

OSVALDO SUNKEL Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO

**Raúl Vázquez López
Armando C. González Palacios**

Biografía, temas y trayectoria del autor

Oswaldo Sunkel nacido en Puerto Montt, al sur de Chile, el 13 de noviembre de 1929, es uno de los fundadores de la Teoría del desarrollo latinoamericana y uno de los principales expositores de las ideas de la escuela estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Realizó estudios en Economía y Administración en la Universidad de Chile, donde desde temprana edad, se adhirió a la corriente de pensamiento y reflexión teórica de la comisión. Ahí, tomó el primer curso básico en problemas de desarrollo económico de la CEPAL, delineado por Raúl Prebisch e impartido por Jorge Ahumada, lecciones que estuvieron al origen de la construcción de la disciplina.

Fue becado en la London School of Economics and Political Science (LSE), dirigida entonces por Lionel Robbins, donde se dedicó al estudio del tema de la inflación. Apoyándose en las ideas de Juan Noyola y en el artículo “El Problema del Financiamiento del Desarrollo Económico” de Kalecki [1955], publicó en el Trimestre Económico en 1958, su ensayo sobre la inflación chilena considerado por el mismo Sunkel, germinal en su futura visión de la teoría del desarrollo.

Ya inserto de manera formal en las labores de la CEPAL, Sunkel abrió la oficina de la comisión en Brasil y fundó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en Santiago. Tras ser responsable de los cursos de formación de este último Instituto, se dedicó de lleno a construir su

teoría del desarrollo. Más adelante tras el derrocamiento de Salvador Allende y en un exilio autoimpuesto, en la Universidad de Sussex, en el Reino Unido, se interesó en otros temas como la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente así como en temas urbanos y del desarrollo sustentable.

Entre sus principales obras se encuentran; “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo” [Sunkel y Paz, 1970], “Las Crisis de la Deuda y del Desarrollo en América Latina: el Fin de una Ilusión” [Griffith-Jones y Sunkel, 1987] y el “Desarrollo desde Dentro. Un enfoque Neoestructuralista para la América Latina” [Sunkel, 1991]. Actualmente es Consejero Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director del Programa de Desarrollo Sustentable (PDS) de la Universidad de Chile [Treviño, 2006: 1].

Contexto histórico y marco teórico y metodológico

La obra de Osvaldo Sunkel, se da en el contexto histórico de la implementación en América Latina de una estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) ampliamente inspirada por las ideas del estructuralismo. De hecho, en un ensayo de 1970 sobre los resultados de dicho proceso, Sunkel señala que la adopción de las recomendaciones de la escuela estructuralista por parte de varios países latinoamericanos se remonta a la década de 1930, esto con el fin de enfrentar la crisis internacional de aquellos años. No obstante, él mismo establece el año de 1961 como la culminación de la citada corriente de ideas y sugiere el replanteamiento metodológico e ideológico de dicha escuela.

Sus trabajos deben enmarcarse también, en los tiempos de la consolidación de una corriente de pensamiento de los años cincuenta en torno al modelo centro-

periferia de la CEPAL y de la creación de toda una serie de nuevas instituciones de investigación, formación y análisis en los años sesenta, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Escolatina de dónde surgiera entre otros, Pedro Paz así como del Centro de Estudios Socioeconómicos dónde estaban Theotonio Dos Santos y André Gunder Frank.

Sunkel publica en 1970 su obra principal; el libro “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”. En ella describe no sólo las diferentes connotaciones del concepto de desarrollo, sino que propone un método para su estudio y establece las diferencias entre los resultados que éste arroja en contraposición con los obtenidos conforme a la visión neoclásica y keynesiana.

Para Sunkel, el estudio del desarrollo y subdesarrollo económicos ha estado ligado históricamente a una corriente de pensamiento, lo que implica la existencia de ideologías y metodologías particulares. Con esto en mente, clasifica los diversos estudios sobre el desarrollo en tres tipos: el primero de ellos, basado en el método deductivo, considera el desarrollo como crecimiento, se centra en la influencia de la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación. El segundo, que adopta la vía inductiva como método, refiere al subdesarrollo como una etapa del proceso de desarrollo, el cual se concibe como una serie de etapas consecutivas que se inician en un estado primitivo hasta llegar al estado desarrollado o moderno. Y el tercer grupo, en el que se concibe al desarrollo como un proceso de cambio estructural global [Sunkel, 1970a].

Dado que Sunkel considera que el esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y el subdesarrollo debe basarse en las nociones de proceso, estructura y sistema, desaprueba los estudios de las primeras dos clasificaciones.

“Por el contrario, se postula basándose sobre la observación histórica sistemática, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo... que el desarrollo y el subdesarrollo interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones:...la polarización del mundo entre los países industriales y los países desarrollados...una polarización dentro de los países...” [Sunkel, 1970a: 37; Sunkel, 1971: 577].

Es de destacar sin embargo que Osvaldo Sunkel, toma su distancia en relación con los autores de la escuela dependientista, siendo que no comparte la idea de Gunder Frank en lo referente a que el desarrollo de los países más ricos se da a expensas del bienestar de las otras naciones. En la actualidad, Sunkel no descarta la posibilidad de alcanzar un desarrollo nacional satisfactorio en el contexto de la dependencia y pone por ejemplo, el caso de la evolución económica de los países del sureste asiático [Treviño, 2006: 5].

En este sentido, desde sus primeras proposiciones, Sunkel, asume resultados fallidos de los postulados estructuralistas, los cuales ya para 1970, eran objeto de señalamientos y de rechazo en algunas de las naciones que los habían adoptado. Es por eso que Sunkel sugiere replantear la ideología y metodología de dicha escuela para pasar de la contrastación de la realidad latinoamericana y en consecuencia de los supuestos de los modelos de crecimiento o de las teorías parciales del desarrollo, al análisis y la explicación de esa realidad desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante. Lo anterior resume lo que el autor concibe como el método histórico-estructural.

A inicios de los años noventa, Sunkel justifica tanto la pertinencia de su enfoque metodológico original, como el “fracaso” de la ISI con una visión

retrospectiva, mencionando que el modelo de sustitución de importaciones en América latina “exhibe algunas fallas muy graves” [Sunkel, 1991: 41]. En palabras de Sunkel:

“... la estrategia de industrialización y desarrollo del pasado estuvo centrada en la expansión del mercado interno, en el fomento de la producción interna de bienes industriales de consumo previamente importados. Esta preferencia por el consumo y el mercado interno existente, o sea la demanda de los sectores medios y altos, fue lo que sesgó enteramente la estrategia de industrialización y determinó una política de comercio exterior caracterizada por el desmesurado proteccionismo; una política de fomento del consumo mediante subsidios, precios controlados y créditos al consumo; y una política de inversiones destinadas preferentemente hacia la expansión del mercado de bienes de consumo duraderos imitativos, en detrimento por ejemplo de la producción agropecuaria o manufacturera para el consumo popular y el ahorro” [Sunkel, 1991: 44].

Sunkel a su vez señala, recurriendo al análisis de un periodo histórico más amplio, la condicionante externa que pesaba sobre la estructura de las economías latinoamericanas. En este orden de ideas, argumenta que la estructura de la economía mundial, conformada durante el periodo 1870-1914, condicionó el punto de partida del modelo de sustitución de importaciones y que éste, pese a surgir como respuesta a la crisis de las relaciones económicas internacionales en general, no pudo en momento alguno aislarse de los determinantes externos.

“Los críticos del proceso de sustitución ignoran, en cambio, las adversas condiciones externas prevalecientes hacia fines de los cincuenta. Para comenzar, la inflación y las devaluaciones de los países industrializados desvalorizaron

violentamente las abundantes reservas internacionales que habían acumulado los países latinoamericanos. Además, Estados Unidos se oponía a la industrialización de América Latina y volcaba sus recursos a la reconstrucción de Europa y a la contención de la Unión Soviética; los mercados financieros privados internacionales y la inversión privada directa, habían desaparecido desde su colapso durante la Gran Depresión; el financiamiento público internacional era limitado y condicionado...Por último, tanto los Estados Unidos como los países europeos realizaron su propia política de sustitución de importaciones mediante masivos programas de subsidios a sus agriculturas... El gran auge del comercio internacional que comenzó en la década de los cincuenta obedece en lo fundamental al restablecimiento del comercio entre los Estados Unidos y las economías europeas, y entre estas últimas con sus colonias, ..." [Sunkel, 1991: 45].

Comentario y observaciones sobre el cambio tecnológico

Sunkel desarrolla su análisis histórico-estructural de las economías latinoamericanas en su obra de 1970, interiorizando los factores y procesos sociales en los cuales se encuentra inmerso cualquier investigador, es decir reconociendo la adopción de una visión que le hace "percibir la realidad de América Latina de una cierta manera y comprender que es necesario cambiarla en determinados sentidos y formas...reconocer el condicionamiento histórico e ideológico del pensamiento, tampoco significa que no se pueda lograr un conocimiento objetivo o científico de la realidad latinoamericana; por el contrario,

el reconocimiento explícito de dicho condicionamiento es la garantía científica de la elaboración de un conocimiento objetivo y relevante” [Sunkel, 1970a: 86].

Quizás como resultado de esta percepción o muy probablemente debido al cambio en las condiciones económicas, políticas y sociales de estos países, las ideas de Sunkel como las de varios autores estructuralistas y dependentistas latinoamericanos han mutado enormemente a través del tiempo (como es el notable caso de André Gunder Frank). En el caso de Sunkel, podemos incluso discernir muy claramente el autor progresista de inicios de los años setenta, del escritor más moderado que a partir de los años noventa ha venido postulando que en una etapa de profundización del capitalismo como la actual, es necesario en primera instancia, anular los excesos del neoliberalismo y restablecer algunos equilibrios teóricos mínimos para tener la posibilidad de emprender una planificación de largo plazo.

En este sentido, el Sunkel de los años setenta ya reconocía la importancia del cambio tecnológico para el desarrollo económico y en particular para liberar a los países de la dependencia de la región con respecto a los centro de poder. “A falta de conocimiento científico y tecnológico propio, y de capacidad para saber reaccionar en forma adecuada frente a los avances del ajeno, la ‘satelización’ o ‘sucursalización’ de nuestras sociedades será una concomitante ineludible de nuestros esfuerzos de desarrollo” [Sunkel, 1970a: 232].

Sunkel [1971: 587], analiza bajo dos escenarios distintos la dinámica de una economía desarrollada dependiente, que de acuerdo con sus planteamientos tiene como motores, las actividades primarias de exportación y la industrialización sustitutiva. El primer escenario considera los supuestos neoclásicos de la

determinación del empleo, donde la disponibilidad de capital es uno de sus determinantes; complementa el modelo suponiendo una tecnología constante y homogénea. Así, el requisito para aliviar los problemas de ocupación es lograr una tasa de ahorro suficiente para financiar las inversiones que permitan alcanzar un nivel promedio elevado de productividad.

El segundo escenario, relaja el supuesto de tecnología homogénea y lo reemplaza considerando la existencia de dos niveles tecnológicos, uno altamente intensivo en capital y otro en mano de obra, asumiendo además que la capacidad productiva del primero crece más rápido que la del segundo. De manera que, si el sector intensivo en capital se expande más rápido que el intensivo en mano de obra y además lo reemplaza o sustituye, la modernización tecnológica se traduce en creación de empleos por una parte, y en la supresión de ocupaciones existentes por la otra.

Las conclusiones de este último análisis subrayan no sólo el incremento de la marginalidad de los sectores donde predomina la tecnología intensiva en mano de obra sino resalta los pocos aportes del capital extranjero en los países capitalistas que comparten esta característica de dependencia. La explicación era en efecto que las subsidiarias de las empresas transnacionales son financiadas en una parte altamente significativa con recursos financieros locales, y que las transferencias por utilidades, asistencia técnica, insumos, etc., sobrepasan los flujos de inversión extranjera directa, por lo que el resultado es un sustancial “drenaje de recursos” [Sunkel, 1971: 619].

En consecuencia, Sunkel defendió en su primera etapa, la importancia de un desarrollo científico autóctono que no se limitara a la enseñanza profesional y

técnica y que tuviera en cuenta la investigación básica y la crítica cultural propia. Subrayó entonces el rol estratégico de las universidades en la generación de conocimiento propio y propuso la necesidad de su reforma partiendo del principio de su autonomía y de dotarlas de la capacidad para satisfacer las exigencias cambiantes de la sociedad [Sunkel, 1970b: 236].

A partir de los años noventa, Sunkel presenta su propuesta “del desarrollo desde dentro” que consiste en diseñar una estructura productiva que resuelva las carencias y explote las potencialidades específicas nacionales. Según él, la estructura se conforma en esencia por dos núcleos comunicados por diversos actores. El primero de los núcleos, denominado núcleo endógeno básico, surge de establecer industrias consideradas pilares fundamentales que permitirán detonar el proceso de industrialización, acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad; el segundo, el núcleo endógeno de dinamización tecnológica, resulta de consolidar como una práctica nacional, la comunicación, interacción y fluidez de diversos agentes con los miembros del primer núcleo [Sunkel, 1991: 64].

A diferencia de su teoría original, en las reflexiones más recientes del “neoestructuralismo” que postula, Sunkel reconoce la imposibilidad para la región de financiar con fondos propios los niveles de investigación necesarios para cerrar la brecha tecnológica existente con respecto a las naciones más avanzadas. En consecuencia, acepta la dependencia de las importaciones de bienes intensivos en conocimiento provenientes de los países desarrollados, y resalta la importancia del sector exportador para procurarse las divisas necesarias al pago de dichas compras externas.

En palabras del propio Sunkel:

“...el sector exportador viene a ser el equivalente de los sectores productores de bienes de capital y del progreso tecnológico de los países desarrollados.” En suma, su política de un desarrollo tecnológico autóctono viene a ser parcialmente sustituida por; “...la importancia crítica de desarrollar exportaciones más dinámicas, más diversificables y más estables.” [Sunkel, 2009: 152].

Es de notarse que este cambio relevante en la visión del autor, resulta contradictorio con uno de los postulados básicos del modelo centro-periferia de la CEPAL de los años cincuenta. Según este modelo, una de las causas principales del subdesarrollo latinoamericano estaba asociado con el deterioro de sus términos del intercambio ocasionado a su vez, por la desfavorable evolución histórica de los precios de los productos con menor contenido en capital que se exportaban.

Por lógica, la perspectiva de las relaciones internacionales también se transforma. El Sunkel reciente y hasta cierto punto revisor de sus propias ideas, “postula que cada país puede y debe buscar nuevas maneras de inserción en un contexto internacional difícil pero no impenetrable” [Sunkel, 1991: 10-11]. Con este planteamiento, pretende tomar distancia de la escuela estructuralista original cuya perspectiva “ha tendido por lo general a considerar el contexto internacional como determinante de las políticas y estrategias nacionales” [Sunkel, 1991: 10].

En lo referente al rol del Estado, la propuesta “neo-estructuralista” de Sunkel le otorga a dicho agente, una participación activa y significativa aunque considerablemente menor a la de su primera versión en la que era el encargado

de la planificación del conjunto de la economía. Recientemente, el autor habla del “...reconocimiento de una economía ampliamente basada en el mercado, en la empresa y el capital privado, en el capital extranjero y en un rol reducido, pero efectivo del Estado” [Treviño, 2006: 5]. Desde su perspectiva, el Estado debe además de procurar los bienes públicos, la equidad y justicia social y el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, tener por responsabilidad:

- a) Promover o simular mercados ausentes
- b) Fortalecer los mercados incompletos
- c) Al menos enmendar las distorsiones estructurales
- d) Eliminar o compensar las fallas de mercado más relevantes

[Sunkel, 1990: 42].

En cuanto al impulso de la tecnología y la innovación, Sunkel [1990: 46] propone que se adopte un “enfoque schumpeteriano”, el cual establece incentivos a la producción que favorezcan el aprendizaje tecnológico y la innovación. Sugiere que para lograrlo se promueva “la realización de una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo así como el establecimiento de políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso” [Sunkel, 1990: 46].

En suma, Sunkel se muestra a favor de un Estado mínimo pero que no obstante, planifique la especialización a largo plazo y a su vez, sea promotor de la creación de una infraestructura científica de alto nivel y vinculada con los sectores productivos. Considera en efecto, que una de las razones del rezago innovador en la periferia parece residir en la combinación institucional heterogénea de los agentes del cambio tecnológico [Sunkel, 1990: 46].

Persisten entonces en su visión, algunas reflexiones cepalinas originales [CEPAL, 1964], tal es el caso del fenómeno de la heterogeneidad estructural como causante del subdesarrollo de las naciones de la región. En esta reflexión, la brecha existente entre los diferentes niveles de productividad del personal ocupado en los diversos estratos productivos, origina la desigual distribución del ingreso y se traduce en una condicionante del acceso a la tecnología y los mercados.

En su última contribución, publicada en la revista de la CEPAL, Sunkel propone para el caso chileno “un desarrollo inclusivo con equidad creciente, a fin de superar los efectos no deseables del tipo de crecimiento económico vigente, esto es, la persistencia de una inaceptable desigualdad de los ingresos, de los niveles y de la calidad de vida, así como la creciente sensación de exclusión social” [Sunkel, 2009: 135]. Sin desligarse totalmente de sus ideas originales, señala que el origen del problema de la economía chilena es la heterogeneidad estructural de su sector productivo.

En el citado artículo, señala la falta de articulación del tejido productivo así como los bajos niveles de productividad de las pequeñas y medianas empresas como la causa de la desigualdad social y en consecuencia de la necesidad de una política distributiva. Si bien enaltece el ritmo de crecimiento y el funcionamiento de los sectores exportadores chilenos modernos, también menciona la necesidad de dinamizar mediante productos de creciente valor agregado y densidad tecnológica los sectores de baja productividad del país [Sunkel, 2009: 148].

En línea con sus concepciones anteriores, también plantea la búsqueda de nuevas formas de acción conjunta entre los diferentes actores sociales como lo son el

Estado, las empresas y las organizaciones no gubernamentales. Destaca en su propuesta, el que el conjunto de acciones concretas a efectuarse debe decidirse e implementarse a nivel regional y local y pone énfasis en los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos de dicha transformación [Sunkel, 2006]. Su argumentación, se apoya en parte en que es la institucionalidad local la que permite sustentar las economías de aglomeración, que potencian las capacidades innovadoras, elemento básico del cambio tecnológico. Finalmente sugiere, “fortalecer la difusión de información sobre mercados, tecnologías y conocimientos técnicos (*know how*); promover la capacitación de trabajadores y presentarse como fuente de acumulación de experiencias) [Sunkel, 2009: 150].

Aportaciones y crítica

En calidad de una de las principales referencias de la escuela estructuralista latinoamericana, Osvaldo Sunkel destaca por su incesante búsqueda de soluciones al problema del subdesarrollo en la región. De igual forma resalta por la aplicación de un método-histórico crítico que lo llevó a ser uno de los primeros autores de esta corriente en reconocer tanto el agotamiento del modelo ISI como la importancia del conocimiento científico para superar la dependencia con respecto a los centros económicos de poder. Es de señalar no obstante, que el concepto del cambio tecnológico sólo aparece en forma embrionaria en sus reflexiones y que no siempre se encuentra claramente articulado con los distintos elementos definitorios en su teoría del atraso de las estructuras productivas.

Entre sus aportaciones substanciales al tema del cambio tecnológico, puede considerarse el señalamiento de la relevancia por un lado, de la

intensividad en capital de los bienes fabricados para el desenvolvimiento de los sectores productivos, y por otro, de las fuentes de financiamiento necesarias a toda estrategia dinámica de desarrollo a largo plazo. En lo que concierne a este último aspecto, Sunkel en sus trabajos pioneros, señala que la restricción externa es una de las principales condicionantes del crecimiento en América Latina. Contrariamente en los años noventa, sostiene que el sector exportador puede indirectamente suplir el desarrollo de tecnología propia, dando con ello la espalda a las ideas “dependentistas” presentes en sus primeros análisis y en los de otros autores cepalinos.

El cambio en las concepciones de Sunkel, es también patente en su visión más reciente de un Estado planificador mínimo pero eficiente. En este sentido y por lo general, la reflexión del autor, como él mismo lo reconoce, se ha visto permanentemente limitada por su interpretación de unas condiciones históricas cambiantes tanto en el plano material como en el teórico. En el marco actual que Sunkel califica de profundización del neoliberalismo, sus últimas posturas parecen debatirse entre la necesidad de resolver los problemas coyunturales de las naciones latinoamericanas y su visión estructural de largo plazo.

Al respecto, su teoría “neoestructuralista” no se encuentra tampoco exenta de contradicciones. Por una parte, presenta un interesante esbozo de abstracción teórica con el fin de potenciar las derramas tecnológicas sobre el conjunto de la economía, mediante la construcción y agrupación de núcleos endógenos de crecimiento. Destaca sin embargo su carácter inconcluso y el que la responsabilidad de la implementación de los procesos de aprendizaje nacionales

asociados a la propuesta, recaiga de una forma un tanto ilusoria, en un sector empresarial ligado casi exclusivamente al ámbito externo.

Por otra parte, Sunkel recupera e inserta en esta teoría, conceptos básicos del análisis original de la CEPAL, como el de la heterogeneidad estructural que utiliza para construir una propuesta de política económica redistributiva en el caso chileno. Su aporte es considerable y de actualidad, en cuanto a que busca romper el paradigma teórico imperante poniendo énfasis en el desarrollo de la institucionalidad local, pero no presenta lineamientos precisos y sobre todo, parece desligado de las condicionantes de la economía internacional a las que el autor diera capital importancia en sus trabajos germinales.

Bibliografía consultada

- CEPAL [1964], *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel [1987], *Las Crisis de la Deuda y del Desarrollo en América Latina: el Fin de una Ilusión*, Buenos Aires, GEL.
- Infante, Ricardo y Osvaldo Sunkel [2009], "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, 97: 135-154, abril.
- Sunkel, Osvaldo [2006], "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, México D.F., IIEc- UNAM, 37 (147): 13-44.
- Sunkel, Osvaldo [1991], *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo [1990], "El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, 42: 35-53, diciembre.
- Sunkel, Osvaldo [1989], "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, 38: 147-156, agosto.
- Sunkel, Osvaldo [1984], "Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, 22: 81-106, abril.
- Sunkel, Osvaldo [1971], "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, México, FCE, 38 (150): 571-628.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz [1970a], *El subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, México, Siglo XXI.

Sunkel, Osvaldo [1970b], "Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia", *El Trimestre Económico*, México, FCE, 33: 223-244.

Treviño, Jesús [2006], *Conversación con Osvaldo Sunkel*, <<http://www.humanidadenred.org>>, 17 de septiembre de 2009.