



Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual
de Osvaldo Sunkel

ALICIA BÁRCENA
MIGUEL TORRES
Editores

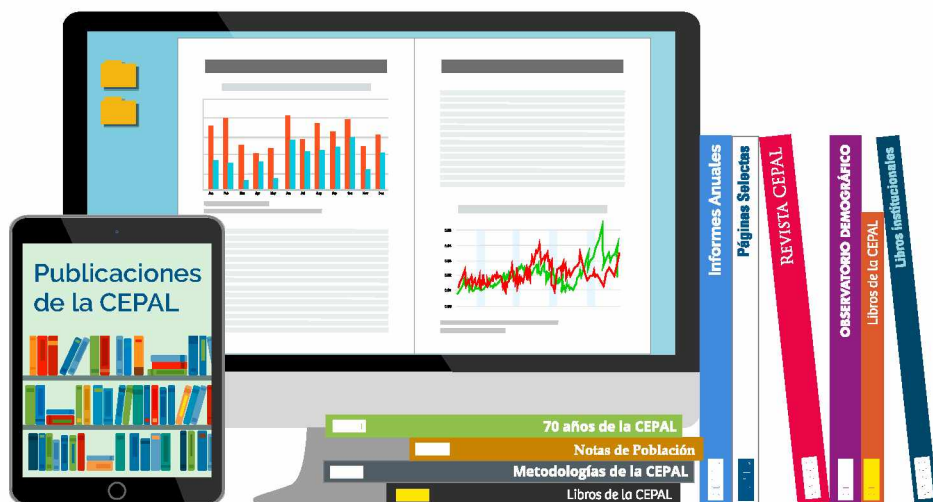


NACIONES UNIDAS

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 VIII

Oswaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL

Alicia Bárcena¹
Joseluis Samaniego²
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 Oswaldo 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 transnacional⁵. 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 Ambiente⁶, 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 Gosović, 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 importancia⁷.

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 económicas⁹. 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 excepciones¹², 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 “Biosfera 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 perdida¹⁴ 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 equilibrio 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 naturaleza¹⁵, 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 planificación¹⁶ 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 Wolfe¹⁷. 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 vida¹⁸, 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 crecimiento²⁰. 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 decisional²¹. 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 crecimiento²².

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 previsible 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 precios²³. 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 ecológicas²⁴. 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 pacto²⁵. 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

Oswaldo 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 recesivo²⁶, 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*, N° 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, N° 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*, N° 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, N° 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, N° 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*, N° 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, N° 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*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.
- Prebisch, R. (1980), "Biósfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.
- ____ (1976) "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 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, N° 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*, N° 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, N° 3.
- ____ (1990a), "El capital ecosistémico", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 6, N° 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, N° 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, N° 3, octubre.
- _____(1985b), "Dívida, desenvolvimiento e meio-ambiente", *Espaço & Debates*, vol. 5, N° 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, N° 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, Westview 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*, N° 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, N° 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*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

