



Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual
de Osvaldo Sunkel

ALICIA BÁRCENA
MIGUEL TORRES
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



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



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



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
<i>Alicia Bárcena</i>	
Capítulo I	
Osvaldo Sunkel: una semblanza intelectual	15
<i>Alicia Bárcena, Miguel Torres</i>	
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 dependencista.....	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	
Oswaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo	47
<i>José Antonio Ocampo</i>	
Introducción	47
A. Sunkel y el estructuralismo latinoamericano	48
B. El “desarrollo desde dentro”	51
C. La agenda neoestructuralista.....	53
Bibliografía.....	57
 Capítulo III	
Oswaldo Sunkel y el desarrollo o crecimiento incluyente.....	59
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Introducción	59
A. Los encuentros con Oswaldo 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
<i>Mauro Boianovsky</i>	
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

Oswaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL	201
<i>Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Carlos de Miguel</i>	

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
<i>Carlos Mallorquín</i>	
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

Capítulo II

Oswaldo 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, Oswaldo 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 propagación². 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 dismantelar 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 sesenta⁴. 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 neoestructuralista 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*, N° 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, N° 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, N° 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*, N° 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.

