del estilo de desarrollo de la posguerra, expresada en América Latina y el Caribe como un capitalismo transnacional en ascenso. Tanto en este texto, *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina,* como en *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina,* en la crisis está el origen de la preocupación por incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de los países latinoamericanos, ya que pone en evidencia, tanto para exportadores como para importadores, la alta dependencia respecto a la exportación de materias primas para financiar el patrón de consumo dominante en los países del centro. Y ve el papel del Estado como abiertamente promotor de ese patrón, o bien apenas como un regulador de su irrupción, cuando hay grupos sociales internos que se ven afectados negativamente por el ascenso del capitalismo transnacional. La crisis abría, desde su punto de vista, posibilidades bien para una profundización del estilo o para el surgimiento

[13] Al respecto dice Prebisch en "Biósfera y desarrollo" que "las ventajas inmediatas de un recurso energético que durante largo tiempo estuvo malbaratándose ha[n] introducido en el desarrollo capitalista de los centros un fuerte elemento de engaño. Engaño en la orientación de la técnica; engaño en el extraordinario crecimiento de la productividad a expensas de la biosfera". Es decir, un crecimiento basado en la creación de externalidades negativas, que en el lenguaje cepalino se conoce como crecimiento espurio y que genera una deuda que tarde o temprano tendrá que pagar con inversiones defensivas. Agrega que eso ha ayudado a disipar la ilusión en la periferia de que el capitalismo podría desarrollarse a imagen y semejanza de los centros y reproducir allí el modelo de estos últimos, y señala que los centros han creído en el poder expansivo de su capitalismo, en su capacidad para extender a todo el planeta las ventajas de la técnica; sin embargo, detrás de ciertas creencias suele haber grandes intereses de visión generalmente inmediata. Surge así una sociedad privilegiada de consumo que, al favorecer la inequidad distributiva, imprime al desarrollo un sentido socialmente excluyente y conflictivo. Debido al designio de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros, han surgido en la periferia los mismos problemas que la biosfera está planteando en aquellos, aunque con mucho menor intensidad que en los centros. Asimismo, la creciente concentración urbana presenta fenómenos muy agudos de contaminación comparables a los de los grandes centros (Prebisch, 1980).

de estilos más autónomos, autosustentables y acordes con los valores y necesidades de los países de la periferia.

Predominó la primera alternativa, como bien sabemos hoy, a pesar de los esfuerzos normativos de las Naciones Unidas que, por lo menos en materia ambiental, se materializaron a partir de 1972 y especialmente en la década de 1990, fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Incluso el derrumbe del mundo socialista afianzó aún más el capitalismo transnacional en un nuevo impulso hacia la globalización que tuvo lugar en los años noventa.

En los años ochenta fue también acertada la previsión de Sunkel sobre la duración de la crisis de la deuda, que acabó configurando la llamada década perdida[14] y que habría de repetirse periódicamente, con grandes fluctuaciones de los precios de las materias primas. Esto parecía explicar la dificultad para atender la dimensión ambiental, en un contexto agravado por el peso de la deuda externa. Lo que no era previsible fue el período de auge prolongado en los precios de las materias primas, con un menor peso de la deuda, como sucedió en la primera década del siglo XXI: sin embargo, a pesar de haberse relajado considerablemente la restricción externa, la dimensión ambiental siguió sin recibir la debida atención. No ha sido pues solo la restricción externa la que ha impedido el adecuado manejo de la dimensión ambiental. Ha pesado también una combinación de factores culturales, educativos, así como intereses de corto plazo, para que la dimensión ambiental en el desarrollo siguiera siendo una brecha que no se estaba atendiendo debidamente. Ello nos recordaba la necesidad de una aproximación histórico-estructural, así como de integrar los factores culturales al análisis de la problemática, como planteaba Sunkel. Ese período de bonanza, que en la región sobrevivió algunos años a la crisis financiera global de 2008, tuvo además como potencial inspiración el debate sobre una recuperación basada en patrones de producción mejores desde un punto de vista ambiental, que en la región más bien fue objeto de rechazo. El rumbo tomado no fue ese, sino que siguió dominado por las prioridades de más corto plazo, y el medio ambiente continuó gravitando en la periferia de la política pública.

Dirigiendo el foco de análisis hacia el estilo de desarrollo, aún más si cabe, en "Del medio ambiente al ambiente entero: bases para alternativas de desarrollo sostenible" Sunkel (1987d), también cuestiona el argumento, entonces en boga, de la explosión demográfica, como casi la única explicación del deterioro ambiental. Hoy sabemos, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así lo han puesto de manifiesto, que el deterioro no se debe al exceso

[14] Véanse mayores detalles sobre la crisis de la deuda, sus efectos sobre el desarrollo en América Latina y las propuestas de Sunkel al respecto en Sunkel (1985b) y Griffith-Jones y Sunkel (1987).

de población global, concentrada en los países en desarrollo, sino que es un problema compartido por todos los países, poco o muy poblados, resultante de los patrones de consumo asociados fundamentalmente con la riqueza. El principal problema ambiental viene de la mano del consumo de los países más ricos o más desarrollados.

Sunkel supuso, como veremos posteriormente con más detalle, que la planificación y el desarrollo institucional llevarían a una mejor consideración del medio ambiente, de forma oportuna y significativa. En realidad, la institucionalidad sí evolucionó, pues se crearon leyes ambientales, ministerios y comisiones ambientales en la región, pero este desarrollo institucional se hizo como él señalaba que no debía ocurrir, colocando a los ministerios del medio ambiente en una situación periférica a los ministerios que definen o responden al patrón de producción y consumo dominante, alto en depredación y en huella ambiental. Por su parte, la política ambiental quedó estructurada principalmente con capacidades reactivas, normativas y muy limitadas para la inversión en áreas clave, cuestión respecto de la que Sunkel ponía una nota de cautela (Sunkel, 1987d, pág. 181).

3. Incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo

Por aquel entonces, Sunkel definió el estilo de desarrollo como un proceso esencialmente político que presentaba las siguientes dimensiones básicas, retomadas de Aníbal Pinto (1976, citado en Sunkel, 1981a, pág. 105): a) el crecimiento económico; b) el desarrollo social; c) la participación política; d) la identidad cultural; e) la sustentabilidad ecológica, y f) la autonomía nacional.

Si predomina un estilo transnacional que privilegia el crecimiento económico en extremo, las otras cinco dimensiones presentarán debilidades. Un desarrollo que las mantenga en equilibro será un estilo de desarrollo distinto al dominante. La dimensión ambiental se expresa en la forma en que la sociedad "utiliza los recursos que brinda el medio ambiente natural o construido, en la forma como elimina los desechos o canaliza las externalidades de sus actividades económicas, y en la forma en que estas se encuentran espacialmente distribuidas" (Sunkel, 1981a, pág. 108). Las tres funciones configuran la presión al ecosistema, y revelan si el desarrollo cuenta con una "sustentación ecológica adecuada en el largo plazo" (Sunkel, 1981a, pág. 108). Y señala que, a mayor autonomía en el sistema económico-social del país, mayor viabilidad tendrá la coherencia entre las dimensiones. En economías dependientes y heterogéneas, la sustentabilidad ecológica, dado que no es orgánica, tiende a ser impuesta, cuando existe, desde los excesos "tecnoburocráticos" (Sunkel, 1981a, pág. 116). La dimensión política será la que determine si se genera o no un desarrollo equilibrado entre sus distintas dimensiones.

Para Sunkel, proveer insumos y recibir desechos son funciones básicas para el funcionamiento de la economía. No es una cuestión menor que hable conjuntamente, a diferencia de como se hace hasta la actualidad, de manera separada, de los recursos naturales (aquellos patrimonios naturales de los cuales la economía humana extrae materiales) y del medio ambiente (como aquellas funciones de la naturaleza que sirven para absorber los desechos de la economía humana) como un conjunto conceptual. Así, por ejemplo, cada vez más se constata que una de las mayores limitantes al desarrollo, como lo pone de manifiesto el cambio climático, es la capacidad de absorción de desechos, más que el agotamiento de la posibilidad de extracción.

Por cierto, la destrucción del medio ambiente dificulta e hipoteca el desarrollo futuro:

> El agotamiento de recursos no renovables de alta calidad como los mineros y el deterioro de recursos renovables como los bosques, los suelos, los recursos marinos y otros, significan limitaciones a las posibilidades de desarrollo futuro, o cuando menos mayores costos porque se hace necesario compensar la pérdida de productividad natural de dichos recursos con subsidios energéticos artificiales a los cuales los sectores más pobres del país no tienen acceso. Por otra parte, es necesario compensar eventualmente los efectos negativos del deterioro ambiental sobre la salud y los niveles de vida mediante subsidios y servicios sociales ampliados, cuyo financiamiento es especialmente sensible a las restricciones presupuestarias que afectan cada vez con mayor fuerza a las reparticiones del Estado encargadas de proveerlos, especialmente en épocas de crisis (Sunkel, 1985a, págs. 25-26).

Sunkel señala además que el deterioro ambiental dinamiza las importaciones para compensar la pérdida de su productividad, que se agrega a las presiones del sector externo derivadas del patrón de consumo de bienes importados (Sunkel, 1987d, pág. 171).

Para Sunkel, la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, así como la conservación, mejora y productividad del medio ambiente construido, son parte de la política de desarrollo, pues lo hacen viable en el largo plazo. Pero además, si son adecuadamente diseñados, "pueden contribuir a aliviar los problemas del desempleo y subempleo, y al mismo tiempo promover la organización social de base, el aumento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones de vida" (Sunkel, 1980b, págs. 50-51). Es decir, tienen la capacidad de dinamizar la economía, fomentar la inclusión y reducir la huella ambiental, características del desarrollo sostenible si se producen de manera coordinada, y del gran impulso ambiental que la CEPAL propone. Otro factor clave es el potencial de diversificación económica para llevar a cabo un mejor manejo de la naturaleza, lo que permitiría ampliar la noción de recursos naturales.

La dimensión ambiental del desarrollo, junto con la preocupación por los derechos humanos, la autonomía nacional y la identidad cultural ya habían puesto en entredicho, como se señala al principio de este texto, la idea de que la economía sea un circuito cerrado no conectado con el medio ambiente, la posibilidad del crecimiento indefinido, las ventajas de la urbanización, la confianza en las soluciones tecnológicas para artificializar la naturaleza[15], la universalización del patrón de consumo y la sostenibilidad del estilo de desarrollo (Sunkel, 1987d, pág. 124). Junto con las medidas para el uso sostenible de los recursos naturales, Sunkel aboga por el fortalecimiento de la participación pública popular en la planificación, como contrapeso a las tendencias concentradoras del sistema socioeconómico. Esto plantea dificultades tanto de escala óptima para la unidad de análisis como para la representación social apropiada a la escala necesaria, la solución de intereses y los niveles de conciencia y valores compatibles con la "ecorregión" en cuestión, así como la representación social en los órganos de gestión o de prestación de servicios con impacto ambiental.

C. El papel de la planificación en la internalización de la dimensión ambiental del desarrollo

El mercado presenta importantes limitaciones a la hora de incorporar la dimensión ambiental al desarrollo, ya que no es capaz de prever los bienes de consumo colectivo e infraestructura necesarios para los sectores de menores recursos, debido a su cortoplacismo y tendencia a la sobreexplotación de los recursos en detrimento de las generaciones futuras. Por ello, como se profundizará en el capítulo X, una de las preocupaciones centrales de Sunkel es una planificación[16] que incorpore la dimensión ambiental, reconociendo que, sin la acción deliberada del Estado que recoja y exprese la preocupación de las mayorías, el deterioro ambiental continuará al servicio de los grupos sociales y de interés más privilegiados. Participación social, tecnología y precios relativos son instrumentos al servicio del planificador para evitar la sobreexplotación de los recursos de acuerdo a sus distintas capacidades, incluida su capacidad de acción política. Sunkel retoma la expresión de William Petty "el trabajo es el padre y la naturaleza la madre de la riqueza", para subrayar la interacción entre sociedad y naturaleza, que se configuran mutuamente (Sunkel, 1987d, pág. 124).

Para Sunkel, en las técnicas de planificación la exclusión de la dimensión ambiental en los mecanismos que orientan la toma de decisiones constituye un factor negativo del estilo de desarrollo, así como el hecho de que no se

---

15 El término "artificialización" de la naturaleza fue una innovación en el lenguaje cepalino.

16 La influencia de la planificación indicativa sobre el pensamiento de Sunkel se aborda también en el capítulo I.

asigna la debida importancia a prevenir, en lugar de remediar, el deterioro y la sobreexplotación del ambiente y los recursos naturales. La prevención correspondería al cambio estructural, pues ahí estaría la raíz del problema; a causa de la oposición al cambio estructural, se termina recurriendo a la remediación, que procura mitigar los aspectos más negativos del estilo de desarrollo (Sunkel, 1987d, pág. 137). En los años ochenta era evidente para Sunkel que la mayoría de los países de la región aplicaban políticas de gobierno que favorecían la consolidación del capitalismo transnacional o bien que solo regulaban la penetración del estilo transnacional ascendente dominante y, por tanto, que las técnicas de planificación que incorporan la dimensión ambiental en sus recomendaciones contrarias al estilo transnacional ascendente y dominante, "se limitan a fomentar utopías tecnocráticas", citando a Marshall Wolfe[17]. El margen de maniobra dependerá de la participación, de la visibilidad del problema y al grupo social que afecte para que presionen la política pública a resolver los problemas generados por el estilo de desarrollo.

Sunkel reconoce que la planificación es tanto de carácter público (explícita) como privada (implícita). Dadas las dificultades para que la planificación incida en el cambio, sugiere modificar su objetivo para desplazarlo del crecimiento, que ignora los efectos distributivos y costos clave, hacia la calidad de vida[18], donde el medio ambiente, la distribución del ingreso, el acceso a los recursos y la estabilidad del desarrollo pasan a ser de especial importancia en la planificación (Sunkel, 1981a, pág. 132). El margen de acción dentro del estilo de desarrollo dependerá de la importancia de remover obstáculos para el propio estilo, así como de la conformación del grupo social que los sufra y su peso político.

El estilo dominante de capitalismo transnacional implica el acaparamiento de recursos naturales por el sector que los explota, acentuando la disparidad de ingreso y riqueza. De ahí se reconoce la falta de efectividad que en la práctica ha tenido la planificación gubernamental y frente a la planificación que lleva a cabo el propio sector privado. Propone pues una planificación no oficial, de base social, para alcanzar un estilo de desarrollo alternativo, flexible y adaptable y con una base técnica (matemática) que permita captar las interacciones entre medio ambiente y economía, donde proyecciones se combinen con escenarios, con jerarquías de causalidad. El tránsito hacia el nuevo estilo que propone se tiene que hacer cargo con antelación de las tensiones y potenciales desequilibrios en que se pueda incurrir, al propiciar, por ejemplo, un cambio en el patrón de consumo en favor de los más desposeídos, tales como problemas de oferta, precios y balanza de pagos y en adecuaciones institucionales.

---

[17] M. Wolfe, "Perspectivas: el medio ambiente en la palestra política", citado en Sunkel y Gligo (1980, pág. 127).

[18] Esta referencia a la calidad de vida es constante en su pensamiento y así abre su definición de desarrollo en Sunkel (1980b, pág. 10).

De la misma manera, el capitalismo transnacional altera los patrones de los asentamientos humanos, provocando competencia por el espacio, una expansión urbana rápida y permanente y una segregación espacial y residencial. Se produce además una fuerte discriminación en la distribución de las inversiones y en los servicios públicos en contra de las zonas más pobres (de la ciudad y en contra de las ciudades provinciales y rurales). Los estratos de bajos ingresos, relegados, no pueden escapar al deterioro del medio ambiente. Para Sunkel, la segregación espacial es reflejo del nivel de ingresos y grado de integración de la sociedad de consumo. Por ello se requieren inversiones cuantiosas y una reorganización drástica de los usos del espacio urbano, acompañadas de cambios profundos en la distribución del ingreso y los patrones de consumo. Sunkel propone aquí adoptar una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, incorporando particularmente las dimensiones físicas y espaciales de la planificación.

El sistema capitalista transnacional concentra el consumo y segrega y distorsiona la oferta en favor del patrón de consumo de las clases pudientes y de los países industrializados, sustituyendo consumos colectivos por consumos individuales. Así se afirma en *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014), obra en la que se habla de la necesaria mejora en los consumos colectivos que, como señala Sunkel, son "más eficientes en el uso del espacio, de la energía, y en la reducción de la contaminación" (Sunkel, 1981a, pág. 133), además de ser más inclusivos y potencialmente generadores de empleo y de mayor actividad económica, mediante una matriz de servicios públicos que evite la fuga hacia los servicios privados. Evidencia, pues, la inclusión del consumo en la planificación que, según Sunkel, los neoclásicos no hacen. Planificar sobre el consumo permite lograr una mayor convergencia entre necesidades, demandas, recursos, uso de nuevas tecnologías y mayor integración productiva que reduce el peso de las importaciones.

Un mayor equilibrio entre consumo y recursos hace necesaria una decidida intervención en el mercado, incluidas las prácticas de difusión y propaganda comercial. ¿Cómo pues avanzar en la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo, con base en el interés popular o bien mediante la formación de profesionales de manera más amplia? La planificación participativa requiere de ambos en un proceso de educación continua, debiéndose además dejar de lado la noción de la planificación como ejercicio gubernamental cerrado.

Con base en las respuestas sociales a las problemáticas del desarrollo, Sunkel hace una caracterización diferenciada entre gobierno, que suele actuar solo lo estrictamente necesario; empresarios, que tienden a externalizar o a lucrar con la problemática; grupos sociales heterogéneos, pero con conciencia de la problemática y en contradicción con su propio patrón de consumo;

y la población que directamente sufre el deterioro de la calidad de vida y en ocasiones de sus medios de vida. Ilustra el caso con un par de ejemplos centrales, la "civilización del automóvil" y el deterioro del suelo agrícola (Sunkel, 1981a, págs. 110-113).

La civilización del automóvil, impulsada por razones distintas a su eficiencia, desde la diferenciación social y la promoción de su consumo hasta la movilización de fuerzas económicas, genera tres tipos sociales:

i) propietarios, que ven como solución la ampliación de su propia infraestructura y el apoyo a los precios de su patrón de consumo (gasolinas, autos y mantenimientos);

ii) no propietarios, que sufren todas las externalidades, el deterioro del transporte público y una configuración espacial que los perjudica, y

iii) autoridades urbanas, que tras adaptar la ciudad a las necesidades del automóvil y financiar la infraestructura necesaria para ese fin pasaron a tratar de mitigar las desventajas del uso concentrado del automóvil, enfrentando así la resistencia de los fabricantes, vendedores y usuarios de esos vehículos.

El segundo caso, referente a la erosión del suelo y al minifundio, acaba convirtiendo a los minifundistas en asalariados de unidades mayores, en aportes a los movimientos de revuelta de la época o en actores de un círculo vicioso de intensificación de la producción, de la propia erosión y de la expansión de la frontera agropecuaria mediante el cambio de uso del suelo y la deforestación. La agricultura misma pasa en su conjunto a depender más del modo dominante, intenso en uso de agroquímicos y combustibles fósiles, y de las importaciones de alimentos esenciales, un giro peligroso para las economías, que aumenta los costos y desventajas ambientales.

D. Las fuerzas sociales y su papel político

En cuanto a la forma en que son percibidos los problemas ambientales, Sunkel diferencia entre las percepciones que tienen los países, que suele dividir entre los industrializados y los del Tercer Mundo. Asimismo, dentro de los países distingue entre los grupos sociales y sus distintas formas de percibir tanto los problemas como las soluciones ambientales y la conformación política que prima entre ellos. Se trata de percepciones que no suelen ser completamente coherentes. En las sociedades industrializadas hay numerosos grupos en pugna en todos los estratos sociales y el resultado es fraccionario debido a las transacciones entre las diversas fuerzas.

En América Latina, señaló Sunkel, los grupos en pugna son menores (y lo siguen siendo) y, eventualmente, se polarizan entre el sector empresarial

y la sociedad ilustrada interesada en el desarrollo, que incluye a académicos, políticos y burócratas. Pero el conjunto de la sociedad y los medios están lejos de alcanzar la intensidad y la combatividad de las sociedades industrializadas. En el siglo XXI esa combatividad social en nuestra región, producto de una mejor educación, mayor conciencia, mayor ingreso y con efectos ambientales más evidentes, se expresa con mayor fuerza. Las transnacionales, que en sus países desarrollados de origen se han visto obligadas a adaptarse e incorporar lo ambiental como resultado de las presiones, en los países de la región coinciden con las empresas nacionales en su intento de evitar las reglamentaciones restrictivas y la adaptación de sus rentabilidades a la resolución del problema ambiental.

Sunkel señala que se sospecha (y sigue siendo objeto de descalificación por parte de la inversión depredadora): i) que la cuestión ambiental pueda ser una táctica utilizada por fuerzas de los países industriales para evitar el desarrollo de los países del Tercer Mundo; ii) sobre los vínculos que pueden existir entre los movimientos ambientalistas y movimientos y recursos financieros foráneos, y iii) de un ámbito de actuación centrado en burócratas y planificadores. Esta percepción dicotómica y rival, entre medio ambiente y desarrollo, que ha permeado todas las negociaciones de los grandes tratados ambientales internacionales, aún no ha sido superada, incluso en las negociaciones estrictamente latinoamericanas en torno a las cuestiones ambientales. Los avances en el fortalecimiento de los balances sociales para alcanzar un desarrollo más equilibrado son aún vistos por algunos sectores de algunos países como una restricción al modelo de desarrollo dominante.

En los años ochenta, en países de alta urbanización e industrialización como el Brasil, México y Venezuela, Sunkel esperaba un enriquecimiento cognitivo de los grupos sociales conscientes de la cuestión ambiental, por verse estos afectados directamente y por tener capacidad disruptiva. Ahora se sabe que esos grupos de tipo autóctono efectivamente surgieron, pero que tenían limitadas capacidades para oponerse al estilo dominante, e incluso para el logro de reivindicaciones puntuales como la protección de la calidad del aire o, ya entrado el siglo XXI, para alcanzar mejoras en los sistemas de transporte público.

En todo caso, Sunkel anticipó la complejización de la sociedad en torno a la cuestión ambiental, y que "sean cuales fueren las desventajas aparentes desde el punto de vista de la eficiencia, sería preferible que los conflictos de intereses en torno a la política del medio ambiente se planteen en forma abierta y se consideren legítimos" (Sunkel, 1981a, pág. 117). Y de ahí la importancia de la planificación en el abordaje de la cuestión ambiental y la dimensión política para lograr el equilibrio entre las distintas dimensiones del desarrollo.

E. El neoestructuralismo y la transdisciplinariedad para un desarrollo alternativo

Para Sunkel, el neoliberalismo, como mono-disciplina, excluye la mayor parte de lo que es la vida en sociedad (cooperación, alianzas, asociaciones y conflictos, entre otras cosas) y por lo tanto es incapaz de relacionarse con las demás ciencias sociales: las desplaza y aplica sus principios a la política y al Estado, entre otros ámbitos. Por el contrario, según Sunkel el neoestructuralismo es una visión sociocultural que se nutre del aporte de todas las disciplinas científicas relevantes. Debido a que tienen trayectorias históricas nacionales e internacionales diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas poseen características estructurales e instituciones propias y distintivas que es preciso tener en cuenta a la hora de diseñar políticas de desarrollo. Es necesario un pensamiento alternativo en materia de política económica y política partidista: para ello, ha de hacerse una interpretación de la realidad latinoamericana y mundial.

Sunkel hace hincapié en el potencial de desarrollo que ofrece el adecuado manejo del medio ambiente y señala que hay "oportunidades para un mejor desarrollo basado en un estilo alternativo, más racional y equitativo de desenvolvimiento y en un aprovechamiento más inteligente y sostenible del medio ambiente" (Sunkel, 1985a, pág. 26), sobre la base de reformas e innovaciones estructurales, institucionales y tecnológicas. De un modo original, dice que "los recursos naturales no son un dato geográfico estático. Los crea la sociedad en la medida que decide y sabe buscarlos y aprovecharlos. Sesgados por nuestro desarrollo dependiente e imitativo hemos sido poco imaginativos tanto para evitar el desperdicio como para optimizar el aprovechamiento de nuestros recursos propios" (Sunkel, 1985a, pág. 26). Destaca especialmente a la energía, los residuos y las externalidades positivas del desarrollo intersectorial en materia de infraestructura: ni estos ni los beneficios a las comunidades locales se aprovechan, debido a una excesiva sectorialización y al hecho de que las actividades paralelas se ignoran mutuamente. Además, hace referencia a lo que hoy llamaríamos adaptación con base en ecosistemas con el ejemplo de la conservación de los bosques en la parte alta de las cuencas y sus beneficios para la infraestructura hidráulica, la mitigación de riesgo de desastres, la biodiversidad y la fijación del carbono, que impediría un incremento de su liberación a la atmósfera (Sunkel, 1987d, pág. 172).

F. Las crisis como oportunidad para el cambio

Las condiciones estructurales de la economía internacional, la crisis de endeudamiento de la región y la desaceleración del crecimiento experimentado tras la posguerra conforman un cambio de largo plazo y hacen necesario un mejor manejo de los recursos internos.

"¿Qué tiene que ver el tema ecológico con la crisis económico-financiera y con el desarrollo socioeconómico?" (Sunkel, 1987d, pág. 169). La crisis abre posibilidades para el surgimiento de estilos más autónomos, autosustentables y acordes con los valores y necesidades de los países de la periferia. En el contexto de crisis, Sunkel propone una política de expansión selectiva con base en un mejor uso del medio ambiente (similar al argumento presentado en *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018))[19]. Encuentra en el enfoque ambiental ecológico una posibilidad alternativa de respuesta expansiva a las sombrías perspectivas de los ajustes recesivos de los años ochenta, "que restablezca y que afiance la democracia y sea sostenible a mediano y largo plazo" (Sunkel, 1987d, pág. 175). Propone alternativamente un ajuste expansivo en el que "una política combinada de restricción selectiva de la demanda y expansión selectiva de la oferta tendría que utilizar en forma eficiente la planificación y la intervención estatales. Esto plantea toda la cuestión del Estado, su efectividad y representatividad, pero también ofrece las bases para una concertación política democrática, en la medida que se distribuyen equitativamente los costos y beneficios de dicha selectividad" (Sunkel, 1987d, pág. 177).

Para Sunkel ya había suficiente conocimiento e instrumentos como para aplicar un reajuste reactivador, con su "batería de medidas y programas selectivos" (Sunkel, 1987d, pág. 177). Entre las actividades señaladas con mayor potencial para un ajuste expansivo, que en clave actual podrían estar encuadradas en la Nueva Agenda Urbana y en la adaptación y mitigación del cambio climático, ocupan un lugar destacado las siguientes:

- los programas de empleo masivo de mano de obra para:
  - construcción y reconstrucción de viviendas;
  - obras de saneamiento, infraestructura y equipamiento comunitario en asentamientos populares;
  - construcción, reconstrucción y mantenimiento de la infraestructura vial, de las obras públicas y de los asentamientos humanos en general;
  - defensa frente a inundaciones y otras catástrofes desencadenadas por factores naturales;

[19] Basados en la aplicación de desincentivos y en un contexto de desigualdad en ingresos y poder, "la política recesiva de demanda confía en el mercado para que imponga su selectividad, con los efectos regresivos conocidos". Por el contrario, la restricción selectiva de la demanda y la expansión selectiva de la oferta plantean la cuestión del Estado, su efectividad y la oportunidad de concertar una política democrática que distribuya equitativamente los costos y beneficios de esa selectividad (Sunkel, 1987d, pág. 177).

- reforestación;
- formación de terrazas en áreas de erosión;
- limpieza y protección de ríos y canales, obras de drenaje e irrigación;
- incorporación de nuevas tierras;
- reparación y mantenimiento de edificios públicos, maquinarias y equipos, y otras actividades productivas;

- políticas de estímulo al ahorro y sustitución de combustibles y otros insumos de alto costo, y
- producción para la satisfacción de necesidades esenciales mediante el aprovechamiento de conocimientos, mano de obra, recursos naturales, desechos y residuos, combinados con técnicas apropiadas.

Las opciones señaladas por Sunkel comparten características con sectores o temas que han ido surgiendo en el siglo XXI. De este modo, y en el marco de avances tecnológicos de importancia en áreas críticas para la sostenibilidad del desarrollo y la incorporación de la dimensión ambiental, se refieren a las siguientes esferas:

- desarrollo industrial o productivo en el sector de las energías renovables;
- reorganización y mejora radical de los servicios públicos en las ciudades latinoamericanas, y
- investigación en la refinación y obtención de nuevos materiales y sustancias a partir de la biodiversidad.

Las obras públicas para la mitigación de los desastres hoy son parte de la adaptación al cambio climático, y la sustitución de combustibles, así como la sustitución de insumos de altos costos, son hoy compatibles con la idea de mitigación del cambio climático.

Sunkel es consciente de que gran parte de estas opciones son de interés limitado para el sector privado, pues tienden a favorecer la calidad de vida de las mayorías, ya sea en el ámbito productivo o en el de la infraestructura y los consumos privados (Sunkel, 1987d, pág. 179), o bien porque las externalidades positivas creadas son difíciles de capturar por el sector privado (que por lo tanto las proveerá en forma subóptima). Por ende, las actividades sugeridas recaen normalmente en la esfera de las responsabilidades del sector público. Por las razones señaladas, la propuesta sería financiada con recursos fiscales. En lo referente al acceso

a los recursos naturales, Sunkel plantea la importancia de que las cargas fiscales sean adecuadas, y por lo tanto revisadas, y que reflejen el papel real de los recursos naturales en el desarrollo económico. Anticipa así una propuesta que aparecerá más tarde en sus escritos: la de crear un fondo para la restauración y conservación del medio ambiente con base en la recaudación fiscal.

Entre las ventajas del enfoque planteado, particularmente en los momentos de crisis, está el hecho de que es bajo en importaciones, intenso en mano de obra y persigue la satisfacción de necesidades básicas de la población. Por lo tanto, contribuye tanto a soluciones de corto plazo, como la reactivación selectiva, como a problemas de largo plazo, como evitar el mayor deterioro del patrimonio ambiental. Por esa razón un enfoque así es un punto de encuentro entre ambos tipos de preocupaciones y entre quienes se ocupan de ellas en las administraciones públicas. En el contexto de crisis, Sunkel también promueve un estilo moderado con propuestas alternativas en cuanto a la demanda de recursos, complementando el ajuste expansivo con el control de la demanda suntuaria importada, los diseños productivos que apunten a lo mismo y la sustitución de importaciones, sobre todo hacia la satisfacción de necesidades fundamentales (Sunkel, 1987d, pág. 179). Este planteamiento sigue plenamente vigente.

Igualmente vigente sigue la idea de una dinamización económica selectiva en el marco de una mayor integración regional (Sunkel, 1987d, pág. 180), a fin de acelerar el conocimiento y las oportunidades, a escala, que brindan recursos compartidos en grandes cuencas y regiones como las del Plata, la Amazónica, el Caribe, las zonas marinas y costeras del Pacífico y Atlántico y la Patagonia, con sus potenciales agropecuarios, fluviales, energéticos, forestales y minerales.

En consonancia con la crítica al neoliberalismo y sus instrumentos de política económica, así como a la selectividad del mercado desigualador y sus efectos regresivos, Sunkel plantea la sinergia y articulación entre las políticas de corto y largo plazo. La evidencia de la magnitud de los problemas ambientales del siglo XXI ha puesto de manifiesto que esa necesidad se mantiene y debe materializarse a velocidades mucho mayores. Sin duda una visión de largo plazo tiene un poder superior para ordenar el instrumental disponible para la gestión del corto plazo y darle profundidad, velocidad y el sentido adecuado.

Recuadro VIII.1
Principales tesis en el pensamiento ambiental de Sunkel

Desde sus primeros escritos se pueden identificar algunas tesis características del pensamiento de Sunkel que, desarrolladas en la CEPAL, se han mantenido a lo largo de su obra. A continuación se señalan las de mayor incidencia:

- Introducir la perspectiva ambiental en la economía es reconocer que el crecimiento consiste en más que el flujo circular de la renta en circuitos crecientes: se trata de un proceso abierto que requiere tomar insumos y emitir desechos de y a la naturaleza. Cada vez más el crecimiento está condicionado por la naturaleza y esta se ve afectada por el crecimiento. Vuelve a situar al medio ambiente en la discusión económica como versión ampliada del factor tierra[a].

- El deterioro ambiental es regresivo socialmente. "Tanto en las zonas rurales como en las urbanas de América Latina, los problemas ambientales afectan particularmente a los sectores más pobres, agudizando su precaria situación y las injusticias sociales" (Sunkel, 1987d, pág. 170).

- El patrimonio natural proporciona la base material del desarrollo económico y también las funciones de absorción de desechos que son parte del sostén de las economías. El medio ambiente es un insumo productivo y los recursos naturales son un patrimonio natural que debe ser amortizado como otros tipos de capital. Sunkel sostiene que la capacidad de absorción del ecosistema constituye un recurso económico (Sunkel, 1981a).

- El deterioro ambiental mina las bases de desarrollo y lo encarece, acentuando las restricciones preexistentes. La naturaleza es resiliente pero la economía está deteriorando sus capacidades de regeneración en la escala humana. Los efectos destructivos del crecimiento económico sobre el medio ambiente repercuten a su vez, negativamente, sobre el propio desarrollo y agudizan los efectos de la crisis.

- El tema ambiental es intra- e intergeneracional y distributivo y por lo tanto se debe atender políticamente, pues los intereses entran en conflicto y el mercado falla ampliamente en su función de asignación de recursos (Sunkel, 1987d, pág. 173). Sunkel considera necesario que ese ambiente tenga acceso equitativo y sus beneficios también, lo que implica otras dimensiones de la sostenibilidad, cuyos costos y beneficios se reparten equitativamente en la generación actual y entre la actual y las futuras. Además, sostiene que los conflictos de interés y decisiones son inevitablemente de carácter político y por lo tanto requieren de negociaciones para equilibrar costos y beneficios sociales actuales y futuros (Sunkel, 1987d, pág. 174).

- Los recursos naturales son producto del ingenio humano, y por lo tanto su acervo, desechos y nuevas oportunidades dependen de la capacidad de visión de la sociedad específica. La innovación puede "crear" nuevos recursos (usos adicionales de lo existente y eficiencia en el uso de los recursos), así como usos no explorados aún.

- El manejo adecuado del medio ambiente puede ser la base de un estilo de desarrollo distinto, más inclusivo, más democrático, menos destructivo y más ajustado a las necesidades básicas de la población. Una adecuada consideración del medio ambiente podría mejorar la calidad del desarrollo y la diversificación de la economía. Una adecuada consideración de los recursos naturales y del medio

Recuadro VIII.1 (conclusión)

ambiente en las estrategias, planes y políticas para enfrentar las crisis constituye una rica fuente de oportunidades para un mejor desarrollo económico y social a la vez que para atenuar sus efectos. Todo esto resulta tanto más relevante teniendo en cuenta que fue escrito durante la década perdida.

- Las crisis son una oportunidad para la transición hacia un desarrollo que sea sostenible a mediano y largo plazo. El manejo adecuado del medio ambiente es parte de un ajuste expansivo, que propone la contención de ciertas demandas y la promoción de ciertas ofertas sobre la base de una concertación democrática: las que sean de mejor calidad ambiental, intensas en empleo y compatibles con los ecosistemas (Sunkel, 1987d, pág. 177). En definitiva, un nuevo estilo de crecimiento.
- Incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo requiere una intervención decidida en el mercado y desplazar el objetivo de la planificación desde el crecimiento hacia la calidad de vida.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de O. Sunkel, "Del medio ambiente al ambiente entero: bases para alternativas de desarrollo sostenible", *El desafío latinoamericano: potencial a desarrollar*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)/Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL), 1987.

[a] "[…] el patrimonio sociocultural […]; el patrimonio natural (el territorio, sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables); y el patrimonio de capital fijo […] estas no son sino versiones ampliadas de los tres factores clásicos de la producción: trabajo, tierra y capital" (Sunkel, 1987d, pág. 176).

G. Hacia un desarrollo sostenible: evolución del ideario de instrumentos para la acción

Entre 1979, año en que comienza a publicar sobre temas relativos al medio ambiente, y 2011, en que deja de hacerlo, Sunkel enriquece su punto de vista, en particular respecto de las políticas dirigidas a incorporar la dimensión ambiental en la economía. Mantiene en cambio la misma visión sobre el papel del medio ambiente, sus riesgos y su potencial transformador del estilo de desarrollo.

A principios de los años ochenta, y dentro de las opciones que él visualiza para la adecuada consideración del medio ambiente (formulación recurrente en sus escritos), la más destacada es el incremento de los conocimientos, el desarrollo de las instituciones y la incorporación en la planificación de la dimensión ambiental, incluso mediante la dimensión física de los recursos naturales. En este sentido Sunkel aboga por un mejor conocimiento físico del medio ambiente a fin de establecer sus umbrales de capacidad. Para ello, como se ha destacado ya, hace falta un mejor equilibrio de las fuerzas sociales y es indispensable una actuación decidida del Estado.

El eje de su propuesta es la investigación y desarrollo tecnológico, el uso apropiado del territorio y las medidas regulatorias, al igual que la planificación participativa. Figura ya en su pensamiento la acertada idea de evaluar las

políticas de desarrollo, que como resultado del desarrollo institucional en los países se formularía con mucha posterioridad y se expresaría en la evaluación ambiental estratégica y no de inversión a inversión. Está siempre presente la idea de elaborar normas, de mejorar la gestión institucional, que es esencialmente normativa. Surge también la idea de considerar el medio ambiente como bien escaso, como otros bienes en la economía, que sería la puerta de entrada para su manejo económico. Pero no aparece aún la internalización económica del acceso, uso y abuso del medio ambiente; no emerge todavía una propuesta de política económica, aunque pareciera dejarlo implícito en el instrumental de la planificación. Así pues, en sus escritos iniciales Sunkel destaca el papel de la ciencia y de la contabilidad física, de lo cultural, de la conciencia ciudadana y del papel de la planificación.

Las siguientes décadas mostraron los límites del accionar ético y de la formación limitada de fuerzas con la conciencia y el peso suficiente para cambiar el rumbo del desarrollo frente al renovado impulso que a partir de los años noventa tomó el modelo dominante. Por otra parte, ni la evidencia científica de la pérdida de cobertura forestal y de especies, del deterioro de la calidad del aire en muchas ciudades de la región ni el conocimiento científico sobre las causas y consecuencias del calentamiento global pudieron moderar la degradación y el deterioro del medio ambiente. La realidad confirmó la vigencia de las preocupaciones de Sunkel y también mostró la debilidad de lo que él vio como los instrumentos para lograr la adecuada consideración del medio ambiente. Junto con los ciclos económicos desde entonces hasta la fecha, se han podido observar también fluctuaciones en la solidez de las legislaciones ambientales y en las capacidades institucionales para la gestión ambiental, que se mantiene reactiva. La región ha visto como en años de lento crecimiento se debilitan las normas y las instituciones ambientales.

Sunkel advirtió, no obstante, que era una equivocación poner en contraposición el medio ambiente con el crecimiento, pues a la postre siempre sería vencedor el crecimiento[20]. De ahí que hacia el final de la década de 1980 y durante los años noventa concentrara su reflexión en las formas de lograr una sinergia entre crecimiento y una mejor base ambiental. En sus escritos ya se emplean términos como sustentabilidad ambiental del crecimiento económico o desarrollo sustentable. De hecho, en 1987 Sunkel escribe sobre la responsabilidad intergeneracional en el manejo ambiental, al señalar la aspiración de "traspasar a las generaciones futuras el medio ambiente, incluso mejorado, como parte de una visión general de sostenibilidad del desarrollo"; justo el mismo año que se constituye la Comisión Bruntland, que se encargaría

[20] "Nada más erróneo que poner en una balanza ambas posiciones. Es indudable, además que esta se cargará inexorablemente hacia el lado de la producción. Lo que realmente interesa en la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo es poder planear con creatividad opciones de producción que cumplan con la función de mantener los ecosistemas y por ende las condiciones ambientales" (Sunkel, 1981a).

de elaborar textos para la Cumbre de la Tierra de 1992, donde quedaría acuñada la expresión universalmente aceptada de desarrollo sostenible.

En su texto "Del medio ambiente al ambiente entero", de 1987, cambia su énfasis en la preocupación ambiental y la degradación y las pérdidas ambientales, y pasa a dedicar una mayor parte de la reflexión a un manejo positivo, donde la gestión adecuada del medio ambiente conlleva externalidades positivas intersectoriales productivas en materia de salud, así como de mejora de recursos y servicios ambientales asociados, tal como se señaló anteriormente. Y si bien ofrece ejemplos del medio rural y de obra civil, todavía no lleva el planteamiento de externalidades positivas hasta la base productiva industrial.

Respecto del papel de los instrumentos económicos, si bien en *Estilos de desarrollo y el medio ambiente en el proceso histórico reciente de América Latina* Sunkel se refiere a los instrumentos de la planificación y reconoce el papel, entre ellos, de las matemáticas, junto con el conocimiento físico del medio ambiente, a fin de hacer cálculos para la planificación, su formulación general es la consideración adecuada del medio ambiente, que en cada campo de actuación de políticas adquiere distintos potenciales. Una consideración adecuada es el fortalecimiento de las normas en instituciones (Sunkel, 1979a).

En *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina,* Sunkel señala que las causas de los problemas ambientales "radican primordialmente en la lógica particular del capitalismo que excluye del cálculo decisional toda consideración ajena a la maximización de la ganancia particular". Por lo tanto, una posible solución podría consistir en adoptar políticas públicas para internalizar los factores ambientales en el cálculo decisional[21]. Empero, el desarrollo expositivo se dirige a las diferencias de capacidades entre los países para seguir una senda correctiva, más que las formas que podría tomar la internalización en el cálculo decisional (Sunkel, 1981a, pág. 126).

Al final de esa década y con la experiencia transcurrida de ajustes recesivos y políticas económicas restrictivas de corto plazo basadas en devaluaciones y alzas en la tasa de interés así como el recorte del gasto público y de la inversión pública, entre otras cosas, que dieron lugar a la reducción del ingreso, la inversión, la demanda, el empleo, la acumulación, la producción y el salario, y a la utilización de los patrimonios sociales acumulados (Sunkel, 1981a, pág. 176), donde claramente la política económica no toma en cuenta debidamente el medio ambiente, Sunkel propone un ajuste expansivo, que dé protagonismo al gasto público. Lo que resulta evidente es que la política económica vigente genera en los mercados un ajuste ciego y regresivo, sin dirección adicional y

[21] Este planteamiento fue retomado con vigor por la CEPAL en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) bajo la formulación del lineamiento estratégico 3 relativo a contabilizar externalidades, en CEPAL (2012, págs. 251 y 252).

con el potencial de subrayar los determinantes y características del desarrollo dependiente y periférico, así como la desigualdad. No se vislumbra en el mercado la capacidad de incentivar gradualmente decisiones alternativas.

Sunkel señala además la necesidad, junto con la cultura y otros elementos, de "alterar la racionalidad empresarial y pública mediante las políticas económicas y públicas en general" (Sunkel, 1981a, pág. 182). Entre otras medidas de política económica, señala el cambio de patrones de producción y consumo, y políticas adecuadas en materia de ingresos, empleo y acceso a los recursos productivos que limiten, atenúen y disminuyan la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Recordemos que en aquel momento se habían ensayado ya políticas económicas de alcance ambiental que habían dado algunos buenos resultados, como la Ley de Aire Limpio para la reducción del azufre en las carboeléctricas en los Estados Unidos.

En 1996, en *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Sunkel plantea la preocupación sobre el medio ambiente frente a las altas tasas de crecimiento chileno —que oscilaban entre el 6% y el 7%— y recuerda que, de acuerdo con las exigencias del desarrollo sostenible, las experiencias relativamente exitosas en los planos económico, político y social no son suficientes para asegurar el futuro desarrollo nacional. Falta un cuarto pilar, que debe cimentarse a través de la identificación y obtención de las condiciones de sostenibilidad ambiental. Por ello, desde el Programa de Desarrollo Sustentable del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile llevó a cabo una investigación para analizar las posibles consecuencias de largo plazo que enfrentaría el país en escenarios de alto crecimiento[22].

Buscó así precisar las conexiones de ese crecimiento con las exportaciones y su sustento material natural como minerales y biomasa pesquera y forestal, el consumo privado y sus consecuencias ambientales y los impactos sobre agua, suelos y energía, así como las posibles respuestas de política pública frente a las previsibles fallas de mercado y los efectos socialmente nocivos. Sunkel señala que:

> […] para los bienes públicos, los recursos comunes y las externalidades, los mercados son incompletos o no existen y por consiguiente no hay precios o éstos proporcionan información incorrecta. Este es el caso de muchos recursos naturales y del medio ambiente por lo que se tiende a su sobreexplotación. Esto ha dado lugar al desarrollo de múltiples instrumentos que buscan su protección […] Tradicionalmente estos

[22] Esas proyecciones han resultado ser sorprendentemente precisas, habiéndose estimado un ingreso per cápita de 16.000 dólares para 2020 y un PIB de 300.000 millones de dólares en ese mismo año. En 2017, esas cifras fueron de 15.346 dólares per cápita y 277.000 millones de dólares corrientes, respectivamente. Véase [en línea] https://datos.bancomundial.org/pais/chile y https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.pcap.cd, consultado en febrero de 2019.

> han consistido en medidas de tipo administrativo o de regulación directa, pero más recientemente se han propuesto con mucha fuerza los llamados instrumentos económicos. Pues, para avanzar en determinar las metas ambientales adecuadas es preciso valorar aquellos recursos naturales y ambientales que el mercado valora en forma insuficiente (Sunkel, 1996a, págs. 23 y 24).

Con el nuevo siglo, Sunkel, sin abandonar la propuesta planificadora y normativa, recuerda que los ecosistemas son sistemas productivos, pero que su vulnerabilidad radica en que los "bienes y servicios que ofrecen son libres, no tienen precio y no irrogan gastos". Es decir, no ingresan al sistema económico hasta que son apropiados y racionados y así adquieren precios[23]. El enfoque económico prevaleciente es "uno de los mayores impedimentos para la comprensión de la temática del desarrollo sustentable" (Sunkel, 2011, pág. 25). Los efectos nocivos sobre la calidad de vida y la salud, la contaminación y el deterioro de los sistemas productivos naturales y el aumento de costos ambientales y económicos "pasan, sin embargo, desapercibidos en las estadísticas macroeconómicas convencionales por no tener expresión en el mercado" (Sunkel, 2011, pág. 23).

La economía convencional no considera al capital ecosistémico, aunque es parte del proceso económico, lo que implica pensar no solo en los flujos y en el corto plazo asociado a los procesos de transformación, sino en incluir los efectos en el largo plazo sobre el patrimonio de recursos de la sociedad y "en especial al patrimonio ecosistémico" (Sunkel, 2011, pág. 25). La naturaleza, es pues, una "especie de capital natural", puesto que genera un flujo de bienes y servicios indispensables para el desarrollo. "La sustentabilidad ambiental del desarrollo consistiría entonces en asegurar el mantenimiento, preservación y expansión de ese capital ecosistémico" (Sunkel, 2011, pág. 26). Para ello es indispensable revisar políticas y prácticas que inducen a la sobreexplotación de recursos como subsidios perniciosos o al sobreuso de un recurso libre, como la atmósfera, por ejemplo. Esto requiere de un programa de inversiones en materia de "mejoramiento ambiental y de sustentabilidad ecológica del desarrollo, incluyendo una evaluación de los beneficios de corto y largo plazo en materia de generación de ingresos, mejoramiento de calidad de vida, empleo, atenuación de pobreza, alargamiento de la vida útil de recursos naturales y obras de infraestructura, etc." (Sunkel, 2011, pág. 29). De hecho, en todo proyecto sectorial "se hace implícitamente gestión ambiental, pero se hace muy mal, por desconocimiento o por un cálculo económico miope y obtuso" (Sunkel, 2011, pág. 29).

---

[23] Cuestión que lleva a la discusión sostenida por otras ciencias que señalan que solo hay producción primaria, la de la fotosíntesis, lo que hace que la actividad humana se clasifique más bien como una de extracción, destrucción y transformación, donde la economía en realidad, salvo limitados casos de síntesis artificial, no produce *stricto sensu*. En el actual sistema solo se cuenta el valor agregado por las tareas humanas, en vista de la imposibilidad de acreditar producción material en sentido estricto.

Recuerda además que "establecer una política ambiental exige la asignación de los recursos correspondientes y la creación de una institucionalidad pública eficaz, responsable y bien financiada" (Sunkel, 2011, pág. 29). Señala también la interrelación entre la inserción internacional de los países y su capacidad de financiar la política ambiental; además, indica que un entorno financiero internacional adverso puede favorecer un círculo vicioso de desatención y al mismo tiempo el incremento de las presiones ambientales, lo que da lugar a un firme vínculo entre la dinámica económica internacional y la capacidad de mantener el capital natural.

Sunkel subraya la importancia de lograr una orientación de mediano y largo plazo del Estado para lograr "reordenar y mantener los incentivos y castigos coherentes con esa visión y comprometer con diálogo y concertación a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia" (Sunkel, 2011, pág. 31).

Por ende, la visión de Sunkel respecto al instrumental disponible se ha visto ampliada y, a los instrumentos identificados en la década de 1980, principalmente normativos y de planificación, incorpora en su reflexión los que se han venido desarrollando, que corresponden a incentivos y desincentivos económicos así como a herramientas para corregir las deficiencias del cálculo económico, ya sea este microeconómico, mediante la valoración del medio ambiente, o macroeconómico, con la mejora de las cuentas nacionales. Todo ello en el marco de objetivos de mediano y largo plazo que hacen necesario mantener las decisiones de política ambiental adoptadas. El medio ambiente va adquiriendo gradualmente importancia en las decisiones económicas gracias a la aplicación de este instrumental.

Terminando el siglo y a inicios del nuevo milenio, Sunkel llevó a cabo un examen minucioso de las conexiones entre el desarrollo sostenible y la capacidad de crecer en forma duradera, que quedó plasmado en un libro sobre la sostenibilidad del crecimiento de largo plazo y sus perspectivas socioeconómicas y ecológicas[24]. La insostenibilidad de basarse en el modelo tradicional intensivo en el uso de la materia, la existencia de modelos alternativos de desarrollo, las brechas Norte-Sur, el equilibrio entre crecimiento económico, erradicación de la pobreza y la inclusión social, la protección del medio ambiente y la buena gobernanza, son algunas preocupaciones que le llevan a considerar un amplio marco de políticas, recomendaciones e instrumental económico, que van desde las más clásicas de la economía hasta las propuestas de la economía ecológica o de otras ciencias y disciplinas. Sofisticados modelos económicos —integrados o híbridos— se consideran herramientas útiles para explicar conexiones y

[24] M. Munasinghe, O. Sunkel y C. de Miguel (eds.), *The Sustainability of Long-Term Growth: Socioeconomic and Ecological Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

caminos alternativos al desarrollo existente. Se refuerza la búsqueda de nuevos estilos de desarrollo para no tener que transitar el mismo camino seguido por los países desarrollados.

En 2011, tras constatar la continua merma del patrimonio natural en la región y el aumento de las presiones en el ámbito urbano, mucho más visibles que en la década de 1980, Sunkel vuelve a advertir que, dado el proceso de creciente artificialización del medio ambiente, para poder reorientarlo hacia la sustentabilidad es preciso llevar la contabilidad del capital natural, entendido como recursos naturales y servicios ambientales. A ese respecto, señala como ejemplos la cuenta del Producto Interno Neto Ecológico de México —medido conforme al lineamiento de las Naciones Unidas para las cuentas integradas— y el Índice de Ahorro Genuino propuesto por el Banco Mundial. De igual manera, en "Environmental sustainability" Sunkel incorpora a su propuesta un instrumental más amplio aún, a la par de los avances realizados en materia de economía ambiental. Junto con una pertinente y detallada relación de retos y avances en la gestión del medio ambiente, se hace referencia a la forma en que determinantes de coyuntura como la desaceleración del crecimiento, la volatilidad, la desigualdad y la pobreza favorecen decisiones de corto plazo y en detrimento del medio ambiente. En este texto se aborda la opción de aplicar, por ejemplo, regalías a las rentas ricardianas de los recursos naturales, de los cuales la región está especialmente bien dotada, para compensar su explotación, con un enfoque de sustentabilidad débil (Sunkel y de Miguel, 2011, pág. 146), tomando como ejemplo el Fondo de Innovación para la Competitividad de Chile (Sunkel y de Miguel, 2011, pág. 147). Sunkel señala que en las actuales Constituciones se reconoce la existencia de derechos ambientales. Además, muestra cómo los marcos normativos se pueden retroalimentar de los instrumentos de mercado, retomando ejemplos exitosos de aplicación de impuestos ambientales señalados por Acquatella y Bárcena (2005). Por último, hace referencia a las disposiciones ambientales consagradas en los acuerdos comerciales.

Los años de experiencias de gestión ambiental tienen también sus sombras. Existen varios factores preocupantes, como la persistente debilidad y volatilidad presupuestal de los ministerios del medio ambiente (Bárcena y de Miguel, 2003), el escaso monitoreo de la aplicación de la ley, el aumento de los conflictos ambientales, las contradicciones y fallas de coordinación al interior del sector público que debilitan las políticas ambientales, el peso de la política ambiental sectorial implícita, el carácter todavía periférico de la política ambiental con relación a un "centro" encargado de la política de explotación y uso de recursos naturales, y la existencia de actores no gubernamentales relativamente reactivos (Bárcena y de Miguel, 2003, pág. 149).

Otras propuestas de políticas adicionales a las ya reseñadas son la posibilidad de modificar los precios relativos, por ejemplo, entre energías fósiles y renovables para aprovechar el potencial regional de las renovables; la aplicación de impuestos a la contaminación, o subsidios que permitan desacoplar la producción del uso de hidrocarburos, para lo cual, según Sunkel, las señales de precios son indispensables. A la hora de alinear los incentivos correctos, existen barreras, tales como el temor a que constituyan un obstáculo al desarrollo o reduzcan el poder adquisitivo del consumidor. Esto, aun cuando se llega a incurrir en sacrificios fiscales importantes y que conducen a potenciales círculos viciosos, pues en los períodos de menores precios de los hidrocarburos normalmente no se aumenta la carga tributaria, generando así precios relativos a favor de las energías fósiles, un menor ingreso fiscal para atender las necesidades ambientales y sociales, y una mayor dificultad para cambiar el rumbo (Bárcena y de Miguel, 2003, pág. 150).

La reflexión hecha en 2011 tuvo lugar poco después de producirse la crisis financiera y en el marco de un debate mundial sobre la reactivación económica y sus alternativas. Una de esas alternativas se asemeja a las propuestas formuladas en sus escritos previos, cuando se abogó por sectores de menor impacto ambiental, más bajos en importaciones y más apegados a las necesidades básicas de la población, es decir más inclusivos. La propuesta internacional, que dio lugar a algunas inversiones en el sentido correcto pero que no se abrazó como estrategia dominante de desarrollo, fue la de un Nuevo Pacto Verde Mundial (*A Global Green New Deal*, Barbier 2010), que derivó en la propuesta de Economía Verde cuando ya había pasado la coyuntura para lanzar el nuevo pacto[25]. Se trataba de una propuesta por cierto más limitada que la del ajuste expansivo delineada por Sunkel en décadas anteriores, y mucho más amplia, ya que abogaba por un cambio sistémico del estilo de desarrollo y se sustentaba en una profunda crítica al modelo existente.

Respecto de las políticas fiscales expansivas, en su reflexión de 2011 señaló cómo los incentivos fiscales se podrían haber usado para favorecer el cambio de patrones de producción y consumo. Sin embargo, en la práctica los estímulos no contribuyeron mayormente a la internalización de las externalidades ambientales. En ese sentido, y como contraste, presenta algunos ejemplos tomados de la región de cómo direccionar los apoyos con resultados positivos, apoyando, por ejemplo, la producción de la cadena

[25] Las propuestas fueron tomadas por las Naciones Unidas, fundamentalmente por el PNUMA, y se tenía la esperanza no solo de dejar una menor huella ambiental sino de facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en 2000 para su cumplimiento en 2015.

de valor de energías renovables, la producción de vehículos más eficientes, las revisiones periódicas de tarifas de ese transporte público para asegurar que las bajadas de sus precios lleguen al consumidor, y la investigación y desarrollo tecnológico, entre otros. Los paquetes de estímulos podrían estar enfocados, dice, en tasar los aspectos negativos para la sociedad (como el agotamiento y la degradación del medio ambiente), en lugar de los positivos (como la inversión o el empleo). Además, la experiencia de las transferencias condicionadas aplicadas en el ámbito de la política social es un buen ejemplo para aplicar condicionalidades y cláusulas de extinción a los apoyos fiscales y sectoriales con base en su desempeño ambiental (Bárcena y de Miguel, 2003, pág. 151).

En 2012, un año después de publicar este texto sobre los temas del medio ambiente y el desarrollo, la persistencia de la crisis y del lento crecimiento llevaron a la comunidad internacional a replantear la idea de hacer más sostenible el desarrollo en la revisión de los 20 años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). La Cumbre, en su declaración *El futuro que queremos,* incluyó reflexiones muy cercanas a las de Sunkel (véase una síntesis de sus tesis en materia ambiental en el recuadro VIII.1), así como sus propuestas para mejorar las métricas del desarrollo (más allá del PIB) y la idea del crecimiento verde, en el marco del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (Naciones Unidas, 2012b, pág. 10). También es coincidente el reconocimiento de la necesidad de un Estado fortalecido y con un horizonte claro y estable como indispensable para marcar el rumbo hacia un desarrollo más sostenible que ni la desregulación ni el Estado mínimo estaban siendo capaces de conducir y que habían ensanchado las brechas de desigualdad y las amenazas ambientales de alcance global.

Esta convicción quedó plasmada tres años después en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ellos se reclaman políticas públicas que mitiguen las consecuencias del estilo de desarrollo para, como siempre señaló Sunkel, lograr un desarrollo más equitativo, más dinámico, capaz de mantener el patrimonio social y ambiental de modo que el desarrollo sea más sostenible y efectivamente conduzca a una mejora en el nivel medio de vida para las generaciones presentes y futuras. Sunkel nos dice que "para quienes aspiren a orientar el desarrollo hacia otro estilo —dinámico, igualitario, participativo, culturalmente auténtico, autónomo y ecológicamente sostenible— estos objetivos a largo plazo debieran constituir de hecho los criterios orientadores de su acción actual" (Sunkel, 1981a, pág. 118).

Recuadro VIII.2
Una breve cronología

Osvaldo Sunkel formuló sus reflexiones sobre desarrollo y medio ambiente en los diversos cargos que ocupó, cuya cronología es la siguiente:

- De 1978 a 1987 dirigió la unidad conjunta de medio ambiente CEPAL-PNUMA. En ese período elaboró el eje central del pensamiento ambiental junto a destacados colaboradores: uno de ellos, Nicolo Gligo, tomó posteriormente la posta de esa unidad de la CEPAL. Su intervención más destacada fue el seminario Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina, que se realizó en 1979 y dio lugar a la publicación del mismo título en el Fondo de Cultura Económica en 1980. En la década de 1980 Sunkel profundizó en los aspectos más sociales y de fortalecimiento institucional dentro de una perspectiva de sostenibilidad del desarrollo.
- Entre 1994 y 2001 Sunkel fue Coordinador del Programa de Desarrollo Sustentable en el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, donde impartía la cátedra de Economía Latinoamericana. Ahí produjo entre 1996 y 1997 el texto titulado *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, publicado por la Universidad de Chile.
- En 1997 y 1998 presidió además el Comité Organizador de la V Conferencia Bienal de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica (que publica el prestigioso *Ecological Economics)*. A partir de los fructíferos debates celebrados en el marco de esa conferencia mundial, se redactó una memoria de la reunión y se publicó un libro sobre la sostenibilidad del crecimiento de largo plazo y sus perspectivas socioeconómicas y ecológicas (Munasinghe, Sunkel y de Miguel, 2001), en que se identifican algunas oportunidades para el cambio. Acorde con su trayectoria en la materia, aboga por un análisis basado en las peculiaridades históricas de las sociedades latinoamericanas. Con Herman Daly a la cabeza, la conferencia reunió a un nutrido grupo de autores que se apartaban del pensamiento dominante, como los economistas ecológicos. Pero al mismo tiempo, Sunkel convocó a actores clave para el análisis del estilo de desarrollo, que incluían desde empresas mineras y organizaciones no gubernamentales, hasta historiadores ambientales y profesionales de diversas disciplinas, fomentando así un debate entre sectores que normalmente no dialogan entre sí.
- En 2011, en *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (Oxford University Press) editado por Jaime Ros y José Antonio Ocampo, Sunkel y de Miguel hacen un repaso del estilo de desarrollo desde la perspectiva de la dimensión ambiental. Este fue el último texto de Sunkel cuyo eje es el tema ambiental. Lamentablemente, en el texto se documenta la persistencia de las tendencias al deterioro y sobreexplotación de los recursos naturales identificada por él en la década de 1980, así como la dependencia de los recursos naturales en el patrón productivo y la profundización del consumo imitativo, importado y dependiente.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de O. Sunkel y N. Gligo (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1980; M. Munasinghe, O. Sunkel y C. de Miguel (eds.), *The Sustainability of Long-Term Growth: Socioeconomic and Ecological Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001 y J. Ros y J. A. Ocampo (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, 2011.

H. Conclusiones: el legado de Sunkel en el presente de la CEPAL

El pensamiento de Sunkel define el término desarrollo sostenible. No solo porque en su crítica al modelo de desarrollo existente y búsqueda de nuevos estilos siempre ha ligado la protección y uso sostenible del patrimonio natural con el desarrollo económico y la imprescindible inclusión social, sino porque además ha considerado los aspectos distributivos intra- e intergeneracionales y aquellos relativos a las desigualdades Norte-Sur. La aproximación histórico-estructural para explicar las distintas realidades y buscar caminos alternativos, fuera del pensamiento único trasferido desde el "centro", y el adecuado equilibrio entre el mercado y el Estado y sus instituciones, sin olvidar las fuerzas sociales y el papel de la política y la buena gobernanza, integran todos los aspectos esenciales para lograr el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Durante la construcción y desarrollo del pensamiento ambiental de Sunkel se produjeron grandes transformaciones, internacionales y nacionales, y se sufrieron grandes crisis políticas y económicas, con golpes de Estado y dictaduras en América Latina, las dos crisis del petróleo en los años setenta, la crisis de la deuda y la década perdida en los ochenta, y recientemente la crisis financiera. Sunkel no solo mantuvo su búsqueda de nuevos estilos de desarrollo ambientalmente sostenibles cuando la temática no tenía ningún espacio político, sino que vio las crisis económicas como una oportunidad para cuestionar el "modelo transnacional" depredador y degradador y ofrecer las bases para un desarrollo alternativo.

Lógicamente, en la temática ambiental interactuó, y se vio influenciado, por las grandes Cumbres ambientales, en particular las de Estocolmo y Río de Janeiro, y el desarrollo de la institucionalidad ambiental en la región, que acompañó, pero sin dejar de reclamar cambios mayores que alteraran las bases de los patrones de producción y consumo existentes. La profundización del conocimiento ambiental y la evidencia de grandes males planetarios, como la pronunciada pérdida de biodiversidad o la evolución del cambio climático han hecho evidente que el daño planetario más grave proviene del modelo industrial transnacional extractivista en el que dominan los combustibles fósiles y las formas de consumo de las clases acomodadas, imitadas (y deseadas) en el mundo en desarrollo. En efecto, la realización de modificaciones marginales no logrará encauzar el rumbo hacia el desarrollo sostenible, por lo que las propuestas de Sunkel resultan aún más vigentes hoy en día.

En su empeño por incorporar la sostenibilidad ambiental al desarrollo, Sunkel era consciente además de que los grandes cambios requerían de pragmatismo, alianzas y el uso de todo el instrumental disponible. Instrumentos

económicos, incentivos y desincentivos de mercado, medidas regulatorias, políticas públicas de inversión, planificación, fuerzas sociales, concertación política: todo ha de usarse y todo es incorporado en sus escritos. No desdeña tampoco recurrir a aproximaciones ecocéntricas de desarrollo como fuente de argumentos y soluciones, si bien busca salidas para el subdesarrollo, y en esa búsqueda la protección y la gestión sostenible del patrimonio natural encuentran su espacio. Los equipos de profesionales de los que se rodeó reflejan de igual manera esa visión multidisciplinar y abarcadora.

La CEPAL ha incorporado este pensamiento en sus propuestas recientes. Algunas veces rebautizando conceptos o importando términos de manera de dinamizar las discusiones y llamar la atención sobre las temáticas. No obstante, las propuestas e ideas de Sunkel subyacen y dotan de un mayor contenido, sustento histórico y trascendencia a algunas tesis actuales.

Así, por ejemplo, sus tesis sobre el modelo centro-periferia para explicar el modelo transnacional depredador del patrimonio natural son retomadas en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014), argumentando que el sistema capitalista transnacional concentra el consumo, distorsiona la oferta en favor del consumo de las clases pudientes y de los países industrializados, y sustituye consumos colectivos por consumos individuales. La caracterización política del estilo prevaleciente de desarrollo de Sunkel es un claro antecedente de la formulación más reciente de la CEPAL sobre el nuevo equilibrio necesario entre Estado, mercado y sociedad como contrapeso a las ideologías y propuestas de maximización del papel del mercado y su desregulación como instrumento de desarrollo.

La constatación de que los recursos naturales no son un dato geográfico estático sino que la sociedad los crea en la medida en que decide y sabe buscarlos y aprovecharlos; que con nuestro desarrollo dependiente e imitativo hemos sido poco imaginativos, tanto para evitar el desperdicio como para optimizar el aprovechamiento de nuestros recursos propios, y que el potencial de la diversificación económica para el desarrollo deriva de un mejor manejo de la naturaleza, inspira las propuestas del cambio estructural y mantiene su vigencia en la noción ahora retomada por la CEPAL del gran impulso ambiental.

En esa misma línea, y en el contexto de crisis en el que escribió Sunkel cuando señaló que el deterioro ambiental constituía una restricción al desarrollo y propuso una alternativa al ajuste recesivo[26], que sería la política de expansión selectiva con base en un mejor uso del medio ambiente, vemos que en 2018 la CEPAL propuso un argumento similar en *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018). La propuesta de ajuste expansivo también puede

[26] Basados en la aplicación de desincentivos y en un contexto de desigualdad en ingresos y poder (Sunkel, 1985a y 1987d).

encontrar su reflejo en la conjugación de las eficiencias schumpeteriana, keynesiana y ambiental más reciente de la CEPAL. Además, él halla en el enfoque ambiental ecológico una posibilidad de respuesta expansiva a las sombrías perspectivas de los ajustes recesivos de los años ochenta, que sea "una transición hacia un desarrollo que restablezca y que afiance la democracia y sea sostenible a mediano y largo plazo" (Sunkel, 1985a y 1987d). Se pueden encontrar ecos en las actuales propuestas para superar el estancamiento económico a través de los nuevos pactos verdes, que, si bien están en línea con la transición y la idea de concertación o pacto, aún no son tan amplios y sistémicos como los que él propone.

En sus planteamientos, al igual que actualmente en la CEPAL, se reclama el papel activo del Estado, así como planificación para aplicar las políticas selectivas de demanda y oferta. También la oportunidad de concertar una política democrática que distribuya equitativamente los costos y beneficios de esa selectividad. Reclama así un sistema político y administrativo con capacidad para realizar una evaluación integral y bien informada y para llevar a la práctica negociaciones y transacciones entre los sectores involucrados que se propongan poner en equilibrio costos y beneficios sociales actuales y futuros y que den lugar a políticas de desarrollo de largo plazo que respeten hasta donde sea razonable las consideraciones ecológicas así como políticas ambientales que respeten también en forma razonable las exigencias del desarrollo socioeconómico y cultural. Esa necesaria construcción de consensos en materia ambiental y el papel de las fuerzas sociales para alcanzar el desarrollo sostenible mediante la participación informada, la transparencia y la justicia se ha materializado en el Acuerdo de Escazú.

Basten estos ejemplos para concluir reconociendo la relevancia y actualidad de las propuestas de Osvaldo Sunkel y la necesidad de continuar trabajando en esa línea hasta lograr alcanzar un desarrollo sostenible, todavía esquivo pero cada vez más necesario.

La dimensión ambiental en el pensamiento de Sunkel es parte de una preocupación mayor por la coherencia y fortaleza de las políticas públicas desde una perspectiva de largo plazo del desarrollo. Y para lograr esta "vinculación recíproca entre la temática ambiental y la del desarrollo […] es vital que los gobiernos latinoamericanos comprendan, internalicen y recalquen de verdad la naturaleza de la problemática ambiental, asuman el hecho de que la política y la acción ambiental ya constituye, y lo será crecientemente en el futuro, un elemento esencial de la política de desarrollo y de la política y las relaciones internacionales" (Sunkel, 2011).

Bibliografía

Acquatella, J. (2008), "Energía y cambio climático: oportunidades para una política energética integrada en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, Nº 218 (LC/W.218), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Acquatella, J. y A. Bárcena (eds.) (2005), *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, Libros de la CEPAL, Nº 85 (LC/G.2274-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Alvaredo, S. (1983), "Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio", *Estudios e Informes de la CEPAL*, Nº 28 (E/CEPAL/G.1254), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Barbier, E. (2010), *A Global Green New Deal: Rethinking the Economic Recovery*, Cambridge University Press.

Bárcena, A. y C. de Miguel (eds.) (2003), *Financing for Sustainable Development: Visions and Proposals for Action from a Latin American and Caribbean Perspective* (LC/L.1875-P), Santiago.

Bárcena, A. y otros (2002), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

____(2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago.

____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago CEPAL.

Durán, H. (1979), "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina" (E/CEPAL/G 1196), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Furtado, C. (1977), "El nuevo orden económico internacional", *Investigación Económica*, vol. 36, Nº 139.

____(1975), *El desarrollo económico: un mito*, Ciudad de México, Siglo XXI.

____(1974), "El mito del desarrollo y el futuro del Tercer Mundo", *El Trimestre Económico*, vol. 41, Nº 162.

Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1987), *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Hettne, B. (ed.) (2008), "Sustainable development in a globalized world: studies in development", *Security and Culture*, vol. 1, Houndmills, Palgrave Macmillan.

Hurtubia, J. y otros (1978), "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo", Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), inédito.

Iglesias, E. (1972), "Desarrollo y medio ambiente", documento presentado en el Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Ludeña, C., C. de Miguel y A. Schuschny (2015), "Cambio climático y mercados de carbono: repercusiones para los países en desarrollo", *Revista CEPAL*, Nº 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Munasinghe, M., O. Sunkel y C. de Miguel (eds.) (2001), *The Sustainability Of Long-Term Growth: Socioeconomic and Ecological Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.

Muñoz, H. (1978), "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo", *Estudios Internacionales*, vol. 11, Nº 44, Universidad de Chile.

Naciones Unidas (2012a), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(2012b), *El futuro que queremos* (A/RES/66/288), Nueva York, septiembre.

Pinto A. (1980), "Comentario de Aníbal Pinto", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.

Prebisch, R. (1980), "Biósfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.

___(1976) "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

___(1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

___(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Sánchez, V., B. Gosovic y O Sunkel (1982), "Informe del Seminario Latinoamericano Desarrollo y Medio Ambiente en el Contexto del Nuevo Orden Económico Internacional y las Negociaciones Norte-Sur", *Foro Internacional*, vol. 23, Nº 1, julio-septiembre.

Sejenovich, H. y V. Sánchez (1978), "Notas sobre naturaleza, sociedad y la cuestión regional en América Latina", *Seminario sobre la cuestión regional en América Latina,* Ciudad de México, El Colegio de México.

Sunkel, O. (2011), *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*, Santiago, Catalonia.

___(2000), "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina", *Historia Crítica*, Nº. 20.

___(1997), "Globalización y sustentabilidad", *Globalización, modernización y equidad en América Latina*, Santiago, ARCIS/LOM.

___(1996a), "Los desafíos de la sustentabilidad del desarrollo nacional. Introducción", *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno,* Santiago, Universidad de Chile.

___(ed.) (1996b), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago, Universidad de Chile.

___(1995), "Is the Chilean 'miracle' sustainable?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, Nº 3.

___(1990a), "El capital ecosistémico", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 6, Nº 3, diciembre.

___(1990b), "En busca de la sustentabilidad perdida", *Primer Seminario sobre Política Exterior y Medio Ambiente*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores.

___(1990c), "Environment, crisis and development planning", *The Environmental Dimension in Development Planning*, Santiago.

____(1990d), *El difícil contexto internacional para un desarrollo sustentable*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
____(1989), "El desarrollo sustentable: del marco conceptual a una propuesta operacional", *Chile piensa a Chile: ponencias centrales,* vol. 1, Santiago, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
____(1987a), "Ambiente, estrategias de desarrollo y crisis internacional", *Ambiente y Desarrollo* vol. 3, Nº 1-2, abril-agosto.
____(1987b), "Espacio y medio ambiente: bases para alternativas de desarrollo sostenible", *Chile espacio y futuro*, Santiago, Editorial Aconcagua.
____(1987c), *Beyond the world conservation strategy: integrating development and the environment in Latin America and the Caribbean*, Gland, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).
____(1987d), "Del medio ambiente al ambiente entero: bases para alternativas de desarrollo sostenible", *El desafío latinoamericano: potencial a desarrollar*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)/ Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL).
____(1986), "Medio ambiente, crisis y planificación del desarrollo", *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
____(1985a), "Desarrollo sostenible, crisis y medio ambiente", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 1, Nº 3, octubre.
____(1985b), "Dívida, desenvolvimento e meio-ambiente", *Espaço & Debates*, vol. 5, Nº 16.
____(1985c), "Enfoque internacional del medio ambiente y el desarrollo", *IV Simposio sobre Contaminación Ambiental: tomo II: gestión ambiental*, Santiago, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA).
____(1985d), *Latin American Development and its Environmental Manifestations*, Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers.
____(1985e), "América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta", *Cuadernos del RIAL*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
____(1984), "Problemática ambiental del desarrollo en América Latina", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 1, Nº 1, diciembre.
____(1983), "Interrelaciones entre el desarrollo y el medio ambiente", *Ecodesarrollo: el pensamiento del decenio*, Bogotá, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).
____(1981a), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/G.1143) Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
____(1981b), "Development styles and the environment: an interpretation of the Latin American case", *From Dependency to Development: Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality*, Boulder, Westiew Press.
____(1980a), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina", O. Sunkel y N. Gligo (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1980b), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.

____(1979a), *Estilos de desarrollo y el medio ambiente en el proceso histórico reciente de América Latina* (E/CEPAL/PROY.2/R.36), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

____(1979b), *La dimensión ambiental y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo,* Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Sunkel, O. y C. de Miguel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press.

Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y C. Lagos (2006), "Macropresiones sobre el medio ambiente", *Informe país: estado del medio ambiente en Chile, 2005*, Santiago, Universidad de Chile/LOM.

Sunkel, O. y J. Leal (1985), "Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 52, Nº 1, enero-marzo.

Sunkel, O. y L. Tomassini (1980), "Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina,* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Thomson, B. (1978), "Periferia y medio ambiente, tres casos en Argentina y Brasil (1870-1970)", *Revista Internacional de Ciencias Sociales,* vol. 30, N° 3, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Wolfe, M. (1976), "Enfoque del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Capítulo IX

Heterogeneidad estructural, dependencia y desarrollo

Ricardo Infante[1]

Introducción

Este texto responde a la iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de publicar un libro en homenaje a Osvaldo Sunkel por su sólida y amplia contribución al pensamiento económico de América Latina. El propósito es relevar los aportes de este economista al debate sobre la importancia que tiene la estructura productiva en el desarrollo de los países de la región. Con esta finalidad, se comienza exponiendo el concepto de heterogeneidad estructural, para posteriormente analizar bajo dicha óptica un conjunto de trabajos seleccionados del autor. Estos se refieren al área de investigación sobre la dependencia de los países latinoamericanos, en la que se inscribe tanto el artículo sobre capitalismo transnacional y desintegración nacional (Sunkel, 1970 y 1972a), como el de dependencia y heterogeneidad estructural (Sunkel, 1974 y 1978). Del mismo modo, se destaca su aporte en materia de estrategias de desarrollo (Sunkel e Infante, 2009), al proponer un modelo renovado de crecimiento económico inclusivo para lograr una mayor igualdad, en el caso de Chile.

---

[1] Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Coordinador del proyecto "Desarrollo inclusivo" de la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A. El concepto de heterogeneidad estructural

La heterogeneidad estructural es un concepto clave y fundacional del pensamiento de la CEPAL, y se refiere a una estructura económica en la que existen estratos claramente diferenciados desde el punto de vista de la productividad[2].

De acuerdo con esta visión, las economías latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de estructuras productivas sumamente diferenciadas en términos de niveles de productividad, lo que reflejaría los distintos grados y velocidades con que absorben el progreso técnico proveniente de los países industrializados (Pinto, 1965). Al respecto, se destaca que la incorporación del progreso técnico en la mayoría de las economías de la región no ha sido un proceso generalizado, que se haya difundido con intensidad variable pero importante en todos los sectores y ramas de la actividad económica. Por el contrario, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos y ciertos segmentos relevantes de la economía han quedado al margen del proceso de tecnificación.

Se ha generado así una estructura económica muy heterogénea, con estratos productivos bien diferenciados desde el punto de vista de la productividad. Estas diferencias son lo suficientemente marcadas como para segmentar con claridad el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, con condiciones tecnológicas, de trabajo y de remuneración muy asimétricas. En este contexto, la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades con muy bajos niveles de productividad e ingresos constituye una fuente muy importante de inequidad en los países de la región (Pinto, 1965, 1970 y 1976).

El tipo de desarrollo que supone esta estructura económica influye sobre la distribución del ingreso y los problemas de empleo[3]. En la medida en que buena parte del crecimiento económico mundial tiende a concentrarse en el sector moderno, la aptitud del sistema para absorber una población activa que crece con relativa rapidez queda condicionada a que se alcancen ritmos muy altos de crecimiento del producto total y, por lo tanto, a que se sostengan tasas de formación de capital también relativamente elevadas. Pinto (1965) planteó que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse, tanto respecto de la distribución del ingreso entre las clases, como entre sectores (estratos) y regiones de un mismo país. En otros términos, la concentración sectorial y espacial tenía su contrapartida lógica en el plano social, esto es, en la distribución de las ganancias de la mayor productividad.

---

2 Véanse Prebisch (1949), CEPAL (1951), Mallorquín (2013), y Nohlen y Sturm (1982).

3 Para obtener más información sobre estos temas es importante considerar los antecedentes aportados por CEPAL (1964) y Slavinsky (1964).

En esta línea de pensamiento, Pinto y Di Filippo (1974 y 1982) señalan que, al ser la heterogeneidad estructural el principal factor original de la desigualdad distributiva en América Latina, es preciso analizar tres dimensiones diferentes para proceder a su modificación: la estructura productiva, las relaciones sociales y la estructura de poder.

1. La estructura productiva

La primera dimensión está relacionada con el concepto de heterogeneidad productiva, que se refiere a una estructura económica en la que coexisten estratos claramente diferenciados desde el punto de vista de la productividad.

En CEPAL (1964) y Pinto (1965) se postula que las economías de la región contienen segmentos productivos muy heterogéneos y se distinguen tres estratos: moderno, intermedio y primitivo. Los marcados desniveles de productividad asociados a estos diferentes estratos constituyen un condicionante estructural de las desigualdades en el reparto de los frutos.

En una versión actualizada del contenido y la dimensión de estos estratos (Infante, 2011) se establece que la estructura económica de la región está formada por tres estratos de productividad asociados al tamaño de los establecimientos, con diverso acceso a la tecnología y a los mercados, y con las características que se mencionan a continuación.

El estrato tradicional (primitivo) registra niveles ínfimos de productividad e ingreso. Este estrato de baja productividad corresponde al sector informal y está formado por empresas de hasta cinco trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados, ayudantes familiares y personas que se desempeñan en el servicio doméstico. Incluye a unidades económicas que trabajan casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una muy baja densidad de capital, y en las que se utilizan tecnologías extraordinariamente atrasadas. Las actividades informales tienen libre entrada y salida de trabajadores, pues cualquiera puede incorporarse o dejar de trabajar en ellas; de allí que las relaciones laborales en este estrato sean poco estructuradas[4]. En el caso de las microempresas familiares, los papeles de trabajador y empresario incluso se suelen confundir en la práctica. Los integrantes del sector informal reciben menos ingresos y tienen niveles más bajos de protección social y escolaridad que los trabajadores pertenecientes a los otros estratos productivos, y son parte importante de los grupos más vulnerables de la sociedad.

De acuerdo con cifras actuales, este estrato abarca un 50,2% del empleo y aporta solo un 10,6% al producto (Infante, 2011).

---

[4] Véase Infante (1981).

El estrato moderno está compuesto por actividades de exportación y empresas de gran escala operativa (con más de 200 trabajadores) que captan una fracción determinante del mercado local y cuya productividad por ocupado tiene un nivel semejante al promedio de las economías desarrolladas. Las actividades modernas se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos y articulación con el resto de los estratos productivos.

Este estrato se caracteriza por presentar una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología, lo que le permite lograr una productividad significativamente más alta que el resto, y por tener relaciones laborales más formalizadas en las que suele existir, por ejemplo, un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores.

Entre los ocupados del estrato moderno es posible distinguir a los trabajadores y empleadores de las grandes empresas de los sectores público y privado, y también a los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia. Este estrato genera un 66,9% del producto y solo representa un 19,8% del empleo total.

El estrato mediano o intermedio se sitúa entre ambos extremos en cuanto a adelantos técnicos y de productividad. Los segmentos de mediana productividad corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de alta productividad y solo participan en forma tangencial en el crecimiento global. Por lo tanto, por más elevado que sea este crecimiento, no genera los resultados esperados en materia de producción y empleo para el segmento de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Este segmento comprende a las pymes y la productividad de los ocupados es semejante a la del promedio de la economía. Incluye a los trabajadores y empleadores de empresas pequeñas (6 a 49 ocupados) y medianas (50 a 199 ocupados), genera un 22,5% del producto y su ocupación representa un 30% del total.

La información disponible permite verificar que en la actualidad la economía de América Latina funciona con una elevada heterogeneidad estructural de la producción y el empleo (Infante, 2011). Los datos muestran que el producto por ocupado del estrato alto es 16,3 veces superior al del estrato bajo, 4,5 veces superior al del estrato intermedio y 3,4 veces superior al promedio. Además, el producto por ocupado del estrato intermedio es 3,7 veces mayor que el de productividad baja y su nivel equivale a 0,8 veces el promedio.

2. Las relaciones sociales

La segunda dimensión se refiere a la naturaleza de las relaciones sociales características de los diversos estratos productivos. En esta dimensión se distinguen tres aspectos básicos, que son reflejo de la heterogeneidad estructural: las relaciones de trabajo, las relaciones de propiedad y el poder de negociación de los distintos segmentos sociales. Las modalidades contenidas en estas tres esferas interdependientes se reflejan claramente en el esquema distributivo correspondiente.

En torno a las relaciones de trabajo se verifica la existencia de variadas formas, que van desde los grupos de trabajadores por cuenta propia, que no están sujetos a vínculos laborales estables y que, consecuentemente, actúan en actividades del sector informal urbano, hasta los trabajadores con contratos de trabajo formales del sector "moderno" de las economías.

En la esfera de la propiedad se señala que su influencia se proyecta sobre la distribución del producto social en varios planos. En primer lugar, el ejercicio de la propiedad permite apropiarse de parte del ingreso generado por la gestión económica. En segundo término, interesa tener en cuenta los efectos indirectos de la concentración de la propiedad. Ella confiere un conjunto de ventajas tanto en la propia esfera económica (mayor solvencia para la obtención de créditos y garantías, valorizaciones derivadas de los procesos inflacionarios y demás) como en la órbita sociopolítica (prestigio social y eventual poder político).

Por último, en materia de capacidad organizativa y poder de negociación se perfilan aspectos asociados, en parte, a los dos aspectos precedentes, pero que también dependen de otros factores conexos.

En lo que atañe a los perceptores de sueldos y salarios del sector moderno, su mayor "cuota de poder" para negociar mejores condiciones de vida se fundamenta tanto en una mayor capacidad de organización en la defensa de sus intereses básicos, derivada de la concentración de obreros y empleados, como en la mayor cantidad de conocimiento e información a que tienen acceso. Asimismo, destaca la consolidación de una burocracia sindical, altamente "profesionalizada", en permanente contacto con las instituciones del poder público.

En el polo opuesto, la fuerza laboral presenta escasa capacidad de organización debido a la fragmentación en una multiplicidad de pequeñas unidades, a la exigua solvencia económica de sus organizaciones y al reducido acceso a la información y el asesoramiento adecuado, sobre todo en las áreas rurales. De aquí se deriva una escasa capacidad de presión y, por ende, un exiguo poder negociador.

3. La estructura de poder

La tercera dimensión se refiere a la estructura de poder y se relaciona básicamente con el nivel político.

El ordenamiento institucional que garantiza el funcionamiento del sistema de poder ha favorecido al segmento de los propietarios, profesionales y burócratas, así como a los grupos organizados del mundo del trabajo. Por oposición, quienes quedan por lo general fuera del juego político y pesan menos en el aparato y las orientaciones del Estado son precisamente los segmentos de menor productividad y organización, entre los que cabe incluir a buena parte de los campesinos y de la "periferia" urbana. Por otra parte, la influencia de una mayor concentración o desconcentración de poder se manifestará en los perfiles distributivos y en el diseño y sentido de las políticas económicas y generales.

Estos conceptos se mantienen vigentes hasta el día de hoy. En la visión más reciente de la CEPAL, plasmada en la "trilogía de la igualdad", la heterogeneidad estructural juega un papel clave en la explicación tanto de la productividad de la estructura productiva, como de la desigualdad en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2012)[5].

En materia de productividad, se destacan dos características distintivas de las economías de la región. La primera es la brecha externa, vale decir, el rezago relativo de los países latinoamericanos en materia de capacidades tecnológicas respecto de la frontera internacional. Esto significa que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo a una velocidad muy superior a la que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales.

La segunda característica distintiva es la brecha interna, definida por la heterogeneidad estructural, esto es, por las grandes diferencias de productividad que existen a nivel intrasectorial e intersectorial entre empresas y regiones en los países de la región, que son muy superiores a las que se registran en los países desarrollados.

Al mismo tiempo, la mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se alimenta parcialmente de ella. Dado que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De esta forma, se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural.

---

[5] Véase también Cimoli, Correa y Primi (2004).

En esta visión, la aguda desigualdad social de la región se debe a la heterogeneidad estructural, ya que las brechas de productividad reflejan —y muchas veces refuerzan— los diferenciales de capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a las redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente durante la vida laboral de las personas.

La vinculación entre heterogeneidad estructural y desigualdad del ingreso se produce específicamente en el mercado laboral, y los salarios de los trabajadores son el eslabón fundamental que vincula estos fenómenos. Las desigualdades en materia de ingresos salariales se generan no solo por diferencias de productividad entre distintos sectores de actividad o estratos productivos, sino también dentro de esos estratos y sectores, donde conviven trabajadores con productividades muy diferentes, asociadas, en gran medida, a diversos tipos de asimetrías (entre ellas, las diferencias de los niveles educativos).

Además de la influencia de la productividad sobre la formación de los ingresos laborales, también operan las instituciones del mercado de trabajo, tales como la negociación salarial y los salarios mínimos. Estos factores inciden sobre la capacidad de los trabajadores de apropiarse de lo generado en el proceso productivo, así como sobre la distribución entre las remuneraciones al capital y al trabajo por su participación en dicho proceso.

B. Capitalismo transnacional y desintegración nacional

En su trabajo sobre capitalismo transnacional y desintegración nacional, Sunkel (1970 y 1972a) parte de la premisa de que en el mundo hay un solo sistema capitalista global en el que interaccionan países con estructuras heterogéneas compuestas por actividades desarrolladas y subdesarrolladas[6]. Además, considera la penetración —por la vía de la economía internacional— de los países desarrollados en los países subdesarrollados, por medio del conglomerado transnacional. De acuerdo con esta visión, hay un conjunto de actividades y grupos sociales que, si bien pertenecen a diferentes Estados o países, estrechamente ligados entre sí, forman parte del segmento desarrollado del sistema global. Al mismo tiempo, a nivel nacional habrá un conjunto de actividades excluidas del segmento desarrollado del sistema global y sin conexión alguna con los otros países.

Por tanto, para el análisis del subdesarrollo se aplica un enfoque global del sistema económico mundial, entendiéndolo como un sistema jerarquizado que se manifiesta en relaciones de dependencia entre países hegemónicos

[6] Sobre este tema véase también Mancini y Lavarello (2013).

y países subordinados, y también en una polarización dentro de los países de la periferia, entre las actividades modernas y aquellas marginadas y dependientes. En este contexto, el problema del subdesarrollo reside en el hecho de que mientras en el "centro" la mayoría de los trabajadores se halla integrada al mundo moderno, en la "periferia" esto ocurre solamente con una pequeña parte de la población.

El autor plantea que los cambios en el sistema económico mundial fueron impulsados por la conformación de empresas transnacionales cuyas estrategias de expansión hacia países subdesarrollados implicaron modificaciones en las estructuras internas de estos países. Así, analiza la configuración de nuevas formas de interacción entre las economías del centro y la periferia. En este ámbito, muestra cómo las estrategias del conglomerado transnacional agudizan la heterogeneidad estructural en los países de la periferia a partir de la articulación de un núcleo transnacionalizado y un conjunto amplio de actividades que se encuentran fuera del sector moderno. El grado de heterogeneidad productiva aumenta como resultado de la actividad de las empresas transnacionales, que crean escasos encadenamientos con el resto de los sectores, con lo que se dificulta la creación de complejos integrados de actividades, ejercen posiciones dominantes en las industrias y centralizan el desarrollo tecnológico en las casas matrices situadas en los países centrales.

En estas condiciones, postula que el avance del modelo mundial de acumulación tuvo efectos sociales disgregadores, ya que tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas de los países periféricos. Por ello, se argumenta que los cambios en las estrategias del capital internacional generaban simultáneamente un proceso de integración internacional y un proceso de desintegración nacional en la periferia.

En los siguientes párrafos se intentará mostrar que en el citado trabajo de Osvaldo Sunkel, el enfoque de la heterogeneidad estructural de carácter multidimensional está en el centro del análisis sobre las nuevas formas de la dependencia económica, al tratar los aspectos vinculados a la estructura productiva, las relaciones sociales y la estructura de poder.

En cuanto a la dimensión productiva de la heterogeneidad estructural, las economías de la región presentan dos características distintivas, como se indicó en la sección IX.A. La primera es la "brecha externa": el rezago relativo de los países latinoamericanos respecto de la frontera internacional. La segunda característica distintiva es la "brecha interna", determinada por la heterogeneidad estructural, esto es, por las grandes diferencias de productividad entre las actividades que se realizan en los países y que son muy superiores a las que existen en los países desarrollados.

A continuación se analiza, primero, la brecha interna en economías subdesarrolladas y dependientes caracterizadas por una heterogeneidad de los niveles de desarrollo y la integración internacional de distintos segmentos de dichas economías. En las economías periféricas, la dinámica del sistema está dada fundamentalmente por la expansión de las actividades primarias de exportación y por la industrialización sustitutiva.

Para el análisis de la brecha interna de los países periféricos el autor adopta el enfoque de los niveles tecnológicos diferenciados (moderno y primitivo) que contendría cada uno de los sectores económicos tradicionales (agricultura, industria, servicios y otros). Supone, por una parte, que el estrato moderno es muy intensivo en capital, en tanto que el estrato primitivo es muy intensivo en mano de obra, y, por la otra, que la capacidad productiva del sector moderno crece con más rapidez que la del sector primitivo. Asimismo, argumenta que la naturaleza tecnológicamente heterogénea de estas economías se manifiesta en que las nuevas tecnologías son absorbidas sobre todo por el nivel moderno, sustituyendo los procesos tecnológicos que se abandonan en el nivel primitivo.

La concentración económica que produce la dinámica del sistema del sector moderno es destacada al analizar el peso relativo de las empresas involucradas según su tamaño. Al respecto, se señala que la expansión de este sector por lo general implica la creación de grandes empresas, lo que aumentará el número de grandes empresarios modernos. A su vez, y dadas las condiciones oligopólicas del mercado, esto limitará las posibilidades de expansión de los empresarios pequeños y artesanales. Asimismo, se afirma que con frecuencia la expansión de las grandes empresas se realiza sobre la base de inversiones privadas extranjeras, lo que puede llevar a la limitación o exclusión de pequeños y medianos empresarios nacionales.

La rápida expansión del segmento tecnológico moderno en comparación con el segmento primitivo tiene efectos diferenciados sobre el mercado de trabajo, pues aumenta con rapidez la demanda de recursos humanos calificados y disminuye la intensidad de la demanda de personal sin calificación, lo que tiende a deprimir el nivel del salario real de los trabajadores no calificados y a limitar sus oportunidades de empleo.

En estas condiciones, el ingreso generado en el sector moderno en expansión incrementa sobre todo los ingresos de los sectores medianos y altos, cuya demanda tiende a reforzar la dinámica del propio sector. Esto es así porque la demanda de estos sectores crece en forma más dinámica en las líneas de bienes duraderos, que se caracterizan por utilizar tecnologías muy intensivas en capital y por tener un elevado componente importado que implica una filtración hacia el exterior de sus potenciales efectos estimulantes sobre la inversión y el empleo.

Además, los desequilibrios del mercado de trabajo y la concentración de la propiedad tenderán a resaltar la desigual distribución del ingreso, con la consiguiente acentuación de una estructura de la demanda que dinamiza primordialmente las actividades de mayor densidad de capital.

En cuanto a la brecha externa, se considera que la creciente diferencia entre países ricos y pobres, resultante de la comparación de los ingresos medios por habitante de unos y otros, es inadecuada. Esto se debe a la gran dispersión que tiene el ingreso promedio en los países subdesarrollados, derivada de una estructura productiva heterogénea y acentuada por la integración internacional de sus segmentos. En este contexto, se debe considerar que el ingreso per cápita de los grupos de altos ingresos de los países periféricos se encuentra en niveles absolutos similares y crece con una velocidad semejante a la de los grupos medios de los países desarrollados. Al mismo tiempo, la diferenciación productiva interna está generando una brecha creciente entre ricos y pobres en los países subdesarrollados.

La dimensión de las relaciones sociales de la heterogeneidad estructural se refiere al dinamismo de la estructura social derivado de la influencia del conglomerado transnacional en el plano tecnológico, cultural y civilizatorio en los países subdesarrollados.

De acuerdo con esta visión, se distingue entre grupos sociales integrados y no integrados, lo que se superpone a la estructura de clases. Por tanto, existen grupos integrados y no integrados en todas las clases sociales: la clase empresarial, la clase media, los sectores obreros y los sectores marginados.

En relación con la dinámica social, se argumenta que el proceso de modernización implica dos movimientos opuestos: por una parte, incorpora a las nuevas estructuras productivas a algunos individuos y grupos especialmente aptos para desenvolverse con las nuevas tecnologías, y, por la otra, rechaza a los individuos y grupos sociales que no tienen cabida en las nuevas formas de producción.

Este proceso tiende entonces a impedir la formación no solo de un empresariado nacional (al incorporar únicamente a una parte de los empresarios), sino también de la clase media e incluso de la clase obrera de los países (al incorporar solo una fracción de los trabajadores calificados).

Este efecto desintegrador también tiene consecuencias sobre la movilidad social entre los grupos y clases sociales descritas. Así, una fracción de los empresarios marginados tenderá a desplazarse hacia la pequeña industria y el artesanado, y la mayoría se convertirán en empleados de clase media. En los sectores de clase media marginados tenderá a acumularse, en cambio, un creciente grupo de personas frustradas por no poder integrarse al grupo internacionalizado y con temor a la proletarización. Por su parte,

los sectores obreros marginados tenderán a aumentar el volumen de la marginalidad absoluta en donde, al igual que en la clase media, se acumulará la frustración.

En el sentido opuesto, también habrá una movilidad social ascendente, selectiva y discriminatoria que permitirá la incorporación de parte de los marginados a la clase obrera y de algunos obreros a los tramos inferiores de la clase media. Asimismo, se incorporarán al pequeño empresariado algunos sectores de la clase media.

Por último, se señala que es muy probable que esta movilidad social interna vaya acompañada de una movilidad social externa referida, por una parte, al segmento de altos ingresos de los países periféricos y su integración al mercado internacional de trabajo, lo que se aplica a los recursos humanos de elevados niveles de calificación demandados por los países centrales, que componen el núcleo del sistema transnacional. Por otra parte, también se visualiza un flujo inverso de expertos y administradores para orientar y organizar el proceso de modernización y desarrollo de los países dependientes.

La dimensión espacial de la heterogeneidad estructural está estrechamente vinculada al proceso de polarización interna de los países, que se manifiesta en una aguda división entre actividades modernas y primitivas en cuanto al uso del espacio y a los grupos sociales que las componen.

En este contexto, se postula que el auge de los polos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales de lo moderno y desarrollado se encuentra estrechamente asociado a las actividades económicas vinculadas directa o indirectamente con los países desarrollados. Tal es el caso de las ciudades y puertos que reciben las inversiones y la expansión de las actividades exportadoras, así como de los centros administrativos de los países que captan parte de los ingresos del sector exportador.

Por otra parte, en la fase de la industrialización sustitutiva, las inversiones se concentran en el sector industrial y las actividades conexas que crecen, por tanto, con mayor velocidad que el resto. Dada la orientación de la actividad de la industria hacia la producción de bienes finales de consumo, esta tiende a centralizarse en los espacios de mayor densidad poblacional, lo que contribuye a acentuar la tendencia hacia la concentración urbana. Esta tendencia se refuerza con el estancamiento o modernización del sector exportador, lo que acelera el proceso de migración interna desde el área rural y los centros productores de exportaciones y provoca una agudización de los desequilibrios regionales.

La gran concentración poblacional en las dos o tres principales ciudades de cada país, que reúnen prácticamente toda la infraestructura económica, social, administrativa y cultural de los países periféricos, da lugar a marcados desequilibrios interurbanos e intraurbanos.

Por último, el proceso de polarización interna se manifiesta con más fuerza en las grandes ciudades que concentran el excedente poblacional, lo que se traduce en el fenómeno de la marginalidad. Es en las grandes ciudades donde se manifiestan con mayor nitidez los efectos de la segregación urbana, asociados a la concentración de la distribución del ingreso y la estructura del gasto, la estratificación social y la distribución del poder.

Finalmente, se destaca la dimensión política de la heterogeneidad estructural, asociada a la institucionalidad que sustenta a las modalidades y el funcionamiento del sistema de poder en los países periféricos.

Como se señaló, en los procesos de integración internacional y de desintegración nacional de la periferia, el factor externo juega un papel clave en el desencadenamiento y la aceleración de cambios estructurales en los países subdesarrollados. Estos cambios se manifiestan en transformaciones significativas de la estructura interna, que inciden en la estructura productiva, en las estructuras de poder (las instituciones predominantes y particularmente el Estado), en las clases y grupos socioeconómicos y políticos, en las ideologías y en las propias políticas, así como también en las formas de vinculación externa.

En este contexto, se plantea que el dinamismo de la estructura social está influido por el comportamiento del segmento internacionalizado de los países subdesarrollados. Dicha influencia se manifiesta no solo en el plano de la estructura productiva y tecnológico, sino también a nivel cultural e ideológico a través de una difusión sistemática del modelo de civilización del capital internacional. Más aún, se expresa al nivel concreto de las políticas y estrategias de desarrollo, por la presión de los intereses privados y públicos nacionales, extranjeros e internacionales asociados al segmento internacionalizado, en favor de políticas que fomenten un desarrollo de esta naturaleza.

La desintegración social que conlleva este proceso también afecta a las instituciones en que se articulan y expresan los diversos grupos y sectores. Tendencias similares a las descritas para el conjunto de la sociedad deberán encontrarse, por consiguiente, en el Estado, la Iglesia, las fuerzas armadas y los partidos políticos de base relativamente amplia. Por ello, el funcionamiento de cada una de estas instituciones se verá afectado en virtud de los grupos sociales que las componen y de su grado de articulación con los procesos de integración transnacional y de desintegración nacional.

C. La dependencia y la heterogeneidad estructural

En el artículo de Sunkel sobre la dependencia y la heterogeneidad estructural (1974 y 1978), que podría considerarse como una extensión del trabajo analizado en la sección IX.B, se señala que un enfoque adecuado para interpretar el

proceso de desarrollo-subdesarrollo de América Latina debe ser capaz de incorporar los fenómenos simultáneos de la integración transnacional y la desintegración nacional.

Al respecto, destaca que la característica esencial de los países subdesarrollados es la heterogeneidad estructural, que atraviesa tanto las esferas económica y tecnológica, como lo social, político y cultural[7]. Por ello, se sugiere que cualquier esquema analítico diseñado para abordar la naturaleza de los problemas del desarrollo y el subdesarrollo debe ser capaz de captar la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y los elementos que las integran, así como de establecer las relaciones funcionales entre ellos.

Se considera que la estructura económica de estos países contiene, en un extremo, a algunos sectores denominados "modernos", que, por su nivel de capitalización, tecnología, productividad y organización, son semejantes a los sectores más avanzados de los países desarrollados. En el extremo opuesto se ubican las actividades "primitivas", de muy baja productividad y escasa capitalización, y de carácter familiar o individual.

Asimismo, se plantea que la heterogeneidad estructural está en la base de las desigualdades tanto en materia de distribución del ingreso y el consumo, como de los niveles de vida. Al mismo tiempo, se enfatiza que las diferencias en los niveles de vida de la población obedecen no solo a los diferenciales de productividad de las actividades económicas, sino también a otros factores vinculados a las diferencias de poder que se manifiestan entre clases y grupos sociales, sectores económicos y regiones.

En virtud de estas premisas, y con la finalidad de incorporar una visión alternativa de las características más concretas de la dependencia y la heterogeneidad estructural de los países subdesarrollados, en el texto se presenta una propuesta para elaborar un "enfoque operativo de la heterogeneidad estructural". Para esto, se plantea un esquema analítico similar al de la matriz de insumo-producto de Wassily Leontieff, que incluye el origen y el destino de la producción del conjunto de las ramas de actividad, distinguiéndose entre las transacciones intermedias, la demanda final y el valor agregado generado (salarios, excedente y tributación).

En el esquema operativo propuesto, sin embargo, se considera que en los países periféricos la heterogeneidad estructural es la característica básica del funcionamiento de estas actividades. Por tanto, se diferencia del modelo de Leontieff, que supone la existencia de una homogeneidad tecnológica en cada una de las actividades económicas.

---

7 Véase Sunkel (1972b).

Así, en la propuesta se distinguen cuatro grupos o sectores, advirtiéndose que el criterio para su definición es más de carácter sociopolítico que tecnológico. Estos grupos son: el sector del capital extranjero (no necesariamente idéntico al de la propiedad extranjera), el sector público, el sector nacional-moderno y el sector primitivo tradicional. En la matriz que ilustra las relaciones entre estos grupos o sectores (véase el diagrama IX.1) se distinguen tres cuadrantes que son representativos de los aspectos básicos del funcionamiento del sistema económico[8].

Diagrama IX.1
Representación de insumo-producto de una economía dependiente estructuralmente heterogénea

Grupos del sistema económico	Control extranjero	Sector público	Nacional moderno	Primitivo tradicional	Consumo por grupos sociales	Gasto público	Inversión	Exportaciones
Control extranjero	A11	A12	A13	A14				
Sector público	A21	A22	A23	A24				
			A				**C**	
Nacional moderno	A31	A32	A33	A34				
Primitivo tradicional	A41	A42	A43	A44				

Ingresos pagados por grupos sociales Empleo por grupos sociales Ingreso per cápita promedio por grupos sociales	**B**

Fuente: O. Sunkel, "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 177, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

1. Estructura de la producción

Para comprender el funcionamiento y la dinámica del sistema económico con el esquema propuesto, se plantea que es importante conocer, en primer lugar, la estructura productiva y los grupos sociales que la conforman (cuadrante A).

El sector de control extranjero constituye la fuerza principal de la economía. La expansión de este sector, no obstante, tiene varias consecuencias, no necesariamente positivas, sobre el comportamiento de las actividades

[8] El diagrama IX.1 es copia fiel del cuadro 2 incluido en Sunkel (1978). El cuadrante A corresponde a la estructura de la producción y refleja las transacciones entre los sectores; el cuadrante B se refiere a la distribución del ingreso e incluye los ingresos generados, el empleo y el ingreso per cápita promedio por grupos sociales; y el cuadrante C contiene la composición del gasto: consumo por grupos sociales, gasto público, inversión y exportaciones.

internas. Por una parte, implica la instalación de empresas de cierta envergadura, lo que aumenta el número de grandes empresarios modernos. A su vez, dadas las condiciones oligopólicas que generalmente prevalecen, esto limita las posibilidades de desarrollo de los empresarios pequeños y artesanales. Por otra parte, puede limitar o excluir al empresariado nacional debido al origen extranjero de las inversiones privadas.

El sector de control extranjero está conformado por pocas empresas de gran tamaño y un número relativamente grande de pequeños y medianos compradores. También se debe considerar que es un comprador importante de la producción de otros sectores. La estructura social de este sector, constituida por una burocracia administrativa y técnica, parcialmente extranjera, y por trabajadores calificados, no incluiría una clase empresarial ni un proletariado propiamente dichos.

El sector público, cuya actividad está orientada sobre todo a la producción de bienes y servicios, crece considerablemente en función de la expansión del sector externo y el sector nacional moderno. La estructura social correspondiente estaría constituida por una gran burocracia tradicional y por trabajadores calificados organizados, ocupados en los segmentos más modernos del sector.

El sector nacional moderno se desarrolló durante los 30 años de industrialización con sustitución de importaciones. No obstante, la expansión del núcleo transnacional ha significado la penetración en gran escala de subsidiarias extranjeras en todas las ramas de actividad económica de los países latinoamericanos y, por ende, la absorción o el desplazamiento de las empresas nacionales locales por parte de corporaciones multinacionales o subsidiarias extranjeras.

Este desplazamiento del sector nacional moderno por parte del sector transnacionalizado provoca cambios que diferencian aún más la estructura ocupacional. Solo ciertos profesionales calificados del sector nacional moderno se incorporan a las empresas transnacionalizadas, mientras que el resto de los trabajadores buscan refugio en el sector público o en el sector primitivo. En cuanto a la estructura social del sector, se señala que esta corresponde a la de una sociedad capitalista convencional, con clases empresarial, media y proletaria.

El sector primitivo tradicional experimenta fuertes presiones al ser la única alternativa de absorción de los vastos contingentes de mano de obra desplazada como resultado del avance del sector del capital transnacional. La estructura social de este sector incluye a ciertos grupos oligárquicos tradicionales, una gran masa de pequeños propietarios y trabajadores por cuenta propia, sobre todo en la agricultura, pero también en el comercio, el transporte y los servicios.

2. Generación y distribución del ingreso

En segundo término, se argumenta que el proceso simultáneo de integración transnacional y desintegración de la estructura productiva también incide en la generación de ingresos y empleo en las economías subdesarrolladas. Estas características (cuadrante B) son representadas por tres submatrices en las que se distinguen los pagos efectuados a los grupos sociales por los sectores, el empleo creado por estos y el ingreso medio percibido por los grupos sociales en el sistema económico.

En el extremo superior de la estructura distributiva se ubica el sector del capital extranjero que genera la mayor parte del ingreso, con elevados salarios y una reducida creación de empleo. La contribución del sector público al ingreso también es elevada, aunque con grandes desniveles salariales en función del grado de modernidad de las actividades del sector.

En un nivel intermedio se encuentra el sector nacional moderno que, a pesar de su estancamiento, genera la mayor parte del ingreso. Presenta la desigualdad más alta por sus bajos niveles salariales debido, por una parte, a la presión de los trabajadores desempleados, subempleados o mal remunerados del sector primitivo, y, por la otra, a la necesidad de mantener la competitividad frente a las actividades del sector de capital extranjero.

Por último, en la base de la distribución se ubica el sector primitivo, que genera una fracción muy reducida del ingreso y debe absorber a la mayoría de los ocupados, los que perciben remuneraciones muy bajas, semejantes al nivel de subsistencia.

En suma, al relacionar la estructura productiva y la estructura social con el enfoque propuesto, se observa el carácter extremadamente desigual que asume la distribución del ingreso en las economías subdesarrolladas.

3. Composición de la demanda final

En tercer lugar, se indica que conociendo la distribución del ingreso es posible explicar mejor la estructura de la demanda final de un sistema económico como el analizado (cuadrante C). Al descomponer el consumo privado, que representa la mayor proporción de la demanda final, por grupos sociales y sectores económicos (nacional y extranjero), es esperable que la mayor parte del gasto de los grupos de altos ingresos se destine a bienes y servicios producidos por el sector de capital extranjero, lo que evidentemente contribuirá al mayor dinamismo del sector.

En este proceso, caracterizado por un gran desarrollo del núcleo moderno de la economía, es previsible que la inversión pública —esto es, la creación de infraestructura económica y social— esté orientada a la promoción del sector transnacional. De igual modo, la inversión privada

estará destinada a la producción de bienes y servicios del mismo sector, lo que contribuirá al desplazamiento del empresariado nacional. En este contexto, las consecuencias sobre la balanza de pagos son evidentes, sobre todo si se considera la estructura de las exportaciones y el creciente dinamismo de las importaciones basado en la ampliación del capital transnacional.

En suma, se destaca que el esquema operativo presentado permite tener una visión alternativa con la cual analizar adecuadamente las características de los países subdesarrollados. En este enfoque, que contiene una mirada multidimensional de la heterogeneidad estructural, se asume que la naturaleza heterogénea de la estructura económica de América Latina es el fundamento de la estructura social, que, a su vez, constituye la base del contexto político y de poder de estos países.

Al analizar la dinámica del sistema se descubre que el proceso de desarrollo, en vez de conducir a la homogeneización productiva de las economías nacionales, crea una evolución diferenciada en su interior. Esto es así pues hay un segmento de la economía que se desarrolla con un alto ingreso per cápita, expansión de la producción y modernización, en tanto que el otro segmento queda estancado, sin articulación con el resto de la economía y sin capacidad social ni política para generar alternativas de desarrollo.

Por último, se concluye que la concentración del sistema económico en el capital transnacional, junto con el abandono del sector nacional moderno y el sector primitivo, condujo a la desintegración de la economía nacional. Vale decir, la profundización de la dependencia aumenta el grado de heterogeneidad estructural en los países subdesarrollados.

D. Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile

En el libro sobre el desarrollo inclusivo en el caso de Chile, cuya coordinación me correspondió compartir con el autor (Sunkel e Infante, 2009), se argumenta que ese país tuvo un notable crecimiento económico por casi dos décadas (1990-2007), con el resultado de una sustancial reducción de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, también se observa que persiste una mala distribución del ingreso, lo que sustenta la percepción de que existe exclusión social y una inaceptable desigualdad en los niveles y la calidad de vida.

La base analítica del trabajo está estrechamente vinculada con el concepto original de heterogeneidad estructural elaborado por la CEPAL[9]. De acuerdo con esta visión, la razón de la elevada desigualdad se encuentra en la persistencia de la asimetría y la falta de vínculos estrechos entre los diferentes estratos de la economía. De allí que la superación de la heterogeneidad estructural sea un requisito básico para lograr un crecimiento sostenido con igualdad.

[9] Véase la sección IX.A.

Para enfrentar ese desafío, en el texto se propone diseñar una estrategia renovada de desarrollo a largo plazo, orientada hacia la convergencia productiva con equidad creciente, cuya implementación sea gradual y que considere explícitamente la situación diferenciada de los estratos productivos y sociales, en un proceso de crecimiento con mayor integración social. A continuación se reseñan tres aspectos básicos de la temática enunciada, relacionados con el patrón de crecimiento, la estructura económica y las principales áreas de la estrategia propuesta.

1. El patrón de crecimiento

Hay consenso respecto de que Chile experimentó un período de desarrollo sin precedentes a partir de la recuperación de la democracia, como lo reflejan los siguientes indicadores seleccionados del desempeño económico y social.

El elevado crecimiento económico hizo que el ingreso per cápita del país prácticamente se duplicara entre 1990 y 2007[10]. Junto con la acción de las políticas sociales, esto contribuyó a que en ese período la pobreza absoluta se redujera a casi la tercera parte[11]. Además, entre otros avances, se logró una inserción dinámica en el proceso de globalización y una extraordinaria expansión en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en cobertura educacional, vivienda, salud y seguridad social.

Estos antecedentes muestran que el modelo de economía social de mercado prevaleciente, modificado por la estrategia de "crecimiento con equidad" adoptada a partir de 1990, ha funcionado muy bien para la mayoría de los chilenos, pero no consigue reducir la desigualdad ni impide la persistencia de altos niveles de pobreza.

Al respecto, se plantea que el notable crecimiento logrado y el gran esfuerzo realizado durante este período en materia de gasto social han sido insuficientes para construir en esos años una sociedad con menores índices significativos de desigualdad. En consecuencia, el Estado, con su acción compensatoria, consiguió disminuir mucho la pobreza, pero aún queda un remanente considerable que se ha mostrado irreductible.

Por tanto, se sostiene que el crecimiento económico constituye un prerrequisito insoslayable, pero no suficiente, para la construcción de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades, y que las políticas sociales compensatorias permiten reducir la pobreza, pero no necesariamente las distancias que separan a los diferentes grupos sociales en materia de ingresos, niveles y calidad de vida.

---

[10] El producto creció un 5,5% por año y el ingreso per cápita aumentó un 96% entre 1990 y 2007.

[11] La pobreza se redujo del 38,6% al 13,7% entre 1990 y 2007 (Sunkel e Infante, 2009).

De acuerdo con la visión económica convencional, esta deficiencia en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales.

Aunque algo se puede lograr por esa vía, en este trabajo se sostiene que es necesario diseñar una estrategia de desarrollo diferente. El problema de fondo no es tanto la velocidad del crecimiento como su composición, o sea, las profundas diferencias de productividad y calidad de la estructura productiva, tanto de los sectores productores de bienes como de los servicios.

En suma, se concluye que a la combinación de políticas de crecimiento exportadoras con políticas sociales compensatorias desde el Estado es necesario agregar un componente adicional todavía pendiente: la vinculación con el aparato productivo dedicado al mercado interno.

2. La estructura económica

Para examinar las características y el funcionamiento de la economía chilena se utiliza el concepto de "estructura empresarial", que se refiere a la coexistencia de empresas de distinto tamaño en cada actividad económica. Específicamente, se considera que la economía está conformada por tres grandes sectores o estratos con notorias diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes del proceso de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra la mayor parte del empleo.

El estrato de grandes empresas (establecimientos con más de 200 trabajadores) se caracteriza por una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología, lo que le permite lograr una productividad significativamente más alta que otros segmentos. Este estrato genera la mayor parte del producto (80%) con una fracción reducida del empleo (23,6%), lo que significa que el producto por ocupado de las empresas grandes es alrededor de 3,5 veces superior al promedio de la economía[12].

Por el contrario, el estrato de pequeñas empresas, constituido por el denominado "sector informal" (empresas de hasta cinco trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados y ayudantes familiares), explica un 47,6% del empleo, pero aporta solo un 10,5% al producto. Esto significa que la productividad del estrato es apenas un quinto del promedio nacional.

El estrato de empresas medianas, que se ubica entre los dos estratos señalados, incluye a los trabajadores y empleadores de pymes (de 6 a 200 ocupados). En general, este segmento de mediana productividad corresponde a actividades de lento crecimiento, con escasos vínculos con

[12] Las cifras utilizadas en esta sección provienen de Sunkel e Infante (2009), capítulo 2, cuadros 3, 3a y 3b.

los sectores de alta productividad. Al generar un 9,5% del producto y tener una ocupación que representa el 28,8% del total, su productividad es cercana a un tercio del promedio.

La heterogeneidad productiva se manifiesta en que el producto por ocupado del estrato de grandes empresas es 3 veces superior al promedio, 15 veces superior al del estrato de las empresas pequeñas y aproximadamente 10 veces superior al de las empresas de tamaño mediano. Como se indica más adelante, estas diferencias de productividad se trasladan a las remuneraciones de los ocupados, por lo que constituyen un factor determinante de la mala distribución del ingreso.

Para mostrar la importancia que tienen estos estratos en el funcionamiento del sistema económico, se dispone de la información de una "matriz estructural" de la economía chilena para 2003 que permite establecer las relaciones entre los tres estratos definidos en función del tamaño de las empresas en el ámbito de la producción, la demanda final y la generación de ingresos.

En primer término, las grandes empresas dominan la producción (80% del total) y el aporte de las pymes es residual.

Al examinar las relaciones intersectoriales se verifica que, por una parte, el tejido productivo presenta una escasa densidad, la que se manifiesta en una articulación incompleta de la producción intermedia. Casi la totalidad de la producción intermedia es generada por las grandes empresas (83,3%), con una participación muy reducida de las pymes. Por otra parte, el consumo intermedio nacional de las empresas de menor tamaño proviene mayoritariamente (entre un 70% y un 80%) de las empresas grandes, y solo una parte menor es suministrada por ellas mismas. Estos datos revelan la falta de integración de la economía, que afecta especialmente a las pymes.

En segundo lugar, la demanda agregada es provista por las grandes empresas, que producen la mayoría de los bienes y servicios de consumo, la inversión y las exportaciones.

Una proporción elevada del consumo de los hogares (73,4%) corresponde a bienes producidos por las empresas de gran tamaño (la participación de las pymes es reducida).

El consumo del Gobierno es aún más concentrado que el de los hogares, dado que prácticamente todos (98,7%) los bienes y servicios consumidos por las entidades públicas son producidos por el segmento de empresas grandes.

En materia de inversiones, la heterogeneidad productiva también es elevada. El 86,4% de la producción de bienes de capital corresponde a las empresas grandes, en tanto que las medianas tienen una participación limitada.

Las empresas grandes producen casi la totalidad (95%) de las exportaciones totales. Esta cifra alcanza al 1,5% en el caso de las empresas

pequeñas y al 3,5% en el de las medianas, lo que ayuda a comprender por qué la apertura comercial que ha logrado el país no se ha traducido en beneficios directos para las empresas de menor tamaño.

En tercer término, la generación de ingresos (capital y trabajo) es clave para entender el origen tanto de la distribución del ingreso de las personas, como de la reproducción de una economía de esta naturaleza.

Como se mostró, la heterogeneidad del aparato productivo se manifiesta en amplias brechas de productividad de los trabajadores de los distintos estratos, diferencias que están en la base de la desigualdad salarial.

Las cifras muestran que en las empresas grandes el salario medio es alrededor de tres veces mayor que el promedio, en tanto que en el caso de las pymes este salario alcanza a cerca de la mitad de la media nacional[13]. Esto significa que el salario promedio pagado por las grandes empresas es seis veces superior al de las empresas de menor tamaño. Esto explica por qué una parte significativa de los ocupados en las empresas de gran tamaño tiene un empleo de "alta calidad", con un alto nivel de remuneraciones, contrato de trabajo y cotización simultánea en la seguridad social.

Por otra parte, dado que una elevada proporción del excedente (86,3%) es generado por el estrato de grandes empresas, es previsible que la mayoría de esos recursos se destine a aumentar la capacidad de producción de dichas empresas. Con esto se agudizaría el carácter heterogéneo de la economía y se refuerzan las bases del actual patrón de crecimiento con desigualdad.

En suma, la diversidad de la estructura económica que caracteriza al país continúa teniendo plena vigencia para describir una realidad muy desigual en términos de tamaño de las empresas, localización geográfica, grado de desarrollo tecnológico, nivel de capitalización, mercados a los que se dirigen y empleo que generan. Todo esto tiene importantes consecuencias en la sociedad.

En cuanto a la dinámica de la estructura productiva, se concluye que el crecimiento de las empresas grandes, insertas en el proceso de globalización, carece de la capacidad para constituirse en un núcleo dinámico que arrastre al resto de los estratos de la economía nacional.

Asimismo, se destaca que los segmentos de empresas medianas y pequeñas de baja productividad que incluyen el grueso del empleo informal y precario, corresponden a actividades de crecimiento lento que

---

[13] De acuerdo con Sunkel e Infante (2009), en las empresas grandes, el empleo generado alcanza solo al 23,6% del total, en tanto que las remuneraciones al trabajo representan un 64,1% del total de salarios de la economía. Por su parte, las empresas pequeñas y medianas de baja productividad generan un 47,6% y un 28,8% del empleo total de la economía, respectivamente. En estos estratos, sin embargo, las remuneraciones representan solo un 20,7% y un 15,3%, respectivamente, del total de los salarios.

tienen escasos vínculos con los sectores de punta. Participan solo en forma tangencial en el crecimiento y, en consecuencia, por más elevado que este sea, no genera los resultados esperados para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) ni para los sectores sociales de medianos y menores ingresos correspondientes.

3. La estrategia de desarrollo inclusivo

Con la propuesta de desarrollo inclusivo se busca corregir el modelo actual de crecimiento con desigualdad mediante una estrategia que permita generar una inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, asegurando de esta manera una mejor distribución primaria del ingreso desde su gestación. En esta estrategia se concibe la dinámica del desarrollo no solo en función de los sectores de exportación modernos, sino también de los sectores de menor productividad.

El éxito de la estrategia de desarrollo inclusivo descansa en la implementación de cuatro áreas de políticas que actúan como pilares para reforzar la cohesión social y mejorar el bienestar de grupos sociales postergados: convergencia productiva, protección social garantizada, cambios institucionales y crecimiento económico sostenido con equidad.

En el área de política de convergencia productiva se requiere concentrar los esfuerzos en el aumento de la productividad de las empresas de menor tamaño, considerando su papel determinante en la generación de empleo. Para cumplir con este objetivo, se plantea diseñar políticas en tres campos de acción. El primero se relaciona con el mejoramiento de las condiciones y los factores que propician el crecimiento de estas empresas, incluido el establecimiento de normas y regulaciones adecuadas para la protección de la competencia. El segundo campo de acción es el fomento de la inversión para el desarrollo de una economía social, donde el énfasis se ponga en la generación de empleo para los trabajadores informales. Un tercer campo de acción se refiere a la creación de condiciones institucionales que faciliten la formación de aglomeraciones productivas (*clusters*) para que los actores locales sean protagonistas de su propio desarrollo.

Los cambios institucionales son necesarios para facilitar la implementación de la estrategia de desarrollo inclusivo en las áreas económica y laboral. En el campo económico se sugiere que el Estado impulse la aplicación de un modelo de negocios en el que las grandes empresas respeten las reglas del juego y se favorezca el desarrollo de las pymes. En el ámbito de la institucionalidad laboral se plantea fortalecer la negociación colectiva —un mecanismo de distribución del ingreso— para que más trabajadores y empresas puedan participar de este proceso, lo que, de paso, fortalece el diálogo y la cohesión social.

La creación de una protección social garantizada para las personas en materia de salud, educación, previsión social y vivienda, según su nivel de ingresos, es otro importante campo de acción de la estrategia. Si bien esta tarea es responsabilidad del Estado, requiere de la colaboración del sector privado. Sobre este tema también se subraya que el nivel de protección debe estar necesariamente de acuerdo con los ingresos del país y, por tanto, debe ser sostenible.

Finalmente, se destaca que la combinación virtuosa del crecimiento con equidad es un área de acción fundamental para construir una sociedad cohesionada. Para ello, el crecimiento económico debe reunir una serie de requisitos a fin de que el desarrollo sea inclusivo.

Una condición primordial es que el aumento del producto sea relativamente elevado y bastante superior al crecimiento de la población para que la sociedad pueda percibirlo con claridad y que se puedan alcanzar niveles adecuados de empleo.

También es importante considerar que la expansión de la capacidad productiva, es decir, la inversión, es una exigencia esencial del crecimiento y que el logro de la convergencia productiva exige invertir masivamente en la modernización y el mejoramiento de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna.

Otro requisito básico del crecimiento incluyente es promover una acentuada dinámica exportadora que permita financiar la importación de bienes y servicios de capital y consumo, así como otros insumos de avanzado perfeccionamiento tecnológico que la economía nacional no esté en condiciones de producir.

Por último, se plantea que un proceso de crecimiento económico sostenido como el propuesto requiere una visión de largo plazo en el diseño de la política macroeconómica, que integre explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo. Para ello, es preciso que la nueva política macroeconómica tenga una visión más amplia, de estabilidad integral, cuyo alcance no se limite a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extienda a la esfera real de la economía, incluido el ritmo de crecimiento, la convergencia productiva y la generación de empleo[14].

[14] A partir de este trabajo sobre el caso de Chile, se implementa el proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo", con estudios sobre dicha temática en América Latina y el Caribe, así como en los casos nacionales de la Argentina, el Brasil, el Perú y el Uruguay durante el período 2011-2016.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.

____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

____(1964), "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años" (E/CN.12/L.1), documento presentado en el Seminario sobre Organización y Planificación de la Formación Profesional, Río de Janeiro, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 12 a 24 de octubre.

____(1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, enero.

Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2004), "Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Infante R. (2011), "América Latina en el 'umbral del desarrollo': un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, Nº 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

____(1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. 48, Nº 190, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.

Mallorquín, C. (2013), *Relatos contados desde la periferia: el pensamiento económico latinoamericano*, Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores.

Mancini M. y P. Lavarello (2013), "Heterogeneidad estructural: origen y evolución del concepto frente a los nuevos desafíos en el contexto de la mundialización del capital", *Entrelíneas de la Política Económica*, Nº 37, La Plata, Centro de Investigación en Política Económica y Comunicación (CIEPYC), diciembre.

Nohlen, D. y R. Sturm (1982), "La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo", *Revista de Estudios Políticos*, Nº 82, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), julio-agosto.

Pinto, A. (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, Nº 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

____(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 37, Nº 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

Pinto, A. y A. Di Filippo (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo* (E/ICEF/TACRO/G.1006), R. Franco (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre.

____(1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del Ingreso*, A. Foxley (comp.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Prebisch R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez, O. (1998), Heterogeneidad estructural y empleo, *Revista de la CEPAL* (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Slavinsky, Z. (1964), "Anexo estadístico", "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años" (E/CN.12/L.1), documento presentado en el Seminario sobre Organización y Planificación de la Formación Profesional, Río de Janeiro, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 12 a 24 de octubre.

Sunkel, O. (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 177, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

___(1974), "External economic relationships and the process of development: suggestions for an alternative analytical framework", *Latin American-U.S. Economic Interactions: Conflict, Accommodation, and Policies for the Future*, R. Williamson, W. Glade y K. Schmitt (eds.), Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.

___(1972a), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

___(1972b), "Latin American underdevelopment in the year 2000", *Economics and World Order: from the 1970s to the 1990s*, J. Bhagwati (ed.), Nueva York, Macmillan.

___(1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE*, vol. 1, Nº 1, Santiago, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Capítulo X

Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Jorge Máttar[1]

Introducción

La obra de Osvaldo Sunkel a lo largo de más de seis décadas abarca una diversidad de temas, todos ellos vinculados con los problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe. Su ingreso a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en una etapa temprana de su formación intelectual (con alrededor de 25 años) proporcionó un terreno fértil para el desarrollo de sus ideas, que hoy reconocemos como parte fundamental del pensamiento de la Comisión. Su preocupación por identificar y analizar los factores estructurales determinantes del desarrollo ha estado presente persistentemente en sus trabajos, hasta el día de hoy.

Hablar de desarrollo nos remite necesariamente a la reflexión sobre procesos de largo aliento. En la región se han ensayado muy diversas estrategias, políticas, planes y programas para acelerar el desarrollo, partiendo

[1] Consultor en planificación y prospectiva del desarrollo; Director de la sede subregional de la CEPAL en México de 2006 a 2009; Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de 2010 a 2016.

de esquemas teóricos y paradigmas que han variado a lo largo del tiempo sin que, hasta la fecha, se hayan logrado resultados exitosos sostenidos. Uno de los factores que han caracterizado los esfuerzos en pos del desarrollo en la región es su falta de continuidad: políticas y planes suelen reinaugurarse con cada nueva administración de gobierno, sin aprovechar los avances ni las lecciones de la anterior. Siendo la solución de los problemas del desarrollo un asunto de largo plazo, no es sorprendente que tras la adopción de políticas y programas que no perduran, la región no haya obtenido resultados exitosos. Esta característica, que podemos denominar falla estructural de la planificación del desarrollo, tiene un símil con la identificación de los factores estructurales que inhiben el desarrollo presente en los trabajos de Sunkel.

El vínculo de Osvaldo Sunkel con la planificación se remonta a sus primeros años en la CEPAL; fue uno de los fundadores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de una idea original de Raúl Prebisch[2]. Como tal, Sunkel fue también pieza clave de la fundación y despliegue de la disciplina de la planificación en la región. Cuando Raúl Prebisch decidió crear una institución, dentro de la CEPAL, a fin de desarrollar capacidades de los funcionarios públicos para la planificación global y sectorial en lo que, en aquellos años, se vislumbraba como el inicio de un largo período de prosperidad y crecimiento económico, Sunkel fue uno de los jóvenes economistas de la Comisión encargados de diseñar, estructurar e impartir ese amplio programa de capacitación del ILPES, que formó a generaciones de servidores públicos, mandos medios y superiores, del cual fue primer director, a inicios de la década de 1960. Como refirió Osvaldo Sunkel en dos entrevistas:

> Creo que fui el primer funcionario del ILPES, en el sentido de que fui el primero que firmó contrato, el 1 de julio de 1962; yo estaba en la oficina de la CEPAL en Brasil, y llegué al ILPES a pedido de don Raúl [Prebisch] para impulsar el programa de formación de planificadores (Máttar y Perrotti, 2014a).

> El ILPES se encargó de capacitar al personal de los distintos países para elaborar diagnósticos, proyecciones y planes y programas sectoriales y demás tareas que eran contenidos necesarios para obtener recursos a través de la Alianza para el Progreso. En mi calidad de director del programa de capacitación del ILPES pasé varios años dedicado a organizar cursos y programas. Con el tiempo, el Instituto se orientó al apoyo de las oficinas de planificación del sector público, la planificación sectorial, la elaboración del presupuesto por programas en las oficinas de presupuesto (Treviño, 2016).

---

[2] Aunque su ámbito de trabajo comprendía el Caribe, su denominación inicial fue Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; años después se agregó el nombre de esa subregión. Véanse antecedentes sobre el ILPES y sus inicios en Franco (2014).

Sunkel planteó tempranamente la naturaleza estructural de los problemas del desarrollo que enfrentaba la región; su solución también tenía que ser estructural, perdurable y, por tanto, debía planificarse con un horizonte de largo plazo. El vínculo entre planificación y desarrollo, la importancia de considerar la dimensión de largo plazo y su naturaleza multisectorial fueron abordados por Sunkel en sus años como director del programa de capacitación del ILPES, labor que continuó cuando se integró al trabajo de otras áreas de la CEPAL.

> El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad. En otros términos, el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas (Sunkel y Paz, 1970).

En el presente artículo se abordan dos temas que constituyeron una parte central del quehacer intelectual de Osvaldo Sunkel, la planificación y el desarrollo, que están íntimamente ligados en la disciplina de la planificación para el desarrollo, es decir, la articulación de los componentes, instrumentos y herramientas de la planificación en torno al objetivo de alcanzar el desarrollo, que, en la propuesta de la CEPAL, lleva los apellidos de sostenible, inclusivo y con igualdad.

La planificación y el desarrollo en América Latina a lo largo de las últimas siete décadas han tenido, en ciertas ocasiones, trayectorias paralelas, pero sin necesariamente relacionarse ni retroalimentarse uno a otro, de acuerdo con la evolución del ciclo, como en la década perdida de los años ochenta. Las trayectorias a veces han sido divergentes o no han tenido ninguna relación (han sido incluso contrarias), como ocurrió en el período de reformas económicas de fines de los años ochenta y de los años noventa, justo cuando era necesaria una visión y una planificación estratégica de lo que se pretendía sería el nuevo modelo de desarrollo de la región; en otras ocasiones, las menos, han sido convergentes, como en los años sesenta, cuando proyectos de infraestructura impulsaron el crecimiento económico, o en la primera década del siglo XXI, cuando se restablecieron la institucionalidad y la práctica de la planificación en numerosos países de la región, con un enfoque renovado, a la luz de nuevos problemas y aspiraciones reiteradas de bienestar y prosperidad.

La planificación como medio y el desarrollo como fin son un conjunto integral, en interacción y correspondencia mutuas. El desarrollo debe tener al ser humano en el centro de su acción, junto con la planificación. Democracia,

libertad y justicia son pilares fundamentales de los derechos universales del ser humano y del desarrollo con los rasgos de sostenibilidad, inclusión e igualdad; en el quehacer de la planificación deben estar presentes con la mayor consideración (Máttar y Cuervo, 2017).

Desde sus inicios formales en la región, en el marco de la Alianza para el Progreso en los años sesenta, el papel de la planificación como herramienta de la política pública ha sufrido altibajos. La irrupción de episodios de crisis y los intentos por innovar en estilos de desarrollo han sido un determinante clave de esos vaivenes: primero, el período de lanzamiento y auge en los años sesenta y parte de los años setenta; un decaimiento en la década perdida de los años ochenta y un virtual abandono en los años noventa, cuando las políticas de mercado no abrían espacio a la planificación. Cabe apuntar que la propia práctica de la planificación tuvo, al menos en parte, responsabilidad en su descrédito, debido a la pobre materialización de los objetivos planteados (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 21). Ello, a su vez, podría deberse a la mencionada falta de continuidad de planes y programas de mediano y largo plazo.

En los primeros años del siglo XXI ha tenido lugar en algunos países de América Latina y el Caribe un retorno de la práctica de la planificación en los asuntos públicos, con énfasis en el mediano y largo plazo, asociada a los esfuerzos por impulsar el desarrollo. En algunos países se han creado mecanismos legales e institucionales que otorgan a la planificación un papel destacado dentro de los instrumentos del quehacer público. En los últimos 15 años se han realizado, con el liderazgo o la coordinación de los Gobiernos, alrededor de una veintena de ejercicios de visión de mediano y largo plazo que, en algunos países, son referente de las políticas actuales. Es demasiado pronto para saber si estos esfuerzos perdurarán, es decir, si el análisis continuo del largo plazo se integrará de manera estructural en las decisiones de política pública, que suelen ser absorbidas por la inmediatez de los problemas acuciantes del cortísimo plazo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una nueva oportunidad a la región para planear su desarrollo sobre bases más firmes que antaño (Naciones Unidas, 2015a). Hoy se reconoce que el desarrollo no es, como se concebía en los años cincuenta, un asunto de la economía solamente; hoy se aspira a un desarrollo sostenible basado en los pilares económico, social y ambiental; un desarrollo inclusivo en que la trayectoria de la pobreza y la desigualdad vayan claramente a la baja. El compromiso de avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puede convertirse en motivador eficaz de una planificación realista de largo plazo y estímulo para dar continuidad a las políticas. El anhelo de eliminar la pobreza extrema a 2030 es una meta que todos los países del mundo reconocen y que en América Latina y el Caribe puede ser orientadora del quehacer de

los Gobiernos, la sociedad y el mercado. La Agenda 2030 provee una guía orientadora que debería nutrir la discusión en los países de la región para acordar estrategias, políticas, planes y programas a fin de avanzar, con las especificidades y prioridades de cada país, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estas reflexiones tienen como motivación la inmensa e inspiradora obra de Osvaldo Sunkel; su pensamiento y sus aportes a la teoría y práctica del desarrollo son el telón de fondo para revisar y analizar sucintamente los avances, los retrocesos, el estado actual y las perspectivas de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Pretendemos mostrar el papel que puede desempeñar una planificación moderna para contribuir al proceso de desarrollo latinoamericano y caribeño y, al mismo tiempo, verificar la vigencia del pensamiento "sunkeliano" como una referencia obligada de cara a los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El artículo se divide en cuatro partes. Después de esta introducción, se realiza un breve recorrido histórico, que se inicia en los años sesenta, cuando la planificación irrumpió formalmente en el quehacer de lo público en América Latina y el Caribe, coincidiendo con la Alianza para el Progreso, a partir de lo cual se fue creando en la región la institucionalidad de la planificación. A continuación, nos concentramos en la situación actual, caracterizada por el retorno de la planificación como herramienta de la política pública, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, a la par de intentos de la región por abordar problemas del desarrollo como la baja productividad y la desigualdad, cuya solución requiere políticas de largo plazo. Luego se presenta una reflexión sobre las perspectivas de la práctica de la disciplina, especialmente en torno al papel que puede cumplir en apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que precisa de políticas, planes y programas con visión estratégica de mediano y largo plazo. El artículo concluye con un breve epílogo en que se aborda la dimensión política de la planificación, intentando mostrar su interpelación a la política en la búsqueda de soluciones a los conflictos y en la perenne lucha de poder y hegemonía en torno al desarrollo.

A. Evolución del papel de la planificación para el desarrollo: breve recorrido histórico[3]

La planificación surgió como práctica institucional, como profesión y como teoría a mediados del siglo XX, en forma concomitante con el nacimiento de las Naciones Unidas y de instituciones dedicadas a la reconstrucción en la posguerra, primero, y a la promoción del desarrollo, después, como es el

[3] Véase un recuento detallado en Máttar y Perrotti (2014b).

caso del Banco Mundial (Máttar y Cuervo, 2017). En el continente americano, en la conferencia celebrada en Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso, con el objetivo de "procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente", lo que dio impulso a la puesta en marcha de gran parte de las entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe (Columbia University, 2001).

Al mismo tiempo que se acuñó el término "países en desarrollo", se planteó el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento y el bienestar de las sociedades rezagadas. Esta orientación marcó una primera y larga época de la planificación del desarrollo (y no "planificación para el desarrollo", como suele denominarse actualmente)[4]. La industrialización se concebía como el motor de la modernización y de la transformación económica y social; al Estado se lo entendía como su promotor, y se otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral. Surgieron así, desde sus inicios, las grandes tareas de la planificación, a saber, la conciliación de los plazos de acción (corto, mediano y largo), la articulación de las escalas (local, regional, nacional y continental) y la interacción de las prioridades intersectoriales (sectores económico, social e institucional) (Martín, 2005). En aquellos años casi no se prestaba atención a la dimensión ambiental del desarrollo, aunque pensadores como Sunkel lo hicieron de manera temprana, desde los años setenta.

La incursión de Sunkel en los temas de medio ambiente se produjo a raíz de su regreso a la CEPAL, en 1978, cuando volvió de su estancia en la Universidad de Sussex, donde se encontraba desde 1974, lugar que lo había recibido después del golpe militar en Chile. En la CEPAL encabezó un proyecto que dio como resultado la publicación de su libro, con Nicolo Gligo, sobre desarrollo y medio ambiente, que se convirtió en obra pionera que vinculó para siempre ambas materias (Sunkel y Gligo, 1980); el medio ambiente se agregó a lo social y lo económico para formar los tres pilares indisolubles del desarrollo sostenible.

1. La planificación de los años cincuenta a la actualidad

En el primer quinquenio de la década de 1960 se consolidó la planificación como una parte sistémica de la organización del Estado y de la función pública, con arreglos institucionales diversos en los países, pero con rasgos comunes

[4] La diferencia que ponemos de relieve se basa en que anteriormente se concebía la posibilidad de planificar el desarrollo como una labor para el ámbito económico, lineal, estática y determinista, sujeta a vaivenes relativamente menores en el acontecer global y regional. Planificar para el desarrollo, en cambio, conlleva la noción de un proceso mucho más complejo, multidimensional, pluriparticipativo, abierto, inestable y sujeto a los altibajos del desarrollo mundial.

en cuanto a la práctica y el pensamiento planificador de la época: el papel de la ciencia, de la técnica y del conocimiento como elementos fundamentales de la planificación; el lugar central otorgado a la industrialización como motor de las transformaciones que se buscaban; la función protagónica y a veces exclusiva del Estado, y el papel fundamental de los niveles nacionales (federales) de gobierno. El ejercicio de la planificación era un asunto reservado a los expertos, con una muy baja participación de la sociedad y prácticamente sin diálogo con el sector académico o el sector privado.

Osvaldo Sunkel formó parte del grupo de intelectuales latinoamericanos que tempranamente subrayaron la importancia de la innovación y el desarrollo tecnológico como componentes endógenos fundamentales del desarrollo de la región. Se unió a la corriente denominada Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS), fundada en los años sesenta por científicos, cientistas sociales e intelectuales preocupados por explicar el atraso científico y tecnológico de la región como una consecuencia, y no como una causa, de su subdesarrollo. PLACTS planteaba que América Latina precisaba una base científica y tecnológica autónoma para responder a las demandas y necesidades del desarrollo. Sunkel identificaba el cambio tecnológico como un elemento clave para revertir la dependencia y subordinación de los países latinoamericanos respecto de los centros de poder. Afirmaba que la estrategia de desarrollo de la región debía vincularse a una acción planificada en materia de investigación científica y tecnológica para los sectores industriales estratégicos, estimulando así una demanda endógena por conocimiento de efecto multiplicador (Arancibia y de Brito Dias, 2014).

Los medios de intervención del Estado en la década de 1960 abarcaban un amplio espectro y llegaban, incluso, a formas directas como la inversión pública y la constitución de instituciones estatales encargadas de las más variadas funciones de la economía, incluida la producción directa de bienes y servicios. La fuerte presencia del Estado en esta fase del desarrollo motivó que Sunkel la llamara la etapa del desarrollo Estado-céntrico. En sus palabras:

> […] fue una época en la que se crearon instituciones que fueron verdaderos faros en la década del cincuenta y el sesenta, como la Nacional Financiera de México […] el Banco de Desarrollo en Brasil y, en fin, cada país creó su propia institución, pero todas con la misma misión de impulsar un desarrollo más autónomo, más nacional, más propio; ese esfuerzo en ese período que yo llamo en algún trabajo el período estado-céntrico […]" (Máttar y Perrotti, 2014a).

El cénit de estas concepciones y prácticas se alcanzó en la década de 1970, pero luego se vieron abruptamente interrumpidas debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 19).

En la década de 1980, atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y de política pública que prevalecían hasta entonces. La práctica del quehacer público fue trastocada para dar prioridad a lo urgente en detrimento de lo fundamental. Se desmantelaron empresas públicas —en algunos casos gradualmente y en otros de forma abrupta—, se recortaron presupuestos y funciones, se rediseñaron las políticas y se reordenaron las prioridades de la acción estatal. El ajuste macroeconómico ordenó la política pública de los años ochenta, para dar lugar en los años noventa a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización.

Las instituciones y las prácticas de la planificación fueron desvirtuadas y desmanteladas, en algunos casos conservando las denominaciones, pero cambiando las funciones, y en otros liquidándolas abiertamente. En ciertos ámbitos se mantuvo la práctica de la planificación, en especial a nivel subnacional y urbano, así como de determinados sectores, entre ellos la energía y la infraestructura (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 21). Fue en ese contexto, a mediados de los años noventa, en plena implementación de las recomendaciones del denominado consenso de Washington, que surgió la propuesta sunkeliana del crecimiento desde dentro, que apunta a recuperar el mando del proceso de desarrollo partiendo de capacidades nacionales, sin desconocer el papel del sector externo, con un liderazgo del Estado y a contracorriente de la tendencia neoliberal, que terminó por imponerse abrumadoramente en la región a lo largo de la década. Hoy, agotado el esquema neoliberal y aprendidas las lecciones del consenso de Washington, encontramos en la propuesta de Sunkel señales y orientaciones valiosas para la búsqueda de un nuevo curso de desarrollo de la región, inclusivo, sostenible, con igualdad (Sunkel, 1995).

Con la irrupción de la corriente neoliberal en los años noventa, la planificación perdió legitimidad frente a Gobiernos y ciudadanos, pero se mantuvo en la empresa privada, que aplicó la planificación estratégica con fines privados e instaló la idea de que la planificación solo daba resultados si técnicamente estaba bien diseñada. Con la posterior revalorización del Estado, la planificación volvió a cobrar importancia y en los primeros años de su reinstalación fue común importar a la esfera gubernamental la idea de la eficacia técnica del proceso. Un ejemplo fue la práctica de gobiernos nacionales, subnacionales y locales de encargar la construcción de sus planes de desarrollo a equipos técnicos eficientes, aunque frecuentemente sin conocimiento profundo de los proyectos políticos que subyacían a los procesos de planificación. En efecto, como decía Carlos Matus, el proyecto político de un Gobierno debe ir estrechamente vinculado a las capacidades del Gobierno, a los factores de gobernabilidad y a los procesos de planificación que ese Gobierno establece (Williner, 2015)[5].

[5] Véase en la sección D de este capítulo una discusión sobre la dimensión política de la planificación.

La estabilización de la inflación, el tipo de cambio y las finanzas públicas lograda en los años noventa (la contribución positiva del consenso de Washington) abrió, en la primera década del nuevo siglo, un espacio a la revaloración de la planificación para el desarrollo[6]. Los cambios de orientación política de los Gobiernos de la región acompañaron estas transformaciones y aceleraron la creación de un nuevo espacio político e institucional para la planificación. Este resurgimiento se produjo obviamente en un contexto nuevo, que significó la presencia de rasgos y tendencias propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX. El escenario internacional, caracterizado por una globalización dinámica, también cumplió un papel en el impulso de la planificación en la región; algunos de los factores que influyeron desde el orden externo fueron el reconocimiento de la complejidad de los problemas públicos; la necesidad de involucramiento de múltiples actores en la solución de los problemas; el renovado liderazgo del Estado, y el reconocimiento de que los desafíos del desarrollo conllevan la provisión de bienes públicos globales, regionales, nacionales, territoriales y locales.

En los últimos 15 años, el ejercicio de la planificación en América Latina y el Caribe ha ganado impulso como instrumento de la gestión pública y de la elaboración de agendas y políticas de desarrollo, proceso que se retroalimenta con el avance democrático y la participación ciudadana. La institucionalidad de la planificación y la gestión pública se viene fortaleciendo; se aprecia un esfuerzo por mejorar la calidad y medir el impacto de las políticas públicas, incluir la dimensión territorial y su articulación con la planeación nacional y sectorial, así como incorporar la consideración del futuro, lo que otorga contenido y sentido a una planificación para el desarrollo.

Los avances de la planificación son, en general, alentadores. En algunos países su práctica, si bien con altibajos, se ha mantenido ininterrumpida por décadas y hoy cobra renovado impulso (Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y Uruguay). En otros, que virtualmente desmantelaron sus sistemas de planificación en el marco de las reformas de los años noventa, se ha progresado en la reconstrucción de la institucionalidad (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador y República Dominicana, entre otros). En algunos de ellos, los ministerios o entidades de planificación buscan otorgar a la planificación un papel protagónico en el ejercicio de la política pública, para cubrir un vacío en materia de reflexión prospectiva, coordinación, organización y evaluación de las estrategias de desarrollo (Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú). Incluso aquellos países que mantienen el concepto de planificación al margen de su organización

[6] Entendemos por planificación para el desarrollo aquella que propende al desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad, es decir, se trata de una planificación que actúa en el presente con visión estratégica de mediano y largo plazo.

institucional ejercitan funciones de la planificación, integrándolas en torno al presupuesto o a la evaluación y el presupuesto (Argentina, Chile y México) (Cuervo y Máttar, 2014).

En el contexto del renovado interés por la disciplina, el énfasis que se ha puesto en los procesos de planificación en los niveles nacional, subnacional e incluso municipal contrasta con la escasa consideración de la dimensión continental-hemisférica[7]. Es necesaria una aproximación regional, a fin de elaborar una visión y un concepto de región para impulsar el desarrollo, la integración y la cooperación regional. En el marco de los esfuerzos realizados en la última década por los Gobiernos y los organismos regionales y subregionales por renovar la integración en América Latina y el Caribe, existen dimensiones del desarrollo que abarcan espacios multinacionales cuyo abordaje desde la planificación, con alcance integracionista y de cooperación, podría redundar en avances y soluciones (CEPAL, 2013).

El retorno de la práctica de la planificación está lejos de haberse consolidado. Aunque su vigencia en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, el Paraguay y la República Dominicana parece firme, no podemos soslayar que la encrucijada regional dirige la atención de las políticas a la solución de los problemas de corto plazo; también actúa en contra de la planificación el aparente regreso de las políticas de mercado que, en América Latina y el Caribe, se consideran contrarias (erróneamente) a la planificación, pues se concibe esta como centralizada, antidemocrática y carente de la participación de actores como la sociedad civil.

2. Una perspectiva internacional de la planificación

Desde sus inicios a mediados del siglo pasado, la planificación en América Latina y el Caribe se ha nutrido de la experiencia internacional, pero su esencia y su desarrollo han sido fundamentalmente vernáculos, debido sobre todo a las razones que explican su surgimiento, asociado, como se indicó antes, al megaproyecto de desarrollo regional derivado del gran acuerdo de la Alianza para el Progreso, a principios de la década de 1960. Por otro lado, los enfoques y la práctica de la planificación en la región han estado vinculados a las características del modelo de desarrollo y a la propia dinámica del proceso, lo que le da un sello propio al "modelo" de planificación en la región.

---

[7] El desapego de la planificación del quehacer público regional en las décadas de 1980 y 1990 se produjo sobre todo en el nivel nacional, ya que en los ámbitos espacial y sectorial se registraron avances, por ejemplo, en materia de ordenamiento territorial, descentralización, competitividad territorial y gestión del desarrollo local.

El ejercicio de la planificación en el resto del mundo es muy diverso, y la discusión al respecto no es parte de los objetivos de este documento. No obstante, es pertinente recoger algunos elementos útiles de la experiencia internacional, en especial referidos a la institucionalidad de la planificación para el desarrollo y, más específicamente, a una de sus dimensiones, la planificación de largo plazo y su papel en el proceso de desarrollo. Hay tres aspectos que interesa destacar: el liderazgo del Estado en el proceso de desarrollo, la formulación de escenarios de futuro y las lecciones obtenidas de experiencias de países de Asia, específicamente de la República de Corea.

a) Liderazgo del Estado

En la mayoría de los países de Asia y Europa y en los Estados Unidos los procesos de desarrollo han sido liderados por Estados que poseen una visión estratégica, que implementan políticas de largo plazo y que, en los casos más frecuentes, han instalado una institucionalidad para el ejercicio de la planificación, independientemente de que exista o no una entidad gubernamental de planificación. Los países asiáticos permiten ilustrar, en general, el caso de instituciones formales de planificación, mientras que las naciones desarrolladas de Europa y los Estados Unidos son ejemplo de la práctica de planificar sin necesariamente contar con una entidad del Estado dedicada a la planificación. La lección importante es que la planificación para el desarrollo se ejerce, el Estado tiene un liderazgo y, en algunos casos, el sector privado es un aliado fundamental, como ocurre en los Estados Unidos, donde abundan instituciones y centros de pensamiento, muchos vinculados con el Gobierno, dedicados al análisis de las megatendencias y a la proyección del futuro.

b) Prospectiva

En los años recientes diversos países desarrollados realizaron una serie de ejercicios de formulación de escenarios de futuro y elaboración de visiones deseadas del mundo. Cabe destacar los trabajos de la Unión Europea, los Estados Unidos, China y la República de Corea (Bitar, 2016). En estos trabajos, se plantea la necesidad de planificar el desarrollo a partir de escenarios a alrededor de 2030 en los que cada región o país en desarrollo se considera como un actor determinante en la construcción de ese futuro. La disciplina de la prospectiva se ha fortalecido y su aplicación es creciente como componente de la planificación para el desarrollo. La planificación de largo plazo está adquiriendo paulatinamente relevancia en el quehacer gubernamental en la región; hay experiencia y conocimiento en la materia, aunque concentrada en los ámbitos académico y de la investigación. Cabe aprender de experiencias internacionales en las que el sector académico y el Gobierno colaboran en la materia.

c) Lecciones de Asia

Es reconocida la importancia que los países de Asia asignan a la sostenibilidad de las políticas para el desarrollo, lo que, por ende, ha estado acompañado por la elaboración de planes en que se plantean objetivos de largo plazo, cuyo cumplimiento se prevé lograr sobre la base de planes quinquenales, como se ha hecho en los casos de la República de Corea, China, la provincia china de Taiwán, Malasia y Singapur, entre otros. La experiencia de estos países muestra que tomar como punto de partida una visión de futuro es clave, aunque también lo es prever posibles ajustes en el camino. La coordinación multiescalar y la articulación de lo global con lo sectorial son retos que es preciso acometer permanentemente. La persistencia, cuando no hay razones que justifiquen lo contrario, es fundamental para alcanzar los objetivos[8]. En contraste, América Latina se caracteriza en este ámbito por la falta de continuidad de las políticas, dificultades de coordinación entre los planes nacionales y subnacionales y escasa articulación de lo global con lo sectorial.

Una de las experiencias de desarrollo más exitosas del último medio siglo es la que llevó adelante la República de Corea, que pasó de un PIB per cápita inferior al promedio de América Latina y el Caribe a principios de los años cincuenta a uno que supera con creces al de los países de la región. La trayectoria hacia el desarrollo de este país es relevante para la región porque el progreso material ha estado acompañado de bienestar social y, crecientemente, de la consideración ambiental, que está desempeñando un papel cada vez más importante en las políticas de desarrollo, con lo que se reafirma la sostenibilidad del modelo surcoreano.

En los años cincuenta del siglo pasado la República de Corea se planteó objetivos de desarrollo de largo plazo, con un liderazgo del Estado fuerte y sostenido, que incorporó la acción estratégica de largo plazo en el quehacer público. La planificación ha cumplido un papel como instrumento de la estrategia de desarrollo; su práctica se ha venido ajustando a las diferentes etapas hasta la presente, en la medida en que la economía, el sistema económico y las instituciones del Estado surcoreano han madurado e incorporado la necesidad de planificar y han ido adaptándose a ella. Este tema se ilustra en el recuadro X.1.

---

[8] Puede ser que cierta estrategia, plan o proyecto de desarrollo se vuelva a la postre insostenible por diferentes razones, caso en el cual se lo debería abandonar. El monitoreo y las evaluaciones intermedias son de gran utilidad para decidir, en definitiva, sobre su continuidad o su término y, si es este el caso, sobre el momento adecuado para ello. En todo caso, las enseñanzas deben documentarse y difundirse para enriquecer el ejercicio público.

Recuadro X.1
Planificación en la República de Corea

La transformación de la República de Corea en el último medio siglo ha sido excepcional, como resultado de una estrategia de Estado basada en un proceso continuo de innovación que ha prevalecido desde mediados del siglo XX, en el que han tenido un papel fundamental los planes y programas, expresados especialmente en una política industrial explícita, que incluye la selección de ramas y empresas "campeonas", sobre la base de la innovación y el desarrollo tecnológico.

En la planificación surcoreana, en sentido estricto, no ha sido común la elaboración de visiones de largo plazo o la ejecución de programas macro de largo alcance. La práctica frecuente ha sido la implementación de planes económicos quinquenales y planes de desarrollo territorial con un marco legal propio en el sector de la infraestructura.

La visión de la planificación predominante desde los años sesenta tenía un sentido más económico que integral; los planes quinquenales se enfocaban en el crecimiento económico e incluían metas que debían cumplirse progresivamente. Se partía de la premisa de que el progreso económico conducía al mejoramiento del bienestar social colectivo, a través de un involucramiento de todos los actores (empresas y trabajadores), la incorporación tecnológica y la eficacia del sistema educativo, que sería el fundamento del desarrollo de los recursos humanos. Para lograr un sistema de planificación eficiente, era importante contar con un marco legal sostenible y sistematizado en que se explicitaran los procesos de evaluación y retroalimentación. Por ello, en el pasado reciente se estableció un comité de estrategias de mediano y largo plazo, con la tarea de proponer una pauta detallada para reforzar las estrategias nacionales.

La selección de industrias por parte del Estado impulsó el fortalecimiento de ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas, lo que fue decisivo al disponer el país de un territorio con limitados recursos naturales y poca abundancia y diversidad de materias primas. El estilo de industrialización con encadenamientos internos, sustitución de importaciones, inversión interna privada y del Estado, y desarrollo e innovación tecnológicos endógenos impulsó un crecimiento inclusivo, que fue gradualmente incorporando la sostenibilidad ambiental y el crecimiento verde.

Los institutos académicos y de investigación desempeñan un papel clave en la sostenibilidad del desarrollo en la República de Corea. El Estado otorga apoyos y financiamiento para investigaciones básicas y aplicadas en los ámbitos del desarrollo, la ciencia y la tecnología, y sectores específicos o temas como la prospectiva, que están muy ligados al quehacer gubernamental y que proporcionan retroalimentación sobre los resultados e impactos de planes y programas públicos, lo que permite ajustar y perfeccionar el diseño e implementación de las políticas.

En los años recientes se aprecia una tendencia a incorporar un horizonte de más largo plazo en la planificación, ya no solo en sectores clave, sino también en lo macro, en respuesta a la necesidad de delinear escenarios de futuro que tomen en cuenta los retos actuales del desarrollo del país: el envejecimiento de la población, la escasez de materias primas, el relativamente alto endeudamiento de las familias y la baja productividad en los servicios, en un entorno de lento crecimiento de la economía y el comercio mundiales.

Se reconoce la necesidad de canalizar la participación ciudadana para lograr consensos amplios a fin de avanzar en el fortalecimiento de la planificación de largo plazo. También es fundamental complementar y consolidar el proceso de evaluación y distribución presupuestaria, en el marco de los esfuerzos de apertura, transparencia y legitimidad frente a la ciudadanía.

Posiblemente la lección más provechosa de la experiencia surcoreana para América Latina y el Caribe es la evidencia sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo, que, en ese país, se ha traducido en políticas con objetivos claros y definidos, apoyos institucionales y la creación de una estructura de instituciones académicas y de investigación que cuentan con financiamiento en gran medida estatal y que están al servicio de la política pública y la planificación para el desarrollo.

Fuente: Y. Lee, "Notas sobre la planificación para el desarrollo en la República de Corea", Santiago, inédito, 2015.

B. La planificación para el desarrollo en el siglo XXI

La práctica de la planificación en América Latina y el Caribe ha sorteado numerosos escollos a lo largo de los últimos sesenta años, período en que ha pasado por varias etapas y ha exhibido claroscuros (Máttar y Perrotti, 2014b), acompañando los diferentes momentos del desarrollo regional y las prioridades del quehacer público. Los retos que enfrenta la planificación en el siglo XXI están asociados a la consolidación de su presencia como herramienta de la política de Estado para enfrentar los desafíos propios del desarrollo. La etapa actual es especial, por el período de 15 años que ha establecido la Agenda 2030 para avanzar significativamente en el desarrollo sostenible.

Existen problemas referentes al desarrollo y al papel de la planificación que permanecen sin solución perdurable desde hace más de medio siglo. Los problemas de la secuencia temporal de políticas y planes, la consideración del largo plazo, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la articulación de la planificación global con la sectorial ya habían sido señalados desde el período en que la planificación despegó en la región. En este sentido, son reveladoras las consideraciones sobre los problemas del desarrollo y el papel de la planificación que un grupo de expertos, entre ellos un joven Osvaldo Sunkel, hacían a mediados de los años sesenta, en plena etapa de implementación de la Alianza para el Progreso, los grandes proyectos de infraestructura y la industrialización, en que se abrían expectativas optimistas sobre el desarrollo en la región (CEPAL/ILPES, 1976[9]; Martner y Máttar, 2012). Sin descartar que ha habido progresos, hay que afirmar que muchos de los problemas del desarrollo y de la práctica de la planificación que aquellos intelectuales identificaban hace 50 años permanecen hasta hoy. Por otro lado, si bien los cuadros institucionales y las normas, leyes y reglamentos se han ido adaptando a la nueva realidad, es frecuente que, en los hechos, la inercia se imponga y se mantengan prácticas de antaño. En el cuadro X.1 se muestran algunas diferencias en la práctica de la planificación en sus inicios y en el presente.

[9] Se trata de "Discusiones sobre planificación", una obra clásica de la disciplina, lectura obligada para los interesados en el tema; permanece como una de las más vendidas y con la mayor cantidad de reimpresiones de la editorial Siglo XXI. Recoge la discusión que tuvo lugar en un seminario, realizado en Santiago en julio de 1965, en el que participaron figuras pioneras del pensamiento cepalino, como Raúl Prebisch, José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso, Benjamín Hopenhayn, Carlos Matus, Enrique Iglesias, Norberto González y el propio Osvaldo Sunkel, entre otros. Sunkel tomó notas, recopiló los aportes y organizó y elaboró la obra.

Cuadro X.1
Ayer y hoy de la práctica de la planificación en América Latina

Ayer (década de 1950 a década de 1970)	Hoy (siglo XXI)
Entorno mundial y regional: período de crecimiento mundial de postguerra; expectativas positivas en el marco de la Alianza para el Progreso, industrialización sustitutiva.	Crecimiento mundial pausado y expectativas moderadas, con incertidumbre; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta una oportunidad para encaminar procesos de planificación.
Al nivel macro (nacional), el énfasis se ponía en la dimensión económica; lo social y lo ambiental no se consideraban en los planes.	Los planes nacionales incluyen explícitamente la noción de desarrollo sostenible (tres pilares). Los planes subnacionales y sectoriales lo consideran también, ya sea como objetivo o como componente transversal.
Planes y proyectos de infraestructura económica y social (comunicaciones, educación y salud) impulsados por la inversión pública y la Alianza para el Progreso.	El Estado complementa sus inversiones con inversión privada nacional y transnacional; se mantiene una importante deuda social; altibajos en el papel estratégico de la inversión pública; alianzas público-privadas.
Plan tipo "libro", estático y rígido, escrito por expertos, con participación ciudadana casi nula; seguimiento y evaluación escasos.	La planificación se concibe como un proceso, con participación y colaboración ciudadana. Es dinámica y flexible; seguimiento y evaluación cada vez más frecuentes.
Escasa coordinación entre los planes de desarrollo nacional y los de desarrollo territorial.	En lo formal y normativo, se pone de relieve la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno; en la práctica, los avances son modestos y heterogéneos.
Escasa consideración de la dimensión regional latinoamericana en la planificación del desarrollo nacional.	Persiste una consideración menor de la dimensión regional, con excepciones, como la del Ecuador, aunque se tiene en cuenta al mundo en su conjunto.
Planificación desde el centro, con muy poca retroalimentación desde los territorios. Los actores locales desempeñan un papel secundario.	Las iniciativas de descentralización han abierto el diálogo entre lo nacional y lo territorial, pero aún prevalece la visión centralista. La Agenda 2030 impulsa el papel de las fuerzas locales en el desarrollo territorial.
Vinculación de los planes nacionales con políticas sectoriales, pero poca interacción en la práctica. Preeminencia del centralismo.	Prevalecen dificultades de articulación de la planificación y las políticas macro con lo sectorial, aunque se han reformado los marcos institucionales para impulsar la cohesión entre ambos niveles.
Formulación de escenarios de largo plazo escasa en el quehacer público; se hacía de forma casi exclusiva en el sector académico.	El Estado se preocupa crecientemente por implementar políticas y planificación de largo plazo, que además sean referencia para la política pública de corto plazo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Máttar y L. M. Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2017.

1. La recuperación de la planificación

En los últimos 15 años, son temas que han ganado importancia en el quehacer de lo público en la región los ámbitos centrales de la planificación moderna, es decir, la coordinación entre escalas, niveles y sectores del Estado, el mercado y la sociedad; el monitoreo y la evaluación de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública; la dimensión territorial en los planes de gobierno, y la prospectiva y la formulación concertada de visiones de futuro. La recuperación de la

planificación, como una herramienta de las políticas de desarrollo, obedece a factores derivados tanto del acontecer interno como del orden internacional, asociados a la coyuntura y a elementos estructurales. Entre estos factores, a nivel de hipótesis, se identifican al menos los cinco que se describen a continuación.

a) El regreso del Estado

La progresiva ocupación por parte del Estado de espacios que se abandonaron o se dejaron al mercado en los últimos 25 años ha incidido en la recuperación del quehacer de la política pública y la planificación, especialmente cuando se trata de la tarea de la planificación para el desarrollo, pues el Estado es la única entidad que puede ejercer esta tarea de manera permanente, convocando a la sociedad y al mercado en una ecuación que se ha venido reconstruyendo para responder a objetivos de desarrollo con igualdad, pero en la que todavía pesan inercias que desigualan y que es preciso combatir. La planificación moderna se dirige a la búsqueda de un desarrollo integral, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que ampliado para abarcar el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente, basándose en los derechos económicos y sociales y considerando el largo plazo en las estrategias y en la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

b) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En segundo término, en la década de 2000 el empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como referencia, objetivo e hilo conductor de las políticas públicas hizo necesario un esfuerzo gubernamental de planificación encaminado al cumplimiento de las metas de dichos objetivos. Ello requirió también visión de largo plazo y la reivindicación del Estado como ente articulador de los esfuerzos en una nueva ecuación que lo vinculó con la sociedad y el mercado (CEPAL, 2010). Cabe apuntar que ello permitió asimismo algunos avances de lo que podrían denominarse esbozos de políticas de Estado en algunos países de la región, que perseveraron en el esfuerzo hacia el cumplimiento de los ODM. Para sostener el esfuerzo por superar tendencias concentradoras que se han prolongado por décadas se requieren políticas de Estado y planificación con visión de futuro. A fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se precisa una planificación moderna, acorde a los objetivos y metas acordados, además de contar con esquemas novedosos de seguimiento y evaluación de los indicadores intermedios.

c) Fortalecimiento de las finanzas públicas

El tercer factor se vincula con la capacidad que ha venido construyendo el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas. Ello, aunado al saneamiento fiscal, ha

impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo y, en diversas ocasiones, con un enfoque regional que contribuya a darle contenido a la integración, como ha ocurrido en los casos de la integración eléctrica en Centroamérica, los esfuerzos de integración fronteriza entre el Ecuador y el Perú, y entre el Ecuador y Colombia, y la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura económica en América del Sur[10].

d) El legado del modelo neoliberal

Un cuarto factor está relacionado con la reflexión sobre el legado de un modelo de desarrollo anclado en el mercado que arroja claroscuros (en parte como consecuencia de la crisis de 2008 y 2009) y que no termina de encaminar a la región en una trayectoria de crecimiento sostenido, poniendo de manifiesto la fragilidad del modelo primario exportador de América del Sur y la dependencia de la región norte de América Latina y el Caribe respecto del devenir de la economía de los Estadios Unidos (lo que llama, por cierto, a fortalecer la integración regional). Para la disminución sostenida de las brechas macroeconómica, de ingresos, productiva, social, territorial y de empleo se precisa una evaluación de los caminos que se han intentado con ese objetivo y la conclusión es inevitable: a fin de romper las tendencias concentradoras de décadas se requiere la intervención explícita del Estado, en un esfuerzo que necesita persistencia durante largos períodos e instrumentos como la planificación, para avanzar en el cambio estructural para la igualdad.

e) Nuevos liderazgos nacionales

Finalmente, un quinto factor se relaciona con una visión política más proclive a la planificación y, en general, a un papel más activo del Estado, sostenida por nuevas coaliciones y liderazgos políticos que asumen el Gobierno en diversos países de la región durante la década de 2000, como el Ecuador en 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia en 2006, la Argentina en 2003 y el Brasil en 2003. En estos países se registran algunos de los cambios más significativos en materia de planificación. Cabe señalar la presencia en dichas coaliciones de destacados liderazgos técnico-políticos que han contribuido a reconstruir la institucionalidad pública asociada a la planificación y a establecer nuevas ideas en cuanto a la teoría y la práctica de ella.

Un buen ejemplo de la vuelta de la planificación al quehacer público lo ofrece la República Dominicana (véase el recuadro X.2). La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de 2012, estableció el marco para las políticas públicas de los siguientes 20 años y surgió como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan nacional que

---

[10] Cabe apuntar que el amplio espacio fiscal que existió entre 2003 y 2008 se ha reducido, lo que ha venido afectando la inversión pública.

superara los cuatro años de duración de cada administración gubernamental. Por tanto, esta experiencia refleja una preocupación nacional proveniente de distintos sectores, convencidos de la necesidad de emprender acciones de mediano y largo plazo. En el último decenio, la continuidad en el ejercicio de gobierno de cuadros medios y superiores forjadores de un proyecto de nación ha contribuido a la continuidad de las políticas y programas (Sotelo, 2017). Esta experiencia es digna de consideración, pues puede constituirse en un caso ilustrativo de políticas de Estado en la región. El momento es propicio, ya que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requerirá de políticas y planificación con miradas de largo plazo.

Recuadro X.2
Planificación de largo plazo en la República Dominicana

En la República Dominicana tuvo lugar un período de intensa actividad de planificación en los años sesenta, con la creación, en 1962, de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). La planificación se debilitó más tarde, en los años ochenta, lo que se tradujo en una gestión rutinaria y en improvisación, con una excesiva centralización de la toma de decisiones, la ausencia de prácticas de gestión por resultados y de control de cumplimiento y el carácter inercial del presupuesto, entre otros problemas. Esta etapa se extendió hasta 2006, cuando se creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, con énfasis en la planificación global de mediano y largo plazo, al que se sumaron posteriormente dos herramientas centrales: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Mediante el PNPSP se ha asumido el desafío de reflejar el perfil de producción del sector público, de manera de asegurar una adecuada articulación con el presupuesto, pero con visión de largo plazo y con un vínculo estrecho con la Estrategia Nacional de Desarrollo, de acuerdo con cuyos ejes estratégicos y objetivos se estructura el Plan Nacional.

En 2009 se presentó la primera versión de la "Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación hacia un país mejor". El documento se elaboró a partir de diagnósticos sobre la situación de diversos sectores, apoyados por una vasta tarea de recopilación de estudios; se combinó trabajo académico, análisis de consistencia y aportes especializados con consultas a instituciones de gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones políticas. Se aplicaron diversos abordajes metodológicos (entre ellos, los de estudios de futuro) para examinar la relación entre las variables objetivo, estimar la capacidad de cada una de ellas para influir en el sistema e identificar de esa manera las palancas estratégicas del cambio.

La Estrategia Nacional fue sometida a un intenso proceso de consulta con organizaciones políticas, sindicales, empresariales, académicas, religiosas, culturales, municipalistas, de economía solidaria y de desarrollo local y organismos de la cooperación internacional. El documento, junto con el Anteproyecto de Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo de República Dominicana 2010-2030, fue remitido para consulta a los partidos políticos y al Consejo Económico y Social. Finalmente, con la denominación Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 quedó establecida en la ley núm. 1-12, promulgada a inicios de 2012. En la Estrategia Nacional de Desarrollo se define la visión de nación de largo plazo, que se desagrega en los siguientes cuatro ejes estratégicos:

Recuadro X.2 (conclusión)

i) Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.

ii) Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial.

iii) Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global.

iv) Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenible, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.

Para cada uno de estos ejes estratégicos se definieron objetivos generales, que a su vez se desagregaron en objetivos específicos, cada uno con líneas de acción y con medición de indicadores con sus respectivas metas.

Fuente: A. Sotelo Maciel, "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano-El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2017.

2. La planificación y la encrucijada del desarrollo regional

La CEPAL ha llamado la atención sobre la encrucijada en que se encuentra América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017 y 2016). La economía mundial crece menos, el comercio se desacelera, la volatilidad en los mercados financieros se manifiesta de manera recurrente y se mantiene la tendencia a la depreciación de las monedas de los países de la región. Esta depreciación —que en otras circunstancias podría ser favorable por el aumento de la competitividad asociado al precio relativo de la divisa— no es suficiente para impulsar las exportaciones debido a la decaída economía internacional, pero sí tiene un efecto nocivo en la inflación y en el salario real, lo que eleva el riesgo de que millones de latinoamericanos y caribeños en situación de vulnerabilidad transiten a la condición de pobreza.

La coyuntura llama a priorizar la gestión de corto plazo, en la búsqueda de formas de proteger el empleo, los programas sociales y la inversión. Pero es preciso mantener también la mirada en el horizonte de mediano y largo plazo; aprender del pasado para perseverar en el abatimiento de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para ello se requieren cambios estructurales de tal envergadura que solo se materializarán en el mediano a largo plazo, mediante políticas de Estado, gestión pública de calidad y una planificación

robusta, con sentido y orientación hacia el futuro que deseamos. Sobre la importancia de la visión de largo plazo en la gestión del desarrollo, afirmó Osvaldo Sunkel:

> Yo tengo este tipo de visión porque lo que estoy mirando es el largo plazo, yo creo que si uno está preocupado del ciclo de corto plazo, de lo que va a pasar este año, de lo que pasó el año pasado y de lo que va a pasar mañana, qué hacemos con la política fiscal, qué hacemos con la tasa de interés en la próxima reunión de política monetaria, no se percibe este panorama de evolución estructural que yo estoy tratando de describir y que me preocupa muy seriamente (Máttar y Perrotti, 2014a).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad para la consolidación de planes y políticas de Estado y para que los apremios de la coyuntura sean atendidos sin perder la visión de futuro a la que remite dicha Agenda, lo que lleva a la ruptura de falsos dilemas que conspiran contra el desarrollo. En el cuadro X.2 se presentan desafíos para la planificación y la política pública (y no dilemas o alternativas excluyentes) ante los cuales, en un marco de participación ciudadana, se deben buscar vías para articular, coordinar y ponderar soluciones con mirada de corto, mediano y largo plazos. En determinados momentos y coyunturas, uno de los dos integrantes del binomio podría tener mayor relevancia, sin que se pierda la interacción con el otro ni se dejen de lado las consideraciones de corto, mediano y largo plazos, como corresponde en el quehacer de las políticas de Estado.

Cuadro X.2
Intertemporalidad de la acción pública: ¿dilemas reales o falsos dilemas?

Énfasis en el corto plazo	Énfasis en el largo plazo
Gestión de la crisis	Planificación para el desarrollo
Ciclo	Tendencia
Coyuntura	Estructura
Urgencia	Trascendencia
Políticas de gobierno	Políticas de Estado
Mirada focalizada	Visión estratégica

Fuente: Elaboración propia.

El dilema intertemporal de las políticas y la planificación para el desarrollo lo plantea Sunkel en su reflexión sobre el neoestructuralismo:

> Concibo el neoestructuralismo como una continuación de la postura básica del estructuralismo, con algunos ajustes derivados de nuevas realidades tanto internas como internacionales. Por ejemplo, en los años 50 y 60 prestamos relativamente poca importancia a los fenómenos monetarios, financieros, o a los desequilibrios macroeconómicos […] porque había un margen de maniobra mayor en las políticas nacionales de control de cambios, movimientos de capitales […] En ese período,

> el Estado podía ampliar su capacidad de inversión y redistribución al tiempo que incurría en déficit fiscal o inflación. No es que se desconociera la importancia de la política de corto plazo, sino que los objetivos de las políticas eran de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. Si para eso había que incurrir en inflación, se tomaba el riesgo y se pagaba el costo (Treviño, 2006).

En esta encrucijada, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a trabajar en pro de un futuro de prosperidad en la igualdad, en el que la pobreza extrema se haya erradicado, para poner de relieve la aspiración que quizás resume mejor la idea central que propone la Agenda, transformar nuestro mundo. Es una gran oportunidad para potenciar las expresiones, herramientas y funciones de la planificación que se han venido fortaleciendo en los últimos años, como la disciplina de la prospectiva, de gran ayuda para mirar en un horizonte a 2030.

El ejercicio de la planificación en el siglo XXI en América Latina y el Caribe debe elevar su mirada hacia el futuro. Llegamos al momento de verificar si el retorno de la planificación tiene un sentido y una significación duraderos. Es la oportunidad para que la planificación se erija como instrumento activo al servicio de la Agenda 2030 con carácter regional, puesto que, si bien es una agenda mundial, cada país, cada región, cada continente deberá hacerla suya, adaptarla, adoptarla e implementarla de conformidad con las prioridades, metas e indicadores que sean relevantes en su caso. Es una oportunidad para aproximarse a la discusión del desarrollo desde la perspectiva regional y fortalecer la integración, a través del intercambio de experiencias, lecciones y buenas prácticas en el campo de la planificación.

3. La planificación en el siglo XXI

a) Funciones y procesos

La nueva arquitectura institucional de la planificación es amplia y compleja, y tiene su fundamento en normas constitucionales y legales en que se perfila su función estratégica. No obstante, es un hecho común a la mayoría de los casos que el órgano rector de la planificación no sea más que la punta de un iceberg de inmenso tamaño y profundidad. La necesidad de tener una mirada panorámica y sistémica de este conjunto, de sus complejidades e interrelaciones, señala un nuevo foco de atención para el que la teoría, la práctica y la institucionalidad deben aportar respuestas adecuadas con miras a garantizar su adecuada gestión, coherencia e impacto (Máttar y Cuervo, 2017).

En la literatura se ha propuesto una caracterización de las funciones de la planificación, atendiendo a sus componentes, herramientas de funcionamiento y etapas: la prospectiva, a fin de explorar el futuro y proveer insumos para su representación; la formulación de planes y programas; la coordinación

de políticas, para generar sinergias y concertación a fin de garantizar la participación e inclusión de todos los involucrados, y la evaluación de políticas y programas, para promover una gestión por resultados y mejorar el impacto del quehacer público (Martín, 2005; Cuervo y Máttar, 2014).

En esta aproximación se concibe la planificación para el desarrollo como un proceso dinámico y participativo, cada uno de cuyos componentes o fases secuenciales tiene objetivos y alcances determinados (véase el cuadro X.3). Esta representación esquemática puede aplicarse a procesos nacionales, subnacionales, globales y sectoriales.

Cuadro X.3
Fases y componentes de los procesos de planificación para el desarrollo

Fase	Objetivos
1. Prospectiva	− Articular las expectativas de la ciudadanía como un colectivo, a través de diálogos para la resolución de conflictos y la búsqueda de consensos. − Anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos. − Proveer elementos para la determinación de una imagen deseada de futuro. − Proveer insumos para definir una estrategia de desarrollo.
2. Formulación	− Identificar los contenidos de las políticas públicas. − Decidir qué contenidos logran mejor el objetivo de desarrollo, dentro de las limitaciones existentes (recursos, información, capacidad de implementación). − Diseñar objetivos e instrumentos de planificación y políticas.
3. Coordinación	− Propiciar mecanismos para asegurar la consistencia, coherencia y complementariedad de las políticas públicas dentro de las diferentes escalas de gobierno (nacional, subnacional y local). − Impulsar la correspondencia y el diálogo entre las acciones globales (nacionales), las sectoriales (industria, minería, agricultura, entre otros sectores) y las transversales especializadas (ciencia y tecnología, competitividad, medio ambiente y otras). − Propiciar mecanismos para maximizar la eficiencia y la eficacia de la ejecución de los programas y la inversión públicos. − Generar sinergias y concertación para garantizar la participación e inclusión de todos los involucrados.
4. Evaluación	− Analizar los resultados de la planificación, las políticas y la gestión pública, en el aparato gubernamental y en su relación con el Parlamento y con la ciudadanía. − Proveer evidencia para retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar el desempeño gubernamental. − Mejorar la entrega de resultados positivos a la ciudadanía derivados del uso de los recursos públicos. − Promover una cultura de gestión por resultados para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Martín, "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005 y L. M. Cuervo y J. Máttar, "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2014.

Ahora bien, puede haber un acuerdo, en principio, sobre los objetivos y funciones de la planificación desde una perspectiva normativa, aunque es frecuente que, en la práctica, se moldeen según la coyuntura, la etapa del desarrollo y las prioridades políticas. Como se afirmó antes, durante los años noventa y hasta mediados de la década de 2000 la planificación menguó

considerablemente en la región, en un entorno de disminución del papel del Estado y preponderancia del papel del mercado, y en la etapa actual de recuperación busca redefinir su papel en la política pública, por ejemplo, según se ha insistido, como herramienta coadyuvante de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

b) Nuevas funciones

En el marco de la recuperación de la práctica de la planificación en la última década, asociada con la reivindicación del papel del Estado en el desarrollo, un enfoque alternativo sobre las funciones de la planificación se refiere a las acciones principales que otorgan a esta actividad un sentido único y diferenciable de las otras acciones que realiza el Estado en relación con la definición de caminos de acción futuros. Esta aproximación puede ser particularmente útil en el marco del interés de la región por incidir en la construcción de un futuro sostenible, especialmente a la luz de la Agenda 2030.

En la medida en que nos referimos a la planificación para el desarrollo, se requiere precisar con claridad esta orientación, en el sentido de establecer los tipos de elementos con que se busca incidir directamente en la aceleración o impulso de los procesos de desarrollo en todas sus dimensiones (económica, social y ambiental) y en todos los niveles de responsabilidad del Estado. En esta aproximación, se supone que la planificación puede ser considerada en dos niveles de análisis: uno en el que se presenta de manera lineal como una etapa o fase dentro de un proceso de gestión del desarrollo y otro en el que se plantea una distinción de carácter jerárquico, al entenderla como el pensamiento que precede y preside a la acción. En estas relaciones se sustentan las funciones que la planificación para el desarrollo está llamada a cumplir en el siglo XXI (CEPAL, 2013), a saber:

- Proveer conocimiento, en respuesta a la necesidad de entender de la mejor manera posible y eficiente al objeto de la planificación, que puede ser el país como un todo, una región o un sector específico. En la práctica, se trata de transformar datos que de manera aislada carecen de significación relevante para la toma de decisiones, o bien generarlos por medio de instrumentos nuevos. Mediante procesos específicos a cada temática, estos datos se transforman en información, agregando valor a los saberes y prácticas existentes en las diferentes fuentes analizadas. Esta función de conocimiento generalmente se observa de manera más clara en la elaboración de diagnósticos o análisis de base; sin embargo, en todas las fases de un proceso de planificación encontramos evidencia de producción de nuevo conocimiento.
- Generar consensos: esta función de la planificación está asociada al establecimiento de acuerdos mínimos entre los actores que participan en el proceso de planificación, que pueden cumplir diferentes roles (sociedad civil, Estado, empresas y otros), cuyos intereses, necesidades y deseos se busca que queden plasmados

en los objetivos, a través de pactos sociales o territoriales, por ejemplo. A fin de definir los elementos o componentes de la planificación para el desarrollo, se requiere de un proceso de negociación y diálogo dirigido a enfrentar conflictos y alcanzar convergencias, en el que se identifican responsables, recursos disponibles y formas de aportar al logro de los objetivos.

- Promover la comunicación: esta actividad no solo se restringe a la difusión de la información contenida en los planes hacia la comunidad, grupos organizados, otros organismos del Estado o el sector privado, sino que también incluye una forma más compleja de construcción de realidad a partir de un discurso con base real (función de conocimiento), interpretado y consensuado por los actores mediante la participación (incluidas todas las fases del ciclo de planificación, prospectiva, formulación, coordinación y evaluación). En este sentido, el elemento básico se plantea en la definición del concepto de "hacia dónde vamos", presentado como una visión o vocación.

En la etapa del desarrollo que vive la región y con mirada de largo plazo, es pertinente considerar las funciones, fases o componentes de la planificación a la luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La recuperación de la labor de esta disciplina en el marco del quehacer público en la región puede consolidarse en la medida en que ella contribuya a la implementación de los ODS y al seguimiento y examen de los progresos logrados en su cumplimiento, como han declarado todos los países, lo que obliga a adecuar las funciones de la planificación a esta ambiciosa agenda.

c) Participación ciudadana en los procesos de planificación

En las últimas dos décadas se han producido en la región transformaciones que han conformado un nuevo contexto del desarrollo. Entre las más relevantes, pueden mencionarse el progreso de la democracia (no sin altibajos) y la creciente participación ciudadana en el quehacer público. Este nuevo contexto plantea desafíos de Estado, de gobierno y de gestión pública que no deben escapar al ámbito de los intereses de la planificación para el desarrollo.

Mediante la participación ciudadana y las movilizaciones sociales, los actores de la sociedad civil buscan abrir espacios y hacer oír su voz como respuesta a estructuras de poder concentradas y excluyentes, instituciones estatales relativamente débiles y poco legítimas, y problemas de violencia, seguridad ciudadana y exclusión social. Gracias a la democratización, los avances en educación y el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, la población latinoamericana y caribeña parece transitar a una fase en que las asimetrías sociales ya no se perciben como el estado normal de las cosas (PNUD, 2012, págs. 22 y 115, citado por Máttar y Cuervo, 2017), sino como una anomalía que es necesario corregir.

En la planificación moderna, particularmente en los ejercicios de formulación de visiones de país en los que es preciso poner en juego la relación entre corto, mediano y largo plazo, y la coordinación entre niveles de gobierno, la presencia ciudadana actuante a lo largo del proceso es imprescindible, como ilustra la experiencia de la elaboración del plan de desarrollo de largo plazo de Guatemala (véase el recuadro X.3).

Recuadro X.3
La participación ciudadana como fuente de legitimidad para la planificación a largo plazo y su articulación con el mediano plazo: la experiencia de Nuestra Guatemala 2032

Guatemala brinda uno de los ejemplos de recuperación de la planificación para el desarrollo en el siglo XXI. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) empezó a orientar su ejercicio al largo plazo hace menos de un decenio. En el período más reciente, en el marco de un proceso participativo, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, que incluye una visión de país a ese año.

El plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 es una propuesta de país estructurada, argumentada y fundamentada técnicamente, que está previsto implementar en procesos continuos de corto, mediano y largo plazo, mediante la superación de los principales problemas estructurales —sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos— que han configurado hasta el momento un desarrollo desigual y excluyente en el país.

En la cosmovisión maya, un k'atun es el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Cada k'atun representa un proceso de perfeccionamiento de las relaciones entre el ser humano, la sociedad y la naturaleza (CONADUR/SEGEPLAN, 2014, pág. 3). En este sentido, el plan K'atun establece prioridades nacionales y metas por alcanzar en un período de 20 años.

La elaboración del plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 como instrumento de desarrollo tiene precedentes en las iniciativas en materia de lucha contra la pobreza sobre la base de la política social y la planificación territorial, que el Gobierno impulsa desde 2007.

El plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 se concibió como el plan nacional para el desarrollo de todas y todos los guatemaltecos. Desde ese planteamiento inicial, se dio un salto cualitativo importante cuando, a inicios de 2013, se concibió la formulación del plan nacional como el punto de partida de la planificación y el desarrollo con una visión más humana, realista e integral, dada la historia de exclusión y las complejidades del país. En la actualidad el plan se encuentra en etapa de ejecución y es base fundamental de las políticas públicas vigentes en Guatemala.

Fuente: V. Chanquín, "Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atún: 'Nuestra Guatemala 2032'", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2015 y Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (CONADUR/SEGEPLAN), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala, 2014 [en línea] http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf.

La CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad (CEPAL, 2016 y 2010) en una ecuación en que la participación ciudadana sea fundamental, pues hasta

el momento la controversia, los disensos y los consensos se han producido principalmente entre el Estado y el mercado. La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación a lo largo de los territorios nacionales.

Hay dos consideraciones fundamentales en torno a la reivindicación de la planificación del siglo XXI. La primera es que la planificación pueda interpretar el contexto y el momento político, que logre constituirse en una herramienta poderosa para quienes toman las decisiones y plasmar en las etapas de diseño e implementación los diversos intereses manifestados por los grupos sociales vinculados directa o indirectamente a lo que en ella se propone. Esto último indica la necesidad de una segunda consideración: establecer el carácter participativo que hoy exige un proceso de planificación en cada escala donde esta se lleve a cabo y también en la modalidad de planificación multiescalar[11].

La planificación multiescalar participativa está estrechamente vinculada a los modelos de gobernanza de la actualidad. La gobernanza reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos en los que por su propia naturaleza política se acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.

La planificación multiescalar o de múltiples niveles es entendida como expresión de objetivos, estrategias y prioridades que se desarrollan en distintos niveles del Estado, en la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral. La posibilidad de diálogo entre diferentes agentes que representan posiciones de poder diversas es un componente fundamental en procesos democráticos dirigidos a lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida.

La participación ciudadana es un concepto central en estas discusiones. El concepto de ciudadanía se relaciona con el de participación, en el sentido de que si la ciudadanía es la soberana, es, por lo tanto, la llamada a ser protagonista de la toma de decisiones, lo que se realiza a través de las instituciones democráticas. La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la obligatoriedad de que la ciudadanía sea parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los procesos electorales[12].

Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se comprometa y tome parte en los temas públicos.

---

[11] Las consideraciones sobre planificación multiescalar participativa que se abordan aquí están basadas en Sandoval, Sanhueza y Williner (2015).

[12] El derecho a la participación como derecho humano se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El desafío es ampliar las esferas de la vida pública, lo que implica extender el concepto de ciudadanía y de política. Por ello es tan importante recuperar el sentido de lo público y darle valor a "aquello que nos pertenece a todos" en medio de una cultura que privilegia lo privado y la visión individualista.

El espacio público necesita protagonistas y líderes convencidos de la relación directa entre el bienestar colectivo e individual. Es necesario que las personas y sus formas de organización se apropien del espacio público para lograr ser parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La instancia en la que se generan procesos de planificación es uno de los espacios donde convergen diferentes actores para abordar asuntos públicos.

Toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, que proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación. Estos principios son los de transparencia y acceso a la información, voluntariedad, no exclusión, reconocimiento y respeto a la diversidad.

d) Prospectiva y planificación para el desarrollo

Una de las consecuencias de la estabilización macroeconómica de los años noventa fue el renaciente papel que se asignó a la planificación de mediano y largo plazo en el nuevo siglo y, en ese marco, a la formulación de visiones de desarrollo nacional de largo plazo (véase el cuadro X.4). Gracias a los ingentes recursos que recibían los Estados por la exportación de materias primas en la primera década del siglo (en América del Sur principalmente), una expresión de ese renacer fue el repunte de la inversión pública, que necesitaba planificarse con visión de futuro, en especial en el caso de la dedicada a la infraestructura (Máttar y Perrotti, 2014b)[13].

Con discontinuidades y escasos frutos, los países de la región continúan trabajando en el diseño y puesta en marcha de políticas de largo plazo que superen los límites temporales de cada Gobierno y se articulen con aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional. La práctica de la prospectiva carece aún de mecanismos y puentes consolidados de articulación con la política pública y su implementación. Además, solo en una pequeña cantidad de casos se encuentra institucionalizada y no se dispone, por lo general, de medios de capacitación ya sea de personas o de instituciones (Rodríguez y Cuervo, 2014). La prospectiva se refiere a procesos de anticipación en que se identifican oportunidades y amenazas que se visibilizan a través de visiones de futuro de mediano y largo plazo. Como forma de pensamiento, la prospectiva alienta la innovación, la evaluación estratégica y el modelamiento proactivo del futuro (PNUD, 2014, pág. 4). Puede ser, por tanto, un componente estructural de la política pública cuando esta se plantea objetivos de largo plazo.

[13] Véase una discusión sobre los procesos de formulación de visiones de futuro en la región en Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2014.

Cuadro X.4
América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo

País	Planes de desarrollo de largo plazo o visiones de futuro	Fecha de lanzamiento
Argentina	Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	2004
Barbados	The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025	2005
Belice	Vision for Belize by the Year 2030	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)	2012
Brasil	Brasil 2022 - Brasil 3 tiempos	2010
Colombia	Visión Colombia II Centenario: 2019	2010
Costa Rica	Proyecto Bicentenario: Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021	2010
	Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional	2013
Cuba	Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011	2011
	Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos	2017
Ecuador	Visión 2021 (contenida en el Plan Nacional para el Buen Vivir (cap. 5))	2013
	Visión Ecuador 2035	2015
El Salvador	Apuestas estratégicas para el año 2024 (contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014)	2009
Granada	Grenada Strategic Development Plan 2030	2014
Guatemala	K'atun, Nuestra Guatemala 2032	2014
Haití	Plan estratégico de desarrollo para Haití 2030	2010
Honduras	Visión de País 2010-2038	2010
	Plan de Nación 2010-2022	2010
Jamaica	Vision 2030 Jamaica. National Development Plan	2012
México	Visión 2030. El México que Queremos	2007
Panamá	Visión Nacional 2020	1999
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	2014
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	2011
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	2010
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013-2025	2013
Santa Lucía	Saint Lucia National Vision Plan	2008
Trinidad y Tabago	Vision 2030. The National Development Strategy of Trinidad and Tobago, 2016-2030	2016
Uruguay	Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050	2011

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e información oficial de los países; Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Gobierno de Granada; San Vicente y las Granadinas, Ministerio de Hacienda y Planificación Económica, y Uruguay, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La formulación de escenarios de futuro, especialmente cuando es liderada o coordinada por el Estado (como en los casos que se mencionan en el cuadro X.4), convocando a la sociedad y al mercado, puede convertirse en

guía de la acción pública contemporánea. En el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la prospectiva se revela como una herramienta poderosa para descubrir escenarios, discutir sobre aquellos deseados, alcanzar consensos y alinear en cada país prioridades que faciliten el tránsito hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La utilización de los estudios de futuro como parte integral de la acción de la política pública es aún incipiente en la región, pero en algunos países se han instalado ya capacidades, cuyo aprovechamiento podría servir de experiencia en otros, enriquecer las políticas y así dar un impulso importante al avance de la agenda de desarrollo de largo plazo.

e) Megatendencias y su impacto en la región

En la región es exiguo el conocimiento sobre los hechos y megatendencias que están conformando el mundo del futuro; menos aún se reconoce el impacto que ello tendrá en los países, y apenas asoma la preocupación por construir un futuro sostenible, próspero, con inclusión e igualdad, vale decir, los grandes temas pendientes del desarrollo en la región. En el ejercicio de la prospectiva en América Latina y el Caribe es manifiesta la ausencia de miradas regionales de conjunto.

En el período reciente, en el mundo desarrollado, principalmente, se han realizado trabajos en que se explora el futuro desde diferentes perspectivas y con diversos objetivos. Es probable que la crisis financiera mundial que se inició en 2008 haya motivado una renovada reflexión sobre la necesidad de prepararse mejor para enfrentar acontecimientos inesperados y disruptivos; los estudios de futuro y su herramienta básica, la prospectiva, son útiles para analizar y reducir la incertidumbre y el riesgo, que se han exacerbado en los últimos años, y, de ese modo, dotar a la política pública de herramientas para anticipar choques de diversa naturaleza y atenuar su impacto, en camino a la construcción de un futuro mejor[14].

En la mayoría de estos estudios se explora el futuro desde la perspectiva del mundo desarrollado —en su condición de impulsor principal de las megatransformaciones y constructor soberano de su propio futuro y, tal vez, de aquel del resto del mundo—. En la configuración de las tendencias y los motores del cambio, América Latina y el Caribe aparece poco, como actor transformador, como espacio de rupturas o como generador de su propio futuro. Su relevancia suele vincularse a la biodiversidad y a la riqueza de sus recursos naturales, susceptibles de convertirse en materia prima para ser transformada en otras regiones (Máttar, 2015). En cambio, son de notar los trabajos elaborados sobre el continente asiático (principalmente el Japón, la República de Corea, Singapur, China y la India), que evidencian su creciente peso económico, tecnológico y político en las tendencias y la configuración del mundo del futuro.

[14] Véanse, por ejemplo, Atlantic Council (2013); Unión Europea (2015); Mckinsey Global Institute (2017) y Foro Económico Mundial (2016).

La encrucijada mundial y de la región es particularmente propicia para impulsar el ejercicio de la prospectiva y la planificación de largo plazo en el quehacer de lo público. Un escenario de mediano plazo de moderado crecimiento y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son factores que obligan a explorar alternativas a la senda y el estilo de desarrollo y a los motores de crecimiento que ha tenido la región en los últimos 25 años (aspectos de los que nos ocupamos en la siguiente sección).

La complejidad del escenario internacional pone de relieve, una vez más, la necesidad de llevar adelante transformaciones estructurales con tres fines: i) elevar la tasa de inversión, tanto pública como privada, y especialmente la dirigida a infraestructura; ii) elevar sistemática y sostenidamente la productividad de la economía y al mismo tiempo reducir su heterogeneidad, entre sectores y entre empresas de distinto tamaño, y iii) revitalizar la integración y la cooperación regional, todos ellos aspectos centrales de una agenda de mediano a largo plazo que requiere iniciarse ya.

C. Perspectivas de la práctica de la planificación: sus retos y su papel en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

1. El mundo y América Latina y el Caribe: transformaciones hacia 2030

América Latina y el Caribe enfrenta el reto de mantener el crecimiento en niveles compatibles con la creación de empleos productivos, que permitan además conservar las prioridades en lo social y lo ambiental, de modo de proteger la sostenibilidad del proceso en el largo plazo, preservando el enfoque integral del desarrollo en el marco de un entorno mundial desfavorable. La necesidad de elevar la carga tributaria por medio de una estructura mejorada, a fin de que el Estado cuente con más recursos para redistribuir y elevar la inversión pública, seguirá en la agenda pública, pero enfrentará restricciones debido al menor ritmo de acumulación; ello demandará más racionalidad, eficiencia y calidad en la gestión del sector público y, también, más y mejor planificación.

Ante la prioridad de atender la coyuntura, no se debe perder de vista el horizonte de largo plazo para mantener las transformaciones estructurales en la agenda pública. Elevar la mirada más allá del corto plazo posibilita: i) anticipar posibles choques externos y contar con herramientas para enfrentarlos; ii) explorar escenarios de futuro y acordar visiones de país (o de región, inclusive); iii) trazar el camino para transitar hacia ese escenario de futuro deseado, y iv) aprovechar el impulso de la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible a fin de lograr los alineamientos y la adecuación a las prioridades de las agendas nacionales y la regional, así como reafirmar la necesidad de la integralidad de las políticas y visiones del desarrollo.

El cambio estructural progresivo que propone la CEPAL nos refiere al largo plazo y, por tanto, a la necesidad del pensamiento prospectivo para moldear e incidir en el futuro, lo que a su vez requiere rupturas en el quehacer habitual (*business as usual*) de las instituciones, los aparatos productivos, la gestión pública, en fin, la disfuncional ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad[15]. Se trata de elementos que no deben perderse de vista, a diferencia de lo que ocurrió en el período de auge de las materias primas, cuando la región dejó ir una oportunidad para generar cambios transformadores, en un contexto en que las condiciones eran más propicias.

En la región persisten características estructurales que obstaculizan la agenda de desarrollo, como planteaban Sunkel y otros pioneros del desarrollo hace décadas, o como sostuvo Fajnzylber más recientemente: la naturaleza estructural de los problemas queda de manifiesto al repasar y constatar las similitudes entre el hoy y el ayer. La región y el mundo han cambiado, pero quedan asignaturas pendientes que se remontan a más de seis décadas atrás: la baja carga tributaria, la heterogeneidad productiva, una inserción externa vulnerable, la mutua retroalimentación entre la pobreza y la desigualdad en diversas dimensiones y la carencia de una visión estratégica de largo plazo, que, en conjunto, constituyen retos fundamentales del desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad que propone la CEPAL para América Latina y el Caribe.

2. La planificación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

> Alentamos a todos los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de *planificación* existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda. (Naciones Unidas, 2015a, énfasis del autor)[16].

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta nueva hoja de ruta brinda a América Latina y el Caribe una oportunidad histórica para alcanzar y consolidar, con una mirada estratégica de largo aliento, la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de las desigualdades, el

---

15 El cambio estructural progresivo se caracteriza por la incorporación creciente de conocimiento en los procesos productivos, acompañada de una mayor inclusión social y de un crecimiento dinámico bajo en carbono. Véanse CEPAL, 2016 y 2010.

16 El subrayado es del autor.

crecimiento económico inclusivo, la transformación productiva basada en el progreso técnico, la sostenibilidad de las ciudades y el combate del fenómeno del cambio climático, entre otros objetivos.

La mirada de largo plazo en la planificación y las políticas públicas es fundamental para la agenda de desarrollo sostenible. La Agenda 2030 crea una ocasión propicia para que los países y la región en su conjunto vinculen sus agendas de gobierno con los ODS, acercándolas a la condición de agendas de Estado, que tengan 2030 como año objetivo; dicho de otra forma, se trata de dar a los ODS un carácter latinoamericano y caribeño, considerando objetivos y prioridades nacionales. En algunos países, los Gobiernos buscan otorgar a la planificación un papel protagónico en el ejercicio de la política pública, para cubrir un vacío en materia de reflexión prospectiva, coordinación, organización y evaluación de las estrategias de desarrollo (Cuervo y Máttar, 2014).

Al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional puso de relieve la importancia de los medios de implementación, como la tecnología, el financiamiento, las políticas y las alianzas y la cooperación internacional. En cuanto componente de las políticas, la planificación es un medio de implementación y su papel está señalado en la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas[17]. Dicho papel es clave para impulsar la unificación de objetivos globales con planes nacionales de desarrollo. En esta dirección, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 destacó:

> La agenda post-2015 debe permitir que cada nación haga realidad sus propias esperanzas y planes. Aprendimos de los ODM que los objetivos globales solo se ejecutan de modo eficaz cuando hay una apropiación a nivel local —son incorporados en los planes nacionales como metas nacionales—, y esta es una importante lección para la nueva agenda (Naciones Unidas, 2013).

La Agenda 2030 se elaboró en forma participativa, a través de foros y conferencias internacionales, en reuniones de alto nivel y consultas globales, y recogiendo el sentir de diversos sectores de la comunidad internacional. La Agenda provee la definición de los Objetivos y sus metas, que conforman una estructura invariable, y el marco de indicadores mundiales para el monitoreo de los logros hace posible que los indicadores se adapten a nivel regional, ya que esta es una de las lecciones aprendidas de los ODM (véase el recuadro X.4). Otras lecciones que permitieron robustecer la Agenda 2030 fueron la consideración de la dimensión del territorio, de las desigualdades en sus diversas manifestaciones y de los problemas de la medición de los indicadores.

---

[17] Véase Naciones Unidas (2015). Los países de la región han otorgado un mandato a la CEPAL, a través de su órgano subsidiario el Consejo Regional de Planificación del ILPES, para dar prioridad a aquellas acciones que contribuyan a alinear los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Véase ILPES-CEPAL (2015).

Recuadro X.4

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1) Pobreza extrema cero: los ODM incluían el objetivo de reducir la incidencia del hambre y la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015, mientras que en los ODS el objetivo es erradicar la pobreza extrema.
2) Objetivos universales: la mayoría de las personas más pobres viven en los países de ingresos medios. La desigualdad es el problema fundamental, y esto se aplica a los países ricos y pobres por igual. Los ODS son un conjunto de objetivos aplicables a todos los países.
3) Objetivos integrales: los ODM fueron ocho; el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 recomendó 12 ODS; en su informe, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible recomendó 17 ODS. Finalmente, el documento aprobado por la Asamblea General incluye 17 Objetivos y 169 metas, que representan la complejidad del desarrollo sostenible a nivel mundial.
4) Distinguir el hambre y la pobreza: en los ODM, el hambre y la pobreza se agrupaban (en el ODM 1); en cambio, en los ODS, además de la pobreza, se incluye la seguridad alimentaria y nutricional.
5) Financiamiento: los ODM se concibieron para ser financiados en gran medida por los flujos de ayuda, que fueron insuficientes. En los ODS se pone énfasis en una estrategia basada en las propias capacidades de los países para hacer frente a los desafíos sociales.
6) Monitoreo y evaluación: revolución de los datos: en los ODM no se especificaron las formas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En los ODS se afirma la necesidad de aumentar significativamente la disponibilidad de datos de alta calidad, oportunos y fiables, desglosados por ingresos, género, edad, raza, etnia, condición migratoria, ubicación geográfica y otras características pertinentes en el contexto nacional.
7) Educación de calidad: los ODM se centraron en lo cuantitativo (por ejemplo, las altas tasas de matriculación). Los ODS representan un intento de la comunidad mundial para centrarse en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como en el papel de la educación en la consecución de un mundo más humano.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Global Advocacy [en línea] http://advocacy.thp.org/.

Para hacerse cargo de las lecciones obtenidas a partir de los esfuerzos dirigidos a lograr los ODM, en el proceso de discusión de la agenda para el desarrollo después de 2015 los países señalaron la utilidad de la planificación como una herramienta para su implementación. La CEPAL ha afirmado que América Latina y el Caribe cuenta con una arquitectura institucional regional y subregional, en la que se incluye a los órganos subsidiarios de la Comisión, para respaldar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[18]. También es necesario señalar los esfuerzos de los países de la región en materia de la planificación para el desarrollo, que permiten conectar los objetivos de corto plazo con una visión estratégica de mediano y largo plazo, así como el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística, principales productores de los datos que permitirán dar seguimiento a los Objetivos acordados, así como los mecanismos participativos que involucran a una pluralidad de actores en la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional y local (CEPAL, 2015).

[18] Véanse más detalles en Naciones Unidas (2015b).

3. El futuro que todos queremos

La exploración de escenarios alternativos de futuro ofrece la oportunidad de "escoger" un futuro posible (futurible) que todos queremos. Tomando como guía el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en junio de 2012, es factible preguntarse cuál sería una imagen deseada de futuro para América Latina y el Caribe compatible con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2012). En el recuadro X.5 se presenta dicho escenario por el que se apuesta, es decir, aquel en que los ODS se cumplen a 2030. La forma de describir dicho escenario proviene de los resultados de un ejercicio de consulta sobre el clima de la igualdad y la prospectiva del cierre de brechas del desarrollo a 2030 que la CEPAL realizó a cerca de 1.300 expertos y conocedores de la región (CEPAL/ILPES, 2016). El escenario deseado no es sorprendente: los grandes objetivos y metas están claros, en correspondencia con los ODS. Resta desde luego la tarea de cumplirlos, pues no es lo mismo conocer el camino, que recorrerlo.

Recuadro X.5

El escenario "apuesta" o el futuro que todos queremos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible se cumplen en América Latina y el Caribe a 2030

En 2030, el crecimiento del PIB es mayor que el promedio mundial y genera empleos de calidad, la tasa de inversión supera la barrera histórica del 25% del producto, el pacto fiscal se ha consolidado, el gasto público ha mejorado cuantitativa y cualitativamente, las exportaciones se han diversificado en productos y servicios de valor agregado medio y alto, y el comercio intrarregional convierte a América Latina y el Caribe en un nuevo jugador con capacidad negociadora, estable institucionalmente y líder en procesos de innovación.

La redistribución del ingreso y la menor desigualdad en otras dimensiones han eliminado la indigencia y reducido la pobreza a un solo dígito, lo que ha estado acompañado de un crecimiento considerable y sostenible de las clases medias, que se han transformado en la base de las economías.

La calidad de la educación y los procesos de innovación educativa posicionan a la región como un destino académico de primer orden. La igualdad de género ha permitido que al menos el 50% de los cargos públicos y de elección popular sean ocupados por mujeres, con igual remuneración que los hombres.

Se enfrenta el cambio climático mediante la transformación de las matrices energéticas, liderando a partir de energías renovables el consumo y la producción, explotando los recursos naturales de manera sostenible y protegiendo las zonas forestales.

La integración económica, académica, cultural, científica y tecnológica en la región es una realidad; a partir de un pacto por el futuro de la región, América Latina y el Caribe, como bloque compacto y cohesionado, lucha por un lugar destacado en las decisiones globales.

En un marco de consolidación de las democracias y la participación, las prioridades de este tiempo se concentran en el ser humano y la sostenibilidad del planeta, y el conocimiento es considerado nuestro principal capital; la región cumple con lo pactado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la mayoría de los países avanzan aún más, acercándose al umbral de los países desarrollados.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL/ILPES), "Segunda encuesta sobre el clima de la igualdad y las brechas del desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados preliminares", 2016, inédito.

D. Epílogo: la dimensión política de la planificación[19]

En el concepto contemporáneo de planificación se retoman las aspiraciones originales y fundamentales, expresándolas en un lenguaje apropiado al momento actual. Se plantea así que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo (Cuervo y Máttar, 2014).

En lo político, se le pide a la planificación contribuir a la construcción de liderazgos orgánicos, empezando por el suyo propio, sin el cual carecerá de la fortaleza que se le solicita (Riffo, 2015). Para llevar a cabo la planificación, es necesaria, igualmente, una reflexión teórica capaz de ponerse a tono con los desafíos del momento, indispensable para acelerar los procesos de aprendizaje y conocimiento a través de la práctica. Se requiere también la reconstrucción de escuelas e instituciones de formación de capacidades individuales y colectivas para su ejercicio y mejoramiento continuo (Cuervo y Máttar, 2014).

La planificación es una disciplina con la que se busca inducir transformaciones sociales y, en ese sentido, su práctica se constituye en un proceso político, en el que se juegan intereses, conflictos y poder. Por otro lado, la planificación precisa de un discurso y una narrativa política que ponga el acento ya no solo en lo inmediato y urgente, sino también en lo trascendente y estructural, que contribuya a marcar rumbos y facilitar acuerdos para propiciar las transformaciones hacia un futuro mejor con ayuda de la prospectiva.

Los sistemas de planificación son instrumentos ordenadores de las estrategias contenidas en un proyecto político que el Gobierno propone como modelo de Estado. En otras palabras, confiar en procesos de planificación es creer en las posibilidades de la acción política del ser humano (Medina Echavarría, 1972, págs. 26 y 54). La planificación es un proceso político porque las estrategias que son contenidas en ella se derivan de las luchas —en las esferas gubernamental y no gubernamental— por establecer un punto de vista hegemónico que configura real o potencialmente un proyecto político que el Gobierno en ejercicio, instalado en el Estado, de acuerdo con el período legal que le corresponda, intenta establecer.

Un proceso de planificación que no contemple el carácter político (la lucha de intereses, los conflictos, la pugna por establecer un modelo de Estado) está destinado a producir como resultado un documento más de las burocracias estatales. La pregunta fundamental es, entonces: planificar, ¿qué, para qué y para quiénes? Por ejemplo, ¿para acelerar el crecimiento

[19] Esta sección está basada en Williner (2015).

o para lograr transformaciones sociales? Si se opta por lo segundo, con la estrategia se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida de los quintiles más pobres de la población, en contraposición a los intereses políticos, económicos y sociales de los grupos pertenecientes a la clase dominante que, en muchos casos, controla los principales aparatos del Estado.

Diseñar cualquier estrategia en un plan de desarrollo exigirá un diagnóstico de las contradicciones de la estructura económica y del sistema político imperante, de las fuerzas sociales existentes y posibles de ser organizadas, de las instituciones y de las formas de organización social establecidas (Coraggio, 2004, pág. 125). Como en toda estrategia real, se deberá establecer qué objetivos se propone, quiénes son los aliados, quiénes los afectados y quiénes los posibles beneficiados, así como cuáles son las contraposiciones (*trade offs*). La estrategia deberá pensarse de principio a fin políticamente, realizando una lectura del mundo en el que se pretende que el plan opere.

En los procesos de planificación, tener poder no debe significar que se ordene a otros que cambien, piensen diferente o renuncien a sus intereses. En una democracia, el poder real para cambiar situaciones y mantener la gobernabilidad de un sistema supone la habilidad para escuchar a otros, dialogar y acordar luego la necesidad de los cambios. Benjamín Hopenhayn sostiene que en una estrategia progresista la planificación es clave para la construcción permanente de poder y que la planificación "puede cambiar algo en la medida en que se afianza y se construye poder [...] La planificación objetiviza y racionaliza el ejercicio de las funciones del Estado" (Casparrino, 2010).

La capacidad de la planificación como creadora de sentido deberá consolidarse, o reconstruirse (cuando sea el caso), sobre la base de la creciente y siempre viva conciencia de los desequilibrios y las brechas sociales, políticas y económicas entre las que se mueve, y las que debe esclarecer y confrontar para contribuir a la construcción de imágenes amplias y legítimas del bien común. Como parte de este proceso, se debe afirmar el compromiso de poner la planificación al servicio de la construcción de un mundo convergente con la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La apropiada respuesta a los desafíos de gobernanza parte del reconocimiento de la asociación indisoluble entre planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello se requiere, por tanto, continuidad en la búsqueda de formas de articulación, perfeccionamiento e innovación permanente de las herramientas e insistencia en el hecho de que la planificación es parte de un ciclo de inacabable retroalimentación entre planificación, gestión, coordinación, evaluación y monitoreo de la política pública para el desarrollo. Se hace necesario, asimismo, tomar conciencia de la complejidad

de las organizaciones y los sistemas en que la planificación está inmersa, con la exigencia que de ello se deriva de gestionarla adecuadamente. Se precisa una búsqueda particular de estrategias que respondan a la muy básica necesidad de encontrar formas novedosas de hacer frente a retos del desarrollo con perspectiva de largo plazo.

La dimensión del largo plazo debe integrarse en el discurso político para avanzar en la creación de consensos sobre el futuro que queremos. No es tarea fácil, pues la democracia conlleva procesos electorales continuos que podrían acarrear frecuentes cambios de rumbo. Los grandes desafíos exigen continuidad y persistencia. Esto se puede lograr en la medida en que la ciudadanía esté más capacitada e informada, se realicen debates sobre futuros posibles y la construcción de acuerdos políticos de largo alcance se sustente en una visión común.

Si la esencia de la política consiste en buscar formas de crear un futuro mejor, los estudios prospectivos son un apoyo para inspirar la acción y movilizar a la sociedad hacia los escenarios deseados. Se trata de acordar el futuro deseado, a nivel nacional y regional, sobre la base de privilegiar afinidades y convergencias en los procesos de negociación con los diferentes grupos de la sociedad, en lugar de poner de relieve las diferencias y los puntos de conflicto. Contar con una imagen de país y de región del futuro, con unos principios básicos y con elementos y variables esenciales (PIB por habitante, niveles de pobreza, desigualdad y educación, entre otros) será un buen punto de partida para recorrer esa trayectoria hacia el crecimiento sostenible, inclusivo y con igualdad.

Bibliografía

Arancibia, E. y R. de Brito Dias (2014), "Ciencia, tecnología y desarrollo en América Latina: una conversación con Osvaldo Sunkel", *Espacios*, vol. 35, Nº 8, junio.

Atlantic Council (2013), "Envisioning 2030: US Strategy for the Coming Technological Revolution", diciembre [en línea] http://www.atlanticcouncil.org/en/publications/reports/envisioning-2030-us-strategy-forthe-coming-technology-revolution.

Bitar, S. (2016), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina: edición 2016", *serie Gestión Pública*, Nº 85 (LC/L.4246), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Casparrino, C. (2010), "Planificación, gobierno y poder. Conversación con Benjamín Hopenhayn", *Realidad Económica*, Nº 250, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 7 de mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, septiembre.

____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible,* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.

____(2015a), "La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL participó en Nueva York en un diálogo organizado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU", *Nota de Prensa*, 10 de julio.

____(2015b), *Informe de la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.4151), Santiago.

____(2013), *Planificación para el desarrollo y la integración regional: propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3690(CRP.14/4)), Santiago.

____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2016), "Segunda encuesta sobre el clima de la igualdad y las brechas del desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados preliminares", inédito.

____(1976), "Discusiones sobre planificación", *Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*, Siglo XXI.

Coraggio, J. L. (2004), *De la emergencia a la estrategia:* más allá del *"alivio a la pobreza"*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Chanquín, V. (2015), "Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atún: 'Nuestra Guatemala 2032'", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Columbia University (2001), "Alliance for Progress", *The Columbia Encyclopedia* (6a edición).

Cuervo, L. M. y J. Máttar (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, Nº 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Foro Económico Mundial (2016), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* [en línea] http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.

Franco, R. (2014), *La invención del ILPES* (LC/IP/L.329), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lee, Y. (2015), "Notas sobre la planificación para el desarrollo en la República de Corea", Santiago, inédito.

Martín, J. (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martner, R. y J. Máttar (2012), *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*, Libros de la CEPAL, Nº 118 (LC/G.2552-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Máttar, J. (2015), "Construyendo América Latina: hacia una imagen de futuro", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Máttar, J. y L. M. Cuervo (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Máttar, J. y D. Perrotti (2014a), "Entrevista a Osvaldo Sunkel", Santiago, noviembre, transcripción inédita.

___(2014b), "La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, Nº 80 (LC/L.3836), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mckinsey Global Institute (2017), *A Future that works: Automation, Employment, and Productivity. Executive Summary*, McKinsey & Company.

Medina Echavarría, J. (1972), *Discurso sobre política y planeación*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.

Medina Vázquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Naciones Unidas (2015a), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [en línea] http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1.

___(2015b), *Las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas y la Agenda para el Desarrollo Después de 2015: acciones para cumplir con una agenda transformativa y ambiciosa* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38544/1/S1500617_es.pdf.

___(2013), "Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015", Nueva York [en línea] http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/NuevaAlianzaMundial.pdf.

___(2012), "El futuro que queremos" (A/CONF.216/L.1), Río de Janeiro, junio [en línea] https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*, Global Centre for Public Service Excellence (CGPSE).

Riffo, L. (2015), "Liderazgo público, sociedad y planificación", documento de trabajo del ILPES, inédito.

Rodríguez, L. y L. Cuervo (2014), "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/L.3837), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad", *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sotelo Maciel, A. (2017), "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano – El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Sunkel, O. (1995), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *América Latina a fines de siglo*, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Lecturas*, Nº 36, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. y P. Paz (1970), "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", *Textos del ILPES*, Siglo XXI.

Treviño, J. (2006), "Palabras de Osvaldo Sunkel", *Conversación con Osvaldo Sunkel*, 16 de mayo [en línea] https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Platica%20con%20Oswaldo%20Sunkel.pdf.

Unión Europea (2015), *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) [en línea] http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf.

Williner, A. (2015), "La planificación como proceso político", documento de trabajo del ILPES, inédito.

Capítulo XI

Desencuentros decoloniales: Osvaldo Sunkel y el pensamiento económico

Carlos Mallorquín[1]

Introducción

En una entrevista que Rolando Franco realiza a Osvaldo Sunkel, se rememora la problemática que quiero examinar en el presente ensayo:

> Hay una escena de la que no me voy a olvidar. En una ocasión me llama el famoso Lionel Robbins, que era el director de la Escuela y un connotado economista… Cuando llego, él estaba sentado. Me mantiene parado y me pregunta: "Y usted ¿qué viene a hacer acá?" Yo le digo que quiero estudiar desarrollo económico. "¿Y eso qué es?", me contesta enojadísimo. Entonces me dijo, lo que usted tiene que hacer es estudiar población; el desarrollo es un puro problema de crecimiento de la población (Franco, 2013, pág. 70).

Osvaldo Sunkel y su obra teórica forma parte de los latinoamericanos que colaboraron en la generación de una perspectiva sobre la manera de analizar el estudio del desarrollo económico. El vocabulario y la estrategia —muy específica— lo ubican en un lugar singular si se examina la "formación discursiva" (Foucault, 1970) o el "pensamiento colectivo" (Mirowski y Plehwe, 2009) del "pensamiento estructuralista latinoamericano".

---

[1] Profesor adscrito al Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas (México).

La conversación que mantuvieron Osvaldo Sunkel y Lionel Robbins en 1954, que da inicio a este artículo, intenta ofrecer una interpretación en torno a la manera de plantear la resolución de la interrogante en dicho diálogo a partir del pensamiento latinoamericano. La interlocución en esa escena, entre Sunkel intentando formular lo que cree posible estudiar y la respuesta iracunda y aparentemente incompetente de Robbins, convidándolo a que estudie demografía, representa el objeto de mi artículo.

En la década de 1940 se va gestando una serie de transformaciones políticas e institucionales que forman parte del trasfondo de las nuevas formaciones discursivas o "pensamientos colectivos", tanto en el centro como en la periferia. Varios ámbitos del saber, y las respectivas voluntades antagónicas de saber/poder, reconstruyen sus vocabularios. En las universidades anglosajonas, nuevas corrientes teóricas de la economía confluyen en el desalojo del pensamiento institucionalista norteamericano y dan paso a la síntesis neoclásica keynesiana.

Las reformas institucionales y políticas internacionales erigieron un nuevo patrón comercial bajo el liderazgo del dólar-oro (Bretton Woods y Fondo Monetario Internacional), y se crearon varias comisiones económicas integradas en la estructura de las Naciones Unidas. Una de ellas fue la Comisión Económica para América Latina, fundada en 1948 (denominada más adelante Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Osvaldo Sunkel debe considerarse uno de los responsables de la emergente novedad teórica de la posguerra en América Latina, área en la que trabajó de manera muy singular y a lo largo de toda su vida intelectual, no obstante la "extraordinaria figura" (Sunkel, 1991, pág. 38) de Raúl Prebisch, uno de los héroes teóricos del período del pensamiento económico latinoamericano que examinamos.

Digo "singular" porque su participación en la generación de cierta perspectiva teórica (centro-periferia) siempre se halla "sobre la línea", y su característica reside en la indeterminación del borde de la línea que se pisa: hacia afuera o hacia adentro. No se trata de un juego de palabras, ya que su obra, hacia fines de la década de 1980, gira en torno a la reconstrucción de dichos aspectos del modelo centro-periferia, tema que por falta de espacio no se puede abordar en este texto.

En otras formaciones discursivas en torno al pensamiento económico, las designaciones, a partir del héroe intelectual, de un antes y su respectivo "pos" se hacen sin detrimento alguno respecto del vocabulario teórico que surge. Esa quizá sea otra de las marcas de Prebisch, quien, nada paradójico, dada su propia evaluación del pensamiento económico, no cedía fácilmente su legado como necesariamente estructuralista.

En un sentido estricto, la prolongación del diálogo que da nombre al título del texto era prácticamente imposible: Sunkel quiere hablar sobre una serie de categorías y conceptos todavía inexistentes o en proceso de construcción en otras latitudes, y, peor aún, en español y portugués. Por otra parte, el propio mundo académico anglosajón había creado la "economía dual" (*dual economics*) (Hirschman, 1981) o "teoría del segundo mejor" (*second best*), donde no cabían las categorías convencionales de la economía, dadas las características de las economías "atrasadas".

Alternativamente, podemos decir que Robbins representa un discurso cuya generalidad y aspiración universal impiden —o, en el mejor de los casos, rechazan— la interrogante sobre si distintas sociedades pueden trazarse caminos divergentes y distintos a los que había recorrido Europa y la generación de un vocabulario teórico propio delimitado. O sea, se trata de una pregunta y un objeto teórico cuyo vocabulario específico se estaba construyendo en América Latina durante esos años. Pero el (des)encuentro entre Sunkel y Robbins oculta la ausencia radical de un contexto para que dicha conversación fluya, se amplíe y genere las gratificaciones al deseo reflejado en la pregunta de Sunkel a Robbins.

Consideramos ese espacio y contexto discursivo, siguiendo a Donald Davidson (Malpas, 1992; Davidson, 2009), como un acto de caridad: escuchar al otro, interpretar, traducir y desmadejar/reconstruir los vocabularios o universos de las partes, tan dispares y asimétricos entre sí. De ahí procede una reconstrucción discursiva que engendraría, en el mejor de los casos, el objeto teórico que uno quería estudiar y que el otro era incapaz de comprender o generar, dados sus puntos teóricos de partida. Pero la imagen del contexto de "caridad" para la traducción y reconstrucción teórica, elaborada por Davidson para comprender el proceso y la conformación de la hegemonía de ciertas "verdades", olvida que no se trata de un diálogo entre pares, sino de un antagonismo asimétrico de poder/saber[2].

Por lo tanto, la voluntad teórica y el interaprendizaje que posiblemente surja del acto de materializar el contexto de caridad sugerido por Davidson llevan igualmente a asumir las asimetrías de poder y los antagonismos entre las diversas comunidades del saber, así como su reconstrucción, lo que impone la polémica y la lucha.

Tal vez aquí la figura de Robbins sea un ejemplo extremo, porque la desilusión se hubiera repetido en cualquier otra universidad de Europa o anglosajona. En todo caso, se trata de un liberal cuyo mundo político e ideológico —"visión", diría Sunkel— se desmoronaba tras la Gran Depresión económica de la década de 1930 (Sunkel y Paz, 1970, págs. 344-366). Robbins

[2] De hecho, inicialmente, los modelos antropológicos a partir de los cuales surge dicho postulado para pensar la interpretación-verdad entre comunidades "dispares culturalmente" provienen de la labor de los antropólogos anglosajones en las respectivas colonias.

fue director de la London School of Economics y autor de la tesis económica que tiene por objeto el tema "universal" de la elección del individuo ante la escasez, desarrollada en *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica* (1932) (Hodgson, 2001), y de la discusión, en *The Great Depression* (1934), sobre la imposibilidad de realizar racionalmente dicha elección en una economía socialista. En 1947 ya se había convertido en redactor de la versión refinada de la "declaración de objetivos" (Mirowski y Plehwe, 2009, pág. 24) de la Sociedad Mont Pèlerin, nombrada así por la ciudad de Suiza donde se reunieron por primera vez los representantes del movimiento que reformuló, a mediados de la década de 1970, gran parte de la agenda neoliberal, con F. Hayek a la cabeza.

Sunkel llega al (des)encuentro con Robbins con ansiedades e incertidumbres, tras haber escuchado y leído al autor de la "biblia" (Sunkel, 2005, pág. 166) y otros textos constitutivos de los primeros años de la CEPAL (Prebisch, 1949, 1951 y 1952), en donde se reniega sistemáticamente de la supuesta universalidad del pensamiento económico y las instituciones de los centros industriales.

Afortunadamente, la trayectoria teórica de Sunkel no descarriló ante la negativa y el ofrecimiento de Robbins, en parte porque para 1954 ya había integrado el grupo literalmente selecto (Furtado, 1988) de autores de la CEPAL que subsecuentemente conformarían la escuela estructuralista latinoamericana, quienes ya habían iniciado ese recorrido. Desde esta perspectiva, Sunkel reconstruiría algunos de sus interrogantes sobre el desarrollo económico.

Ser parte de cierto episodio teórico del pensamiento latinoamericano no llega por suerte o serendipia (*serendipity*), sino que es producto de transformaciones institucionales y políticas internacionales de la posguerra, que generan determinadas condiciones para poder decir y realizar ciertas preguntas, antagónicas al saber hegemónico. Previamente, las verdades de la economía convencional de la época, como si fueran universales, provenían de los "doctores monetarios" (*money doctors*) procedentes de la(s) economía(s) del(de los) centro(s)[3].

La construcción de un objeto como "el desarrollo económico" formó parte del proyecto profesional e intelectual de Sunkel desde que comenzó a trabajar en la CEPAL. Su postura "asintótica" respecto de la perspectiva "centro-periferia" se genera inicialmente con una lectura e interpretación del pensamiento "económico" del período, que, en parte, había sido abonado por ideas y obras de Raúl Prebisch.

---

[3] Existe mucha literatura sobre los cambios institucionales y políticos de la posguerra, y la lucha —y posterior victoria— por crear la CEPAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se presumirá conocida (Santa Cruz, 1984; Furtado, 1988; Magariños, 1991; Caravaca y Espeche, 2016). También es importante considerar el papel del ILPES en las ciencias sociales latinoamericanas y el surgimiento del debate dependentista en dicho organismo (Gabay, 2012; Franco, 2013).

A. Conquistarás el desarrollo con el sudor del "subdesarrollo"

Para poder avanzar en la dilucidación de las ideas teóricas más importantes que son el sustento de la obra clásica de Sunkel y Paz (1970) y rescatar aquellos aspectos teóricos sustantivos de su discusión, que formaron parte ineludible del enfoque histórico estructural, se requiere, por una parte, tener presentes los aspectos técnico-administrativos de las funciones de la institución internacional: "la Comisión dedicará especialmente sus actividades al estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 21).

Por otra parte, es necesario negar sistemáticamente las limitaciones o insuficiencias que señala el autor del libro: "Un análisis similar para el período posterior implicaba examinar las diferencias específicas de los procesos de industrialización o de sustitución de importaciones en cada uno de los países del área, lo que hubiera permitido continuar con la tipología [...] La falta de investigación más concreta para los períodos más recientes significa, entre otras cosas, lo siguiente: a) el proceso de industrialización o de sustitución de importaciones está tratado en forma muy general y no añade elementos teórico-analíticos al tratamiento que sobre este período ha realizado la CEPAL; b) no se examinan, ni con el método propuesto, ni con un estudio histórico concreto, los principales problemas actuales del subdesarrollo latinoamericano; aun cuando estos últimos estuvieron presentes en todo el proceso de la elaboración del ensayo, no se trata explícitamente, y esto dificulta apreciar el valor explicativo que pudiera tener tanto el método de interpretación como la tipología planteada, y c) el intento de establecer la tipología queda trunco, justamente en los momentos en que se torna necesario avanzar con él para examinar si este último es capaz de dar respuestas adecuadas a los problemas que plantea el subdesarrollo de América Latina" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 10-11).

Como se puede ver en la cita, hay una especie de retractación: se dice que se dificulta apreciar el valor explicativo que pueden tener la interpretación y la tipología propuesta, lo cual se desmiente a lo largo del libro ("aun cuando estos últimos estuvieron presentes en todo el proceso de la elaboración" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 10)). No voy a entrar en detalles debido a la falta de espacio, pero el libro es una de las pocas obras en las que se realizó, con diligencia, la descripción económica y social del desarrollo regional y mundial desde la Primera Guerra Mundial, además de describirse la formación de los Estados en la región, remitiéndose al enfoque histórico estructural o del "modelo de crecimiento hacia afuera".

Cabe también cuestionar la idea de que una tipología más sustantiva nos ayude a plantear políticas económicas más adecuadas a ciertas circunstancias históricas, económicas y sociales[4]. En el peor de los casos, las tipologías serían el primer paso, no el último. Por otra parte, en el libro no se abordan más que tangencialmente algunos aspectos demasiado importantes como para ser olvidados. La obra trata, precisamente, el proceso y la teorización sobre el crecimiento y el desarrollo: la teoría de la inflación, cuya importancia para el pensamiento económico latinoamericano es esencial para poder diferenciarla de las concepciones convencionales al respecto, y que Sunkel desarrolló a partir de la obra clásica de Noyola en 1956, tema en el que no puede ahondarse por limitaciones de espacio.

Todavía nos queda por discutir otro aspecto que debemos dislocar del argumento en torno a las supuestas deficiencias o limitaciones que nos ofrece el autor para rescatar el enfoque histórico estructural y el modelo de crecimiento hacia afuera. Debemos, por lo tanto, cuestionar nuevamente al autor sugiriendo que la ausencia de un método que guio el discurso y su transformación ante las realidades latinoamericanas no se contradice con la defensa del enfoque histórico estructural. Sunkel nos propone que aceptemos una diferenciación o distinción entre niveles discursivos que son generados por actos cognoscitivos; con ello hace referencia a una serie de categorías que son transformadas y teorizadas con el ir y venir de la investigación. Los actos cognoscitivos parten de una especie de visión donde reinan ciertos rasgos ideológicos: un nivel o ámbito preanalítico que se transforma en (o que es superado por) otro que se dice analítico, donde cabrían los modelos y las categorías de mayor rigurosidad, habiendo subsumido e incorporado en dicho proceso las particularidades histórico-sociales de las economías estudiadas. En ocasiones, el privilegio que Sunkel otorga a la noción de lo analítico impide comprender la formación y pertinencia teórica del enfoque histórico estructural. El autor ha mencionado que el modelo del crecimiento hacia afuera y su propia participación en él "no añade elementos teórico-analíticos al tratamiento" y que se requiere instrumentar la visión latinoamericana del desarrollo (Sunkel y Paz, 1970, pág. 11).

---

[4] "Es decir, si la tipología hubiera estado acompañada de la construcción de modelos con variables macroeconómicas específicas para cada una de las partes que componen la tipología, se hubiera podido apreciar mejor el nexo que debe existir entre los instrumentos analíticos y la interpretación de la realidad [...] la concepción o visión latinoamericana del desarrollo de la región requiere ser instrumentada, formalizada y enriquecida utilizando, entre otras cosas, el instrumental teórico existente; de allí que no solo se estudian las escuelas de pensamiento, sino el modelo de crecimiento que estaría implícito en cada una de ellas dándoles una expresión formal en los aspectos más vinculados con la teoría del desarrollo. Debe señalarse que, durante la investigación, se realizaron esfuerzos por elaborar modelos explicativos del subdesarrollo en los distintos períodos históricos [...] Parece ser que la manera de lograr una formalización adecuada del subdesarrollo latinoamericano consistiría en obtener, primero, una tipología que permita precisar y especificar formas de funcionamiento particulares para cada tipo de economía e inmediatamente después traducir esto en un modelo formal para cada tipo de economía o sistema socioeconómico concreto [...] parece oportuno publicar los resultados ya logrados en el estado actual de la investigación" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 11-12).

Si hemos de transformar la visión latinoamericana o del crecimiento hacia afuera, esta deberá formalizarse, entre otras cosas, con el instrumental teórico existente. Por otra parte, no hay que dejar de cuestionar su pertinencia[5]. Los saberes existentes y la situación y evolución histórica aparentemente diversa de las sociedades en el centro respecto de las de las periferias requieren su transformación teórica para pensar e interpretar el desarrollo económico regional:

> ¿Por qué es necesaria esta elaboración teórica?, ¿no hay modelos o teorías que permiten interpretar la evolución de la economía latinoamericana y explicarla en su especificidad histórica?, y […] ¿para qué esta interpretación o elaboración teórica?; ¿por espíritu científico, porque es preciso conocer la realidad o por un reconocimiento tácito que es necesario y urgente actuar sobre ella? […] a partir de determinada situación histórica concreta y para actuar sobre ella dicha elaboración teórica sería innecesaria si el conjunto de problemas latinoamericanos fuese semejante a las circunstancias históricas predominantes en las primeras etapas de la industrialización de los países actualmente desarrollados [...] la evolución de la sociedad latinoamericana tuvo un carácter dife¬rente, y por ello precisamente resulta inadecuada; de allí la necesidad de una teoría específica para el caso de América Latina. Es obvio que no solo se trata de un condicionamiento geográfico, sino que la especificidad de la teoría alude al tipo de estructura del subdesarrollo que se presentó histórica¬mente en esta región: la economía exportadora dependiente […] puede señalarse que este esfuerzo de teorización se inserta en las tendencias del pensamiento económico lati¬noamericano que buscan, para influir sobre su política económica, una inter¬pretación propia de las características del desarrollo de estos países con el objetivo deliberado de lograr la superación del subdesarrollo […] dicho pensamiento se propone actuar sobre la realidad y en determinada dirección; por consiguiente es un pensamiento que contiene un sesgo ideológico determinado (Sunkel y Paz, 1970, pág. 81).

Según Sunkel, la existencia de sesgos ideológicos en los discursos no condiciona negativamente la generación de una perspectiva rigurosa en términos científicos[6]. Las transformaciones teóricas surgen de la contraposición entre un nivel preanalítico (o visión) y un nivel analítico, por medio de un proceso de contraste y examen de los modelos y las categorías, y de sus respectivas realidades, de cuyo devenir surgen nuevos conceptos y categorías

---

5 "Ante esta realidad histórica, que el concepto de subdesarrollo ahora refleja, cabe preguntarse qué respuesta ofrece el pensamiento económico. ¿Qué conceptos pueden encontrarse en él que correspondan a la nueva situación planteada y ofrezcan, a través de una formulación analítica rigurosa, una teoría que proporcione los elementos para formular políticas adecuadas a esta nueva situación?" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 22).

6 "No obstante la existencia de un sesgo ideológico residual, estos modales o teorías producen conocimiento científico. Respecto a un fenómeno determinado, se podrían tener varias explicaciones alternativas, igualmente válidas […]" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 96).

analíticas. Esos sesgos ideológicos se superan siempre y cuando se puedan transformar, a través de un trabajo de discusión y objetivación, confesando su existencia para impedir que se incorporen subrepticiamente en el nivel o ámbito analítico.

Esta estrategia expositiva y de discusión del pensamiento económico, por medio de la explicitación de las visiones históricas cuyos prejuicios o supuestos preanalíticos son purificados, cuando no expulsados de la formación discursiva, proviene del uso que Schumpeter (1971) —a quien Sunkel sigue de cerca— hace del pensamiento económico. La visión, o momento preanalítico a partir del cual se pueden examinar los avances y las transiciones conceptuales en diversos períodos, supone también la presencia de prejuicios de índole social o de clase de quienes respaldan los vocabularios en cuestión.

En la valoración de Sunkel por ese entonces, lo que justifica repensar el pensamiento económico eurocéntrico o anglosajón es el deseo de transformar las realidades socioeconómicas que vivimos. Para superar e incorporar lo que sería la clásica distinción entre interpretar y transformar el mundo, como decía Marx, Sunkel trabaja a partir del pluralismo social endémico que suponen ciertas concepciones de la perspectiva de Schumpeter. Lo que queremos impugnar en dicha estrategia no es la heterogeneidad o pluralidad del mundo, cuya teorización es un producto teórico por excelencia de la perspectiva centro-periferia o del pensamiento económico latinoamericano, sino la manera de llegar él, y no por algún prurito científico, sino debido a las secuelas conceptuales adversas que generó en el discurrir de Sunkel y la evaluación de la perspectiva en cuestión.

Rechazar la distinción entre lo analítico y lo preanalítico para reflexionar sobre las transformaciones teóricas no supone rechazar la teorización a partir de Prebisch y las subsecuentes elaboraciones, como las de Sunkel, cuya centralidad reside en examinar las asimetrías de poder antagónicas y las bases de la constitución de los agentes. "Esta forma de concebir el desarrollo pone el acento en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder; y estas son, en último término, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, los recursos productivos, la técnica y los grupos sociopolíticos" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 38).

Y menos aún supone disputar la concepción, subrayada por Sunkel, en el sentido del enfoque histórico estructural y sus diversos modos de ejercer el poder. De esta manera, conjuga totalidades en términos de relaciones entre sistema, estructura y proceso; "[…] este enfoque implica el uso de un método estructural, histórico y totalizante, a través del cual se persigue una reinterpretación […] partiendo de una caracterización de su estructura productiva, de la estructura social y de poder derivada de aquella; de la

influencia de la estructura social y de poder sobre la política económica y social, y de los cambios en las estructuras productivas y de poder derivados de las transformaciones que ocurren en los países centrales y en las vinculaciones entre esos países y los periféricos" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 39-40).

Tampoco se desecha la propuesta de Sunkel de que una teorización original, "decolonial", como dirían algunos hoy en día, no implique admitir la historicidad del sujeto en la ciencia económica o en las ciencias sociales en general[7]:

> [...] el observador analítico es él mismo producto de un medio social dado [...] nuestro pensamiento también está históricamente condicionado. El objeto de esta elaboración teórica sobre la realidad latinoamericana es la acción, es decir, se parte de un juicio de valor que postula la necesidad de modificar la realidad de América Latina. En otras palabras, este pensamiento no solo se construye, o se pretende elaborar, a partir de la situación concreta de América Latina, sino que está condicionado además por la voluntad de cambiar dicha realidad. Esta concepción se sitúa dentro de una tendencia, pues tiene aspectos comunes con el pensamiento económico latinoamericano que expresan autores como Prebisch y Furtado e instituciones como la CEPAL. La actividad intelectual de estos autores e instituciones está orientada por la necesidad de obtener cambios en la situación de América Latina: industrialización, reforma agraria, redistribución del ingreso, modificación de las relaciones entre el centro y la periferia, integración económica, participación de los grupos populares en el proceso de desarrollo, programas sociales, etcétera [...] la historicidad del sujeto de la ciencia económica [...] en el proceso mismo de elaboración científica, tratando de descubrir en qué momentos el investigador aparece condicionado históricamente de manera más o menos inequívoca (Sunkel y Paz, 1970, págs. 83-84).

Sin embargo, Sunkel acertó al ser muy cuidadoso y distanciar su concepción de la de totalidad, con referencia a la marxista, nombrándola "totalizante". Una posible explicación puede ser, precisamente, el contraste entre el sujeto o agente universal, que surge del marxismo, y la diversidad y heterogeneidad de los agentes en la perspectiva centro-periferia:

---

7 "[...] como visión general de la realidad, la concepción del mundo inspira o motiva la misma investigación positiva (el acto cognoscitivo preanalítico de Schumpeter); es la materia prima esencial del proceso del conocimiento científico. Lo persigue, porque la visión se irá reconstruyendo y reformulando con la marcha y los resultados de la propia investigación positiva [...] La posición que se ha desarrollado sugiere una cuestión básica: qué método debe adoptarse cuando se admite que la realidad es cambiante y se advierte que el sujeto del conocimiento integra esa realidad y está condicionado por ella [...] por cuanto nuestra posición no ha surgido de una preocupación por el método en sí mismo, sino precisamente del contraste entre las necesidades metodológicas de la investigación del subdesarrollo latinoamericano y la dirección que en este campo sigue la teoría económica convencional, tal como en general se enseña y aplica en América Latina" (Sunkel y Paz, 1970, págs. 86-87).

> […] la división del mundo entre países industriales, avanzados o "centros", y países subdesarrollados, atrasados o "periféricos"; y, por otra parte, la repetición de este proceso dentro de los países subdesarrollados en áreas avanzadas y modernas, y áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes. El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales pero interdependientes, que componen un sistema único (Sunkel y Paz, 1970, pág. 6)[8].

Nuestra reconfiguración y deconstrucción de la importancia que Sunkel otorga a la noción de lo analítico tiene por objeto salvaguardar lo mejor del pensamiento económico latinoamericano representado en su texto clásico a través del modelo de crecimiento hacia afuera o centro-periferia, y que supone el método o enfoque histórico estructural. Por lo tanto, así como la evaluación del orden discursivo como la transición entre un nivel preanalítico y otro analítico es dogmática y circular, también lo es concebir los objetos y conceptos como producto de algún método en acción.

Ahora nos toca revisar a vuelo de pájaro más de 200 años de pensamiento económico. La crítica y descripción que Sunkel realiza de la evolución e historia del pensamiento económico, y sus respectivas corrientes, lleva un sello muy particular. En primer lugar, no olvidemos que gran parte del trabajo fue producto de su labor pedagógica de entrenamiento para formar funcionarios y economistas en el ILPES. La presentación pormenorizada de los modelos o las perspectivas se ampara y se justifica en virtud de que las proyecciones de inversión y los planes para el desarrollo reflejan sus categorías y presupuestos, muchas veces de manera inconsciente (Sunkel y Paz, 1970) y otras no tanto. Estas debían tomarse en cuenta para adaptarlas a ciertas circunstancias históricas para las cuales no fueron constituidas, como los trabajos de Harrod y Domar, quienes, según Sunkel, inspiraron cierta modelística del crecimiento a partir de la transformación de la obra de Keynes[9].

La importancia de examinar detalladamente distintas teorías y visiones se apoya, especialmente en el caso de Harrod, en la noción de que dichos conceptos e ideas son el fundamento y sustrato común que presentan la mayoría de los diagnósticos y proyectos de inversión de la época, sobre todo los realizados por las entidades internacionales entonces dominantes:

---

[8] Véase una explicación más exhaustiva de la importancia de la noción de la heterogeneidad en Sunkel (1978).

[9] "Puesto que estos modelos están presentes en alguna medida en la formulación de planes en América Latina, conviene hacer explícita la realidad que les dio origen y mostrar la disociación que pudiera existir entre esa realidad y la de los países latinoamericanos. De ahí, pues, la importancia que puede alcanzar el estudio detenido de estos modelos, tanto desde un punto de vista analítico como desde el punto de vista de su contenido histórico e ideológico […]" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 246).

> Los dos modelos adquieren especial significado si se considera que la elaboración de planes de desarrollo en América Latina estuvo parcialmente inspirada en este tipo de modelos. En efecto, la desagregación sectorial del modelo de Domar ha servido para fundamentar, en parte, los esfuerzos de planificación, encarándose a esta como un problema de asignación intersectorial de recursos, dando a la vez elementos para elaborar ciertos criterios de prioridad en las inversiones, de evaluación de proyectos, de selección de tecnologías, etc. Asimismo, estos modelos se traducen en una teoría de asignación intertemporal de recursos, fundamentando así las tareas de planificación global (Sunkel y Paz, 1970, pág. 246).

Casi un 49% (187 páginas de 385) del libro *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (1970) está consagrado al análisis y la historia del pensamiento económico a partir de los clásicos (Ricardo y Marx, aunque aparecen referencias al mercantilismo y la fisiocracia), los neoclásicos (Marshall y Meade), Keynes y los modelos poskeynesianos (Harrod y Domar). Esto en sí mismo es un libro aparte. Desde el punto de vista del pensamiento económico latinoamericano, la publicación constituye, junto con el texto de Celso Furtado de 1954 (*A Economia Brasileira*) y sus ampliaciones (*Teoría y política del desarrollo económico*, 1968), uno de los primeros intentos de evaluar el pensamiento económico desde los clásicos hasta los modernos, en términos de una problemática que por entonces se construía día a día[10]. No obstante, en cuanto a extensión y detalle pormenorizado, casi no hay comparación. La historia crítica que había realizado Prebisch (1943-1949) era prácticamente desconocida, aunque su libro sobre Keynes ofrece algo de ella[11].

Por lo tanto, si bien las exposiciones en el libro manifiestan algunas tareas impuestas de formación de recursos humanos en el ILPES, para examinar, entre otras concepciones, la razón producto-capital o el multiplicador de la inversión (inverso de la propensión marginal a ahorrar) para explicar un incremento de la demanda (Sunkel y Paz, 1970, pág. 235), Sunkel también ofrece un examen exhaustivo y detallado de los modelos y las perspectivas, donde incluso se encuentra la aclaración del acto que realiza de un lado y del otro en las ecuaciones, y el valor numérico de la derivada; o sea, el objetivo era la "aprehensión cabal del pensamiento económico existente" lo que exigía "examinarlo críticamente y no solo desde el punto de vista de su rigor y coherencia interna" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 10)[12]. Sunkel afirma sobre su tarea:

---

10 Véase Furtado (1954, págs. 191-246).

11 Véase Mallorquín (2015).

12 "No obstante que parte del esquema conceptual de la economía convencional en la práctica sirvió de punto de apoyo a los esfuerzos de planificación en América Latina, se mostró insuficiente desde el punto de vista del economista teórico que busca interpretar la evolución del sistema y desentrañar las causas que explican el subdesarrollo. Esto último por cuanto existe una evidente

> Se apunta hacia las principales insuficiencias de la teoría económica convencional para explicar el subdesarrollo. Sin embargo, ello no puede llevar a desechar el pensamiento recibido; antes bien, exige estudiarlo profunda y críticamente, para evaluar qué tiene de permanente y válido, para desentrañar los aspectos susceptibles de readaptación y perfeccionamiento, para señalar sus omisiones y limitaciones. Así, se comienza por dilucidar algunos problemas relativos al método que utiliza la teoría económica convencional, a la luz de las exigencias metodológicas que plantea el estudio del desarrollo [...] con el objeto de apreciar qué instrumentos y teorías parciales son adecuados para formalizar y enriquecer analíticamente la concepción del subdesarrollo latinoamericano. Pero como tales teorías e instrumentos solo pueden ser captados y comprendidos en su contexto histórico, debe contrastarse su coherencia formal con la realidad que les dio origen y que trataron de explicar y plasmar en su momento. Esta confrontación permite evaluar la aplicabilidad de los instrumentos existentes a una realidad histórica distinta. [...] se presenta un ensayo interpretativo de la evolución histórica de América Latina, utilizando el concepto de desarrollo como cambio estructural global, los antecedentes históricos relativos al marco internacional y los resultados del examen crítico de la teoría económica. Se busca desentrañar la dinámica de las estructuras y el funcionamiento de la economía latinoamericana (Sunkel y Paz, 1970, pág. 4).

Como hemos visto, la distinción entre una serie de categorías que supuestamente pertenecen al nivel preanalítico, ideológico en tránsito hacia lo analítico, es el recurso mediante el cual Sunkel evalúa el grado de coherencia y cientificidad de los modelos y perspectivas respecto de las realidades latinoamericanas. Dicho trabajo analítico parecería algo excesivo si se compara con la postura de Furtado (1954), que, por una parte, confronta el pensamiento eurocéntrico simplemente negándole pertinencia "categorial" para el examen del "subdesarrollo", y, por la otra, de manera paradójica, genera un grave dilema, que podríamos llamar "retroactividad en perjuicio", y del cual de forma admirable se aleja Sunkel[13]. Furtado (1954) atribuye o

---

inadecuación entre las hipótesis básicas de dicho esquema conceptual y la realidad que se pretende aprehender mediante la teoría" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 91).

[13] "La concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neoclásico [...] La idea de desarrollo no comparte la noción de naturalidad y espontaneidad que encierra la concepción evolucionista, ni la de mutación gradual y continua. Por el contrario, el desarrollo exige transformaciones profundas y deliberadas, cambios estructurales e institucionales, un proceso discontinuo de desequilibrios más que de equilibrio. Existe, pues, una discrepancia metodológica fundamental entre lo que requiere el análisis del desarrollo y lo que ofrece la teoría neoclásica [...] El concepto de progreso que esta corriente presupone implícitamente en su visión optimista del desarrollo capitalista es sin duda parte de la idea de desarrollo, puesto que esta se refiere igualmente a la preocupación por el adelanto técnico y la aplicación de nuevos métodos para el mejor aprovechamiento del potencial productivo; pero no comparte con ella la misma visión optimista y automática que le permitía suponer que en el adelanto técnico residía la causa fundamental del avance económico. Se preocupa además seriamente por los efectos que el avance técnico tiene, desde el punto de vista de la capacidad

impone al pensamiento clásico, y a la perspectiva y los modelos económicos que le siguen, problemas y preguntas que surgieron posteriormente, en la época en que escribía.

Es interesante resaltar que el diagnóstico final de los clásicos, neoclásicos y keynesianos de *A Economia Brasileira* (Furtado, 1954) quedó excluido (casi una página y media) de la edición de *Desarrollo y subdesarrollo* (1965). Allí se observa un panorama desolador respecto de la utilidad y capacidad de la ciencia económica para abocarse al desarrollo.

Las observaciones hechas anteriormente (clásicos y neoclásicos-keynesianos) ponen en evidencia que el problema del desarrollo siempre ocupó un segundo plano en la ciencia económica. Hasta el presente, la atención de los economistas se había centrado en los problemas relativos a la repartición del producto social, las fluctuaciones del nivel de precios y la insuficiencia periódica del grado de ocupación de la capacidad productiva. De una manera general, esas consideraciones habían conducido antes a la formulación de una teoría del estancamiento que del desarrollo. ¿De dónde sacan los economistas esa idea del estancamiento si la realidad había sido otra? Aparentemente, es resultado de las insuficiencias de las propias formulaciones teóricas. Había estado inmanente en las explicaciones que elaboraban los economistas del proceso económico. El estancamiento de la escuela clásica es una simple *reductio ad absurdum* de los argumentos polémicos de Ricardo, ingenuamente hecha por J. S. Mill. Entre los neoclásicos es una consecuencia de su impotencia para formular una teoría más realista de las ganancias. Finalmente, entre los keynesianos resulta de su negativa a reconocer la necesidad de modificaciones institucionales de cara al entorpecimiento del mecanismo de los precios. Antes de abandonar sus preconceptos y las posiciones establecidas *a priori*, los economistas de manera general prefieren aceptar la idea milenaria de una tendencia al estancamiento. Esa actitud es responsable por el atraso de los trabajos de carácter científico con enfoque directo en los problemas del desarrollo. El gran esfuerzo que se hace para subsanar esa enorme laguna podrá abrir perspectivas enteramente nuevas a la ciencia económica (Furtado, 1954, págs. 245-246).

Por su parte, Prebisch insistió en que las ínfulas de universalidad de las concepciones y categorías económicas eurocéntricas debían cuestionarse. Su teoría de precio-ganancia, y, por tanto, de distribución, suponía introducir la noción del tiempo en la reflexión de la economía. La incorporación de este concepto implicaba ver la evolución económica en términos de ciclos, como resultado de las disparidades de tiempo para concluir los distintos movimientos: producción, circulación e intercambio entre sectores, regiones y países (Mallorquín, 2015).

Si bien Prebisch argumentaba que la periferia importaba ideologías, que debían estudiarse y superarse, no suponía la existencia de impedimentos

---

de acumulación, sobre la distribución del ingreso y la asignación de recursos, aspectos un tanto ajenos a la idea de progreso" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 24).

conceptuales o existenciales como los que se presumen en los relatos de Schumpeter sobre la transición entre lo preanalítico y lo analítico. Furtado, por su parte, eludía el relativismo histórico que suponía Schumpeter, recuperando la noción de un ámbito del conocimiento libre de los determinantes sociales de la época. Furtado recurre a Karl Mannheim:

> Siguiendo a Mannheim, me formé una idea del papel social que desempeña la *intelligentsia*, particularmente en períodos de crisis. Sentí que me encontraba por encima de los factores determinantes creados por mi inserción social y estaba convencido de que el reto consistía en incorporar un sentido social en el uso de tal libertad (Furtado, 1978, pág. 19).

Furtado sostiene que el análisis de los factores que inducen al empresario a invertir es, ciertamente, la parte más pobre de la obra de Keynes (Furtado, 1954, págs. 242-243). Su intransigente evaluación del pensamiento económico repetía las ideas del propio Prebisch:

¿Qué correspondencia tienen estos razonamientos teóricos con la realidad? No puede decirse que el libro de Keynes presenta un análisis sistemático de hechos que verifiquen sus teorías (Prebisch, 1993).

Sin embargo, Sunkel se aparta abiertamente de dichas declaraciones. La exposición de las ideas del pensamiento convencional y keynesiano resalta la coherencia y el rigor, al punto que una de las mejores maneras de describir dichas exposiciones/ficciones es como si fueran fórmulas (término que extraigo de la distinción elaborada por Sunkel entre la teoría del multiplicador y sus fórmulas, que surgieron por doquier en 1957)[14]. En contraste, la propensión al consumo o al ahorro son las teorías implícitas o explícitas.

Retrospectivamente, dicha estrategia fue útil porque desmitificaba su supuesta aplicabilidad a las realidades latinoamericanas, ya que la ausencia de incertidumbre y los presupuestos de los modelos eludían los problemas que había que enfrentar: las decisiones de los empresarios sobre el ahorro y la inversión se cumplían (ahorro ex ante y ahorro ex post se igualaban) y la idea del "multiplicador de la inversión (inverso de la propensión marginal a ahorrar)" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 235) transmutó en mera fórmula que, dado el universo social al que hacía referencia, perdía todo sentido, algo que Sunkel ya destacaba en uno de sus primeros artículos ("¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?")[15].

Al apropiarme del término busco subrayar la diligencia con que Sunkel construye los retratos de los modelos clásicos, preclásicos y keynesianos, y, por

---

[14] Desde entonces, Sunkel cuestiona la validez de Keynes y sus aplicaciones prácticas a los problemas que presenta la realidad económica de los países poco desarrollados. Más bien, la teoría keynesiana es particularmente objetable desde este punto de vista, pues, a pesar de la brillante argumentación de su autor, sosteniendo todo lo contrario, la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* es todo menos general (Sunkel y Paz, 1970).

[15] Véase Sunkel (1957).

tanto, su poca utilidad. Se trata de una figura que nos ayuda a comprender la tarea realizada y puede servir para entender esas exposiciones que aparecen en el texto clásico. Estrictamente hablando, lo que propongo es que dichas exposiciones son fórmulas[16]. Esas fórmulas, habiendo "expatriado" las teorías económicas y sus supuestos, adquieren una innegable estabilidad y coherencia expositiva. Sin embargo, creo que hay una importante excepción, de la que Sunkel no logra librarse. En el planteamiento en torno a Ricardo, Sunkel no cede ante la posible alternativa de que la tendencia hacia el "estado estacionario que deriva de la dificultad del sector agrícola de alimentar una población creciente" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 113) no sea un fenómeno necesariamente inherente o central en el pensamiento de Ricardo, y eso a pesar de hacer intervenir a este autor en la narrativa con la posibilidad de pensar una contratendencia, a partir del progreso técnico con su artículo sobre la maquinaria. Su propia rigurosidad en las exposiciones traiciona a Sunkel: cuando pasa a discutir la distribución del ingreso y su evolución absoluta, encuentra que no existe "ningún comportamiento forzoso para el monto de los beneficios" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 135), mientras la masa salarial y los montos de rentas seguían su mismo ritmo, lo que teóricamente no garantizaba que la acumulación sufriera un estancamiento.

No podremos examinar aquí aspectos sustantivos de las fórmulas de los neoclásicos[17], Keynes[18] y los keynesianos, y su apreciación. Pero existe otro episodio similar con respecto a Marx. Sunkel no solo realiza una interesante traducción del vocabulario de Marx a la "nomenclatura que actualmente usan los economistas" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 176), sino que también elabora un modelo "matricial" de la reproducción ampliada del capitalismo. No obstante, en cierta etapa de la narrativa, la indeterminación de la tendencia de la tasa de ganancia, ante la multiplicidad de formas que adquiere el capital y la dirección que toma la "composición orgánica" en la región, obliga a introducir

16 "Este tipo de modelos —y en especial el de Harrod— busca adecuar los instrumentos de análisis para alcanzar cierto grado de formalización de las tendencias a largo plazo del sistema económico, tendencias estas que se encaran como el resultado de una forma cíclica de crecimiento; es evidente entonces que los supuestos se establecen para alcanzar esos objetivos" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 268).

17 "La economía neoclásica, consagrada a elaborar instrumentos parciales de análisis derivados de la visión clásica, y distanciada en el tiempo de la situación histórica que la originó, se encuentra ante una disociación entre sus hipótesis básicas y su situación histórica [...] Esto hace que la economía neoclásica se dedique primordialmente a perfeccionar los análisis originados por la visión clásica, produciendo en rigor un instrumental mecanicista de tipo estático, parcial y a corto plazo" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 93).

18 "Keynes sostiene que, dadas ciertas expectativas y determinadas condiciones de mercado, es perfectamente racional atesorar dinero", lo cual supone viable pensar "la preferencia por la liquidez" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 242). Si bien la obra de Keynes significó un mayor acercamiento entre la teoría y la realidad, aunque sin apartarse de los elementos clave del método de la escuela neoclásica (la noción de equilibrio, los supuestos "maximizadores" en el comportamiento de consumidores y empresarios, entre otros), "tampoco ofrece un tratamiento diferenciado para países con distintos niveles de desarrollo, es decir, la teoría general no está en condiciones de transformarse en un instrumento de análisis útil para el caso de los países cuya característica esencial es el subdesarrollo y la dependencia; esto es en parte consecuencia de otra de las limitaciones del análisis keynesiano, su carácter ahistórico, estático y a corto plazo" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 242).

aspectos políticos e institucionales de la "realidad" latinoamericana para pensar la distribución del ingreso, los ritmos de inversión/acumulación y el progreso técnico. De manera subrepticia, se introduce la figura de Kaldor para cuestionar su hipótesis de que la perspectiva de Marx era aplicable en las economías subdesarrolladas (Sunkel y Paz, 1970, pág. 185), mientras que la keynesiana correspondía a las etapas posteriores del desarrollo capitalista (Sunkel y Paz, 1970, pág. 185).

B. Notas finales: hacia la superación del modelo "centro-periferia"

Hemos examinado ciertos aspectos de la obra de Sunkel en referencia al pensamiento económico, cuestionando la manera de evaluar el rigor teórico y la función que cumple lo analítico, como el producto necesario de algún mecanismo cognoscitivo o método, insistiendo en que no se requiere un modelo general para pensar la transformación teórica del vocabulario convencional. El orden de los conceptos se examina en virtud de sus supuestos y objetos.

El enfoque histórico estructural no requiere reconocimiento a nivel analítico o metódico y es el sustento de gran parte de la obra de Sunkel. La parte sustancial de sus primeros trabajos la hemos examinado a partir de sus lazos con la CEPAL. Paralelamente, sin embargo, Sunkel también dio forma e impulsó un largo debate teórico entre los estructuralistas latinoamericanos sobre los procesos que generan los desequilibrios estructurales —los internos, pero en especial los externos—, que giran en torno a la teorización de la inflación. Si la guía principal de la descripción de la evolución económico-social regional se encuentra en la evaluación de la capacidad diversificadora de ciertas inversiones y sectores, así como sus efectos multiplicadores hacia otras regiones y la incorporación de sus poblaciones a la economía (esa fue la función para elaborar la tipología), la perspectiva demuestra que la política de sustitución de importaciones no satisfizo las expectativas previstas. Es más, intensificó los desequilibrios externos, o el desequilibrio de la balanza comercial, con lo que se generaron fuerzas inflacionarias de difícil contención. Es en el contexto de pensar los efectos de dichas transformaciones sociales que se inicia la elaboración de una explicación estructural de los desequilibrios internos y externos y sus secuelas inflacionarias[19]. La relación de intercambio de las exportaciones, o sus precios relativos adversos o fluctuantes respecto

[19] A partir del texto de Noyola (1956), Sunkel exige que se piense "en voz alta" (Sunkel, 1958, pág. 19) y se distinga entre las expresiones "presión" y "propagación inflacionaria" de Noyola, ampliándolas para reflexionar sobre las consecuencias de los planes de estabilización en Chile. La evaluación e intervención en las proyecciones de estabilización de la Misión Klein-Saks y el FMI resultó desastrosa. A la literatura sobre este aspecto, además de la CEPAL, se suman Anibal Pinto (*Ni estabilidad ni desarrollo: la política del Fondo Monetario*, 1960), Raúl Prebisch (*El falso dilema entre desarrollo económico e inflación, 1982)* y Felipe Herrera (*¿Desarrollo económico o estabilidad monetaria*?, 1958), por entonces recientemente incorporado al FMI. Sunkel retoma el tema en 1963 con "El fracaso de las políticas en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano". Gran parte de sus referencias a dichas discusiones no se hacen explícitas en *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, no obstante

de los productos de importación (la expresión "deterioro de los términos de intercambio" solo aparece un par de veces), imponía constantes y repetidas devaluaciones para generar los equilibrios macroeconómicos necesariamente inestables. Las reformas del campo y la agricultura no se concretaron y la dicotomía del dominio latifundio-minifundio contrarrestaba todos los avances en la tecnificación de otros sectores. El proceso de industrialización se encontraba paralizado. La fase de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, sustentada en altos índices de protección, y el capital monopolista extranjero hacían casi imposible pensar el cambio hacia una mayor profundización industrial o su diversificación tecnológica. El modelo de crecimiento hacia afuera de la economía dependiente exportadora parecía haber llegado a su fin. Sunkel planteaba que llegaba el momento de su superación: "la política futura de desarrollo deberá basarse sobre la formulación de estrategias que tiendan definitivamente a sobrepasar el modelo centro-periferia" (Sunkel y Paz, 1970, pág. 380).

Las elaboraciones teóricas que siguen a *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* son inicialmente una búsqueda, casi enardecida, atrapada en una disyuntiva que oscila entre el desarrollo nacional y la sucursalización de nuestras economías[20]. Esa transformación del vocabulario para pensar la integración de las sociedades latinoamericanas forma parte de un vocabulario que se comenzaba a expresar fuera de la CEPAL. Surgía un nacionalismo cada vez más recalcitrante para reflexionar sobre la política económica, y las últimas frases de Sunkel y Paz (1970) confesaban la necesidad de sobrepasar el modelo centro-periferia.

Casi a fines de la década de 1980, la famosa "década perdida" para el crecimiento de la región, Sunkel generaría una nueva reflexión y elaboración conceptual, plasmando, a través de una vuelta a Prebisch, una reconstrucción del estructuralismo, con una hábil recuperación de textos clásicos, a partir de la obra que llama la "biblia". El neoestructuralismo y sus particularidades son recuperados conceptualmente en torno a una reflexión sobre los mecanismos de transformación industrial y tecnológica desde dentro, ante las limitaciones asimétricas que confronta la transformación de la periferia. La evaluación y los postulados del neoestructuralismo, que se dejan para otra ocasión por falta de espacio en este texto, tendrán que pasar primero por examinar detenidamente la narrativa sobre el estructuralismo y su historia, que en el caso de Sunkel va más allá de una "fetichización" de la industrialización, porque a pesar de trabajar con las elaboraciones de Fernando Fajnzylber, en esta ocasión se apoya en una serie de categorías provenientes del institucionalismo norteamericano, y, a su manera, se expresa casi pisando el borde de la línea hacia afuera del estructuralismo.

---

la inclusión en dicho libro de categorías como presión y fuerzas de propagación inflacionarias, que, como dice Sunkel, serán temas de otro trabajo (Sunkel y Paz, 1970, pág. 138).

20 Véase Sunkel (1967a, 1967b y 1971).

Las verdades son productos y construcciones del mundo de las mujeres y los hombres. Las categorías y vocabularios establecen sus significados y sus respectivas traducciones entre y hacia otros vocabularios, formando parte de un proceso antagónico y de lucha. No olvidemos el contexto de caridad que lo presupone, pero que debe conquistarse en un universo cambiante e indeterminado. En algunas épocas, en esa lucha, al platicar con los anglosajones sobre nuestra búsqueda de una especificidad histórica y sus saberes (Pinto y Sunkel, 1966), las respuestas que recibimos son dignas de rescatar. A mediados de la década de 1960, Arnold C. Harberger (1966) habla con una mesura "amistosa", que podríamos llamar "asombrosa", porque 30 años después el "Sr. Buena Economía", para entonces bajo el influjo de la Sociedad Mont Pèlerin y conscientemente involucrado en la hegemonía política del neoliberalismo en Chile y otros lugares, se transforma en nuestro redentor: "Cuando la 'buena economía' recién estaba llegando a América Latina, hacia el final de la década de 1950, la travesía no era nada fácil. En su paso se encontraba una barricada doctrinaria aislacionista y proteccionista: la 'vieja' CEPAL (…) activamente fomentaba y apoyaba las políticas intervencionistas, estatistas, antiliberales de la época. Encuentro difícil, inclusive desde el punto de vista actual, definir lo que fue precisamente el estructuralismo. No procedió por la vía de un análisis riguroso desde abajo hacia arriba como tal. Más bien se refería vagamente a 'inelasticidades' de varios tipos —la de la demanda externa por materia prima, la de la oferta doméstica de productos agrícolas, y así en adelante— que de alguna manera impedían el camino al progreso y hacían la inflación casi inevitable (para algunos, incluso, deseable), y fomentaban la intervención estatal de manera extendida como una 'solución' a los problemas de América Latina" (Harberger, 1996, págs. 306-307).

Dicha actitud no es excepcional. Raúl Prebisch, habiendo tenido gran influencia y poder en el mundo de los organismos internacionales, era conocido por la firmeza de sus opiniones, y tenía claro que era precisamente su desprecio al trato indigno y sus réplicas lo que fascinaba a muchos de sus interlocutores. En una entrevista en inglés realizada en 1985 con David Pollock, su colaborador y asistente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con quien recorrió el mundo, le espetó:

> Por las interpretaciones de segunda y tercera mano de mis escritos. Y porque existe un prejuicio, como usted probablemente ha notado, como miembro de una universidad del norte. Realmente, David, hay cierta arrogancia y menosprecio. No nos toman en serio. Estoy seguro de que en Harvard no nos toman en serio. Somos economistas de segunda categoría o hasta de tercera. Somos economistas subdesarrollados (Pollock, Kerner y Love, 2001, pág. 17).

La búsqueda teórica inicial de Sunkel de una especificación particular de las categorías para explicar un espacio geográfico, una especificidad histórica, toma forma ante semejante estructura del poder-saber. Esa labor ha formado parte de una larga lucha dentro del pensamiento económico (1977), pero la tarea lleva una carga mayor desde la periferia. Ante la insuficiencia teórica de las categorías eurocéntricas, su regeneración siempre impone una nueva tarea: deconstruir la historia económica que las hizo posibles en ese continente. En ese sentido, el estructuralismo latinoamericano encontrará que el *locus classicus* (Sunkel, 1977, pág. 36) presenta una diversidad teórica ocultada por las corrientes que asumieron los liderazgos y las verdades teóricas producidos en el centro e importados: el marxismo y los que se dicen neoclásicos.

Bibliografía

Caravaca, J. y X. Espeche (2016), "América Latina como problema y como solución: Robert Triffin, Daniel Cosío Villegas, Víctor Urquidi y Raúl Prebisch antes del Manifiesto Latinoamericano (1944-1946)", *Desarrollo Económico*, vol. 55, Nº 217, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), enero-abril.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951), *Estudio Económico de América Latina, 1950* (E/CN.12/217/Rev.1), Santiago, abril.

Davidson, D. (2009), "De la idea misma de un esquema conceptual", *De la verdad y de la interpretación: fundamentales contribuciones a la filosofía del lenguaje*, Barcelona, Gedisa.

Foucault, M. (1970), *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Franco, R. (2013), *La invención del ILPES* (LC/L.3644), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Furtado, C. (1988), *La fantasía organizada*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

____(1978), *Criatividade e dependência na civilização industrial*, São Paulo, Paz e Terra.

____(1968), *Teoría y política del desarrollo económico*, Ciudad de México, Siglo XXI.

____(1965), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

____(1954), *A Economia Brasileira*, Río de Janeiro, Noite.

Gabay, E. (2012), "Una historia de CEPAL/ILPES: entre la academia y el campo del poder (1948-1973)", tesis de doctorado, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, julio.

Harberger, A. (1996), "Good economics comes to Latin America, 1955-1995", *The Post-1945 Internationalization of Economics*, A. Coats (ed.), Londres, Duke University Press.

____(1966), "Latin American Economists in the United States: comment", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, Nº 1, Chicago, University of Chicago Press, octubre.

Herrera, F. (1958), *¿Desarrollo económico o estabilidad monetaria?*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Hirschman, A. (1981), "The rise and decline of development economics", *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, agosto.

Hodgson, G. (2001), *How Economics Forgot History*, Londres, Routledge.
Magariños, M. (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
Mallorquín, C. (2015), "Lord Keynes después de su muerte, según Raúl Prebisch", *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 5, Nº 9, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas,
Malpas, J. (1992), *Donald Davidson and the Mirror of Meaning*, Cambridge, Cambridge University Press.
Mirowski, P. y D. Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
Noyola J. (1956), "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, vol. 16, Nº 4, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Pinto, A. (1960), *Ni estabilidad ni desarrollo: la política del Fondo Monetario*, Santiago, Editorial Universitaria.
Pinto, A. y O. Sunkel (1966), "Latin American Economists in the United States", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, Nº 1, Chicago, University of Chicago Press, octubre.
Pollock, D., D. Kerner y J. Love (2001), "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL", *Revista CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
Prebisch, R. (1993), "El capital y la tasa de interés en la teoría keynesiana", *Obras, 1919-1948*, vol. 4, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
____(1982), "El falso dilema entre desarrollo económico e inflación", *La obra de Prebisch en la CEPAL*, A. Gurrieri (org.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
____(1960), "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano)", *Economía*, vol. 19, Nº 69, Santiago, Universidad de Chile.
____(1953), "La mística del equilibrio espontáneo de la economía", *Discursos, declaraciones y documentos, 1952-1963*, vol. 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
____(1952), "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" (E/CN.12/221), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
____(1951), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
____(1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
Robbins, L. (2012), *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*, Madrid, Bubok.
____(1934), *The Great Depression*, Londres, Macmillan.
Santa Cruz, H. (1984), *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
Schumpeter, J. (1971), *Historia del análisis económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (2005), "Conversación con Osvaldo Sunkel: el desarrollo de América Latina ayer y hoy", *Cuadernos del CENDES*, vol. 22, Nº 60, Caracas, Universidad Central de Venezuela, septiembre-diciembre, 2005.

____(comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

____(1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 1, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

____(1977), "El desarrollo de la teoría del desarrollo", *Estudios Internacionales*, vol. 10, Nº 40, Santiago, Universidad de Chile, octubre-diciembre.

____(1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 38, Nº 2, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.

____(1967a), "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 34, Nº 1, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

____(1967b), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales*, vol. 1, Nº 1, Santiago, Universidad de Chile, abril.

____(1963), "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 30, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

____(1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, Nº 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.

____(1957), "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?", *El Trimestre Económico*, vol. 24, Nº 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Anexo fotográfico

Osvaldo Sunkel y su madre, Helena Weil, alrededor de 1940.

Osvaldo Sunkel (al centro en la primera fila), junto a Retórico Fretes, Pedro Paz, Pedro Sainz, Mario de la Fuente y Arturo Núñez del Prado, entre otros.

En una mesa redonda organizada por la revista *Panorama Económico*, en junio de 1972, aparecen, de izquierda a derecha, los economistas Andrés Bianchi, Héctor Assael, Aníbal Pinto, Fernando Fajnzylber, Óscar Muñoz, Osvaldo Sunkel y Ricardo Ffrench-Davis.

En la inauguración de una exposición de Roser Bru, pintora chilena nacida en Barcelona, figuran junto a la artista, de izquierda a derecha, Enrique Iglesias (Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1972 y 1985), Osvaldo Sunkel y Carmen Cariola, su esposa.

En el seminario internacional "América Latina y el nuevo orden económico internacional", realizado en el Hotel O'Higgins de Viña del Mar (Chile), en enero de 1979, Osvaldo Sunkel aparece junto al sociólogo chileno Eugenio Ortega y el politólogo brasileño Helio Jaguaribe, a la izquierda de la imagen, entre otros.

Osvaldo Sunkel dictando una clase a estudiantes de diversos países de América, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en Santiago, en la década de 1960.

Osvaldo Sunkel en una actividad en la Casa Central de la Universidad de Chile, en Santiago (1992).

Osvaldo Sunkel, Eduardo Fuenzalida, André Gunder Frank, Celso Furtado, Manuel Antonio Garretón y Rolando Franco, entre otros, en una conferencia sobre estudios latinoamericanos, en Berlín (1974).

En la Conferencia del Pacífico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, realizada en Viña del Mar (Chile) en septiembre de 1970, Osvaldo Sunkel saluda al Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva.

Osvaldo Sunkel en su período como profesor investigador (*professorial fellow*) en la Universidad de Sussex, en Brighton (Reino Unido), a mediados de la década de 1970.

Osvaldo Sunkel junto al economista Aníbal Pinto.

Osvaldo Sunkel junto a Ricardo Lagos (Presidente de Chile entre 2000 y 2006), en una Conferencia del Inter-American Dialogue en Washington, D.C.

Osvaldo Sunkel en los jardines del Monasterio El Escorial, cerca de Madrid.

De izquierda a derecha, Osvaldo Sunkel, Allan Wagner (Ministro de Relaciones Exteriores del Perú en los períodos 1985-1988 y 2002-2003) y Osvaldo Rosales (funcionario de la CEPAL), en una reunión sobre integración.

Osvaldo Sunkel pronuncia su discurso de incorporación como Miembro de Número de la Academia Chilena de Ciencias Sociales del Instituto de Chile, el 6 de abril de 1992, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile.

Osvaldo Sunkel, Carlos Abad, Patricio Meller, Joseph Ramos y Stephany Griffith-Jones, entre otros, en una reunión de la *Revista Pensamiento Iberoamericano*.

Osvaldo Sunkel junto a la coreógrafa chilena Malucha Solari, esposa del economista Aníbal Pinto.

Osvaldo Sunkel hace uso de la palabra, en representación de la CEPAL, en el seminario internacional “Integración, democracia y desarrollo”, realizado en Santiago el 27 de agosto de 2011, en el marco de las actividades conmemorativas del centenario del natalicio del ex Presidente de Chile Eduardo Frei Montalva.

Osvaldo Sunkel expone en la Conferencia Forum 2000 “Globalización, experiencias, instrumentos, procedimientos”, celebrada en Praga del 11 al 14 de octubre de 1998. Junto a él, Hillary Clinton, primera dama de los Estados Unidos, y Václav Havel, Presidente de la República Checa.

Osvaldo Sunkel en su oficina de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE).

Osvaldo Sunkel junto al economista argentino Norberto González, Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1985 y 1987.

Osvaldo Sunkel en el lanzamiento de la *Revista CEPAL*, Nº 97, edición que inauguró la nueva etapa de la publicación, en abril de 2009.

En el lanzamiento de la *Revista CEPAL*, Nº 97, Osvaldo Sunkel junto a Miguel Torres, Editor de la publicación (a su derecha), y André Hofman, entonces su Director (a su izquierda) (abril de 2009).

Osvaldo Sunkel junto a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Sergio Molina, ex Presidente del Banco Central de Chile y ex Ministro de Hacienda, en el lanzamiento de la *Revista CEPAL*, Nº 97 (abril de 2009).

Osvaldo Sunkel recibe el premio “Egresado destacado de todos los tiempos” del profesor Manuel Agosin, Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, en el marco de las celebraciones de los 80 años de esa Facultad (2014).

En el acto de celebración del septuagésimo aniversario de la CEPAL, el 10 de enero de 2018, Osvaldo Sunkel recibe la Medalla 70 Años de la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena.

Osvaldo Sunkel es un referente esencial de las ciencias sociales latinoamericanas. Su figura y obra, no obstante, trascienden el debate regional; su pensamiento puede situarse con total propiedad junto a los máximos exponentes de la teoría del desarrollo surgida en los años de la segunda posguerra mundial. Desde la década de 1950 hasta nuestros días Sunkel ha sido un observador activo del devenir global y regional de la historia económica contemporánea, así como también de los hitos más relevantes del proceso de desarrollo económico de Chile, su país de origen.

En este libro se ofrece un conjunto de ensayos cuyo propósito esencial es rendir tributo a la vasta trayectoria intelectual de este destacado pensador de los problemas y desafíos del desarrollo de América Latina y el Caribe. Sus capítulos, además de describir los temas que a su debido momento suscitaron su atención, también pretenden reexaminar sus ideas en el marco de la realidad actual. Con este doble propósito, el libro se ha materializado gracias a las contribuciones de destacados economistas y cientistas sociales vinculados al ámbito del desarrollo.

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)