

Capítulo III

OSVALDO SUNKEL Y EL DESARROLLO O CRECIMIENTO INCLUSIVO¹

Ricardo Ffrench-Davis*

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

En este artículo efectuaré primero un recuento de los gratos y estimulantes contactos que tuve con Sunkel en encuentros, talleres, seminarios e intercambios personales. Luego, abordaré algunas de sus grandes contribuciones a la comprensión de los complejos procesos de desarrollo en contextos de heterogeneidad de las estructuras productivas. Finalizaré con algunas reflexiones personales sobre el desarrollo y las políticas macroeconómicas en las actuales condiciones de evolución de la globalización económica y vigencia de la heterogeneidad estructural.

A. Los encuentros con Osvaldo Sunkel

Tuve el gusto de conocer personalmente a Osvaldo Sunkel en la segunda mitad de los años sesenta, cuando se desempeñaba como profesor investigador en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en cuya formación él había participado. A fines de los años sesenta tuvo lugar la campaña presidencial y muchas veces intercambiamos opiniones sobre los desafíos que enfrentaba la economía chilena; Osvaldo apoyaba al futuro

¹ Publicado en A. Bárcena y M. Torres (eds.), *Del estructuralismo al neo-estructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, libros CEPAL, 2019. Agradezco la colaboración de Miguel Torres y de Nicole Favreau.

* Doctor en Economía, Universidad de Chicago; Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales de Chile; Profesor del Departamento de Economía (FEN), Universidad de Chile.

Presidente Allende, y yo a mi candidato Radomiro Tomic. Había muchos puntos de concordancia entre ambos. Yo creo que ambos éramos partidarios de la unión de las fuerzas progresistas, para poder realizar las transformaciones estructurales que Chile necesitaba. Ello evidentemente no tuvo lugar ni en los años previos ni en los inmediatamente siguientes. Tuvimos que pasar por una larga dictadura para “aprender a golpe”.

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

Luego Chile sufriría el golpe militar. En la mayor parte del período inicial de la dictadura chilena, Sunkel vivió en el exterior, realizando docencia e investigación en diferentes países, principalmente en el Instituto de Estudios para el Desarrollo, asociado a la Universidad de Sussex. Regresó a trabajar en Santiago cuando el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique Iglesias, lo invitó a reintegrarse a CEPAL como Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, en la que realizaría una significativa contribución teórica sobre estilos de desarrollo y medio ambiente (Sunkel, 1980). Sobre este tema, entonces novedoso, organizó numerosos grupos de reflexión a través del tiempo y del mundo. Hacia fines de los años ochenta, antes de la existencia formal del consenso de Washington, que ya se aplicaba parcialmente en respuesta a la crisis de la deuda

de inicios de los años ochenta y que sería proclamado más sistemáticamente en los años noventa en América Latina, organizó un grupo de trabajo sobre el tema “del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”. Sunkel convocó a un grupo de destacados economistas de América Latina para pensar y analizar, en conjunto, los desafíos del desarrollo de una región que venía saliendo de la crisis de la deuda y un Chile que retornaba a la democracia; tuve el honor de participar en esa actividad. Fueron diálogos muy motivadores y fructíferos, pues el conjunto de especialistas avanzaba desde el estructuralismo hacia el neoestructuralismo, para enfrentarse sólidamente con el neoliberalismo que campeaba en Washington y en varios países de la región y en ámbitos académicos, empresariales y públicos. Los trabajos culminaron en un conjunto de 12 artículos de autoría de diversos participantes, que incluía dos excelentes textos: la introducción de Sunkel y Joseph Ramos, y el artículo inicial de él, cuyo título coincidía con el tema que convocaba al grupo de trabajo (Sunkel, 1991).

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

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

académicas como el Instituto de Estudios Internacionales y el Instituto de Asuntos Públicos (INAP), ambos de la Universidad de Chile.

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

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

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

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

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

En su trayectoria profesional, tempranamente tuvo el privilegio de ser discípulo de Raúl Prebisch, quien contribuyó de manera fundamental a la creación de la CEPAL, así como ayudante de Aníbal Pinto Santa Cruz en su curso de Desarrollo Económico y de Jorge Ahumada, tres grandes del pensamiento económico, de visión interdisciplinaria y

profundamente interesados en el desarrollo de países como los de esta región, entendido como crecimiento con inclusión, participación y sostenibilidad.

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

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

Consenso de Monterrey, con sus propuestas de reformas profundas para un *financiamiento para el desarrollo* (ver Ocampo, 2007).

Un énfasis novedoso para la época era que la marcha de la transnacionalización (repito, lo que luego se bautizaría como globalización), en vez de considerar al centro y a la periferia como unidades, surgían segmentos minoritarios en número pero crecientes en niveles de riqueza y poder de las naciones en desarrollo. Estos grupos se iban incorporando a los hábitos y niveles de ingresos y gasto de las naciones más ricas. Ese fenómeno se agravaría en los decenios siguientes, de inserción externa con creciente desintegración nacional en muchas naciones. Sunkel también fija su atención en los fenómenos monetarios y financieros internacionales y en los desequilibrios macroeconómicos de los países (Griffith-Jones y Sunkel, 1987).

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

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

advertido sobre las fallas fundamentales del proceso de industrialización llevado a cabo en la región (Sunkel y Paz, 1970).

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

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

Pero luego ejercerían una intensa influencia negativa los cambios que se producían en la economía internacional, en cuanto a la reflexión sobre el desarrollo y, en particular, en los mercados financieros. En lo que respecta al desarrollo, en el curso de los años setenta cundía la deificación del mercado y su supuesta capacidad para, por sí solo, generar desarrollo integral. En diversas publicaciones y exposiciones, Sunkel abordó el tema y repasó su evolución desde los años setenta, para expandirlo posteriormente en el contexto de la globalización financierista (Sunkel, 2006). En cuanto a este fenómeno de la financierización,

ya al inicio de esa década exponía cómo comenzaban a adquirir un peso creciente los flujos financieros internacionales que habían desaparecido con la crisis de los años treinta (Sunkel, 1971a). Inicialmente, lo hacían en la forma de fuentes tradicionales, como los créditos internacionales que bancos comerciales fueron expandiendo ya avanzados los años sesenta, pero que alcanzaron una escala mayor en los años setenta. Ellos fueron causa, en gran medida, gradual vulnerabilidad que fue afectando a la región en el curso de este decenio y que condujo a la grave crisis de la deuda (Griffith-Jones y Sunkel, 1987).

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

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

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

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

Con posterioridad a la explosión de la crisis de la deuda en 1982, Sunkel fue abordando los desafíos que se enfrentarían después de emerger de la grave recesión que había golpeado a la región. Planteaba el contraste entre las distintas etapas de desarrollo que había atravesado América Latina: antes de la década de 1930, las etapas de desarrollo hacia afuera; luego, la etapa de industrialización por sustitución de importaciones hacia adentro y la necesaria estrategia de desarrollo industrial desde dentro, que, como él enfatiza, tiene implicaciones muy diferentes. Siguiendo ese enfoque, Fajnzylber (1983) escribía que se trata de un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades de los países de la región. Llevar a cabo exitosamente esta transición implica, sin lugar a dudas, superar la etapa de desarrollo hacia adentro y las experiencias de crecimiento hacia afuera hacia una estrategia de desarrollo e industrialización desde dentro, portadora de un dinámico proceso de acumulación, innovación y aumentos de productividad.

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

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

Reitera que ayer, al inicio de los años noventa, y luego en 2010, vivíamos una nueva oportunidad que parecía estar desaprovechándose (Sunkel, 2011). Pero, como nos enseña, no hay “determinismo” y el futuro se puede modificar. Asimismo, la globalización podemos sufrirla o moldearla a nuestros intereses, en grado significativo. En la década de 1990, en Chile, la moldeamos, con imperfecciones y vacilaciones, pero con un saldo neto muy positivo, con un crecimiento del ingreso por habitante que triplicó la velocidad de las economías más avanzadas y con progreso distributivo. Se logró ese crecimiento, excepcional en la historia pasada y presente del país, al priorizar las metas de empleo y crecimiento, sin sacrificarlas en aras de las metas de inflación, al regular contracíclicamente la cuenta de

capitales y el tipo de cambio, al efectuar una reforma tributaria para recaudar más y de manera progresiva. Es cierto que la desigualdad se redujo solo levemente. Faltaron políticas de desarrollo productivo que, en palabras de Sunkel, hicieran gradualmente una transformación estructural para la reducción de brechas de productividad esenciales para un crecimiento con inclusión. La estructura productiva de la economía chilena es determinante de la desigualdad (Sunkel, 2011, cap. VII).

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

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

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

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

1. Una macroeconomía para el desarrollo

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

La heterogeneidad estructural se manifiesta en los siguientes aspectos: (i) la diversidad de productividades entre empresas de diferentes dimensiones y entre trabajadores con calificaciones muy heterogéneas²; (ii) la diversa capacidad de acción y reacción, o asimetría de respuesta de los agentes típicos en distintos mercados —ya sean grandes y pequeños empresarios, trabajadores de alta y de baja calificación, inversionistas productivos generadores de PIB e inversionistas financieros buscadores de rentas económicas (*rent-seekers*), inversionistas productivos y consumidores—, y (iii) las asimetrías en las capacidades de respuesta de diferentes agentes ante la inestabilidad de la actividad económica y de los macroprecios.

Las diversas asimetrías que caracterizan el comportamiento de la economía real se intensifican en la medida en que es mayor la inestabilidad del entorno macroeconómico. Ello reviste gran relevancia, dado que desde los años ochenta la mayor parte de la población de América Latina se ha caracterizado por vivir en economías que han sufrido procesos de reiteradas expansiones seguidas por situaciones recesivas, que implican niveles promedio de producción efectiva por debajo de la capacidad productiva del trabajo y el capital, con intensos altibajos de macroprecios como el tipo de cambio, episodios de excesiva liquidez seguidos por situaciones de iliquidez del mercado crediticio y grandes fluctuaciones del balance externo. Estas diversas formas de inestabilidad exhiben una fuerte asociación con fluctuaciones de los flujos de capitales financieros y de los precios de las exportaciones

² En Sunkel (2011, cap. VII) y Sunkel e Infante (2009) se expone la heterogeneidad estructural prevaleciente en el caso de la economía de Chile.

primarias, en esta era de globalización de la volatilidad financiera. Ya a comienzos de la década de 1990, Sunkel (1991, pág. 35) advertía del explosivo auge que experimentaban los mercados financieros internacionales.

La combinación de heterogeneidad estructural e inestabilidad financiera presenta desafíos profundos al diseño de las políticas públicas. En efecto, políticas supuestamente “neutras” del neoliberalismo suelen surtir efectos fuertemente negativos, regresivos y en detrimento del crecimiento y de su calidad: i) tienen efectos regresivos en las pymes, las producciones incipientes y los trabajadores de menor calificación, y ii) deprimen la utilización de la capacidad productiva disponible, la formación de capital, la calidad de las exportaciones y del empleo, y la innovación. Por consiguiente, la reducción de la heterogeneidad estructural y de la inestabilidad de la macroeconomía real es determinante para poder lograr un crecimiento inclusivo (Ffrench-Davis, 2012).

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

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

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

2. Heterogeneidad estructural y asimetrías depresivas del crecimiento

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

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

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

A medida que la brecha recesiva vaya desapareciendo, muchos emprendedores que han desactivado proyectos en ciernes intentarán reactivarlos. Para ello requieren tiempo, dado

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

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

La macroeconomía para el desarrollo otorga un papel estratégico al tipo de cambio como el precio relativo que vincula a la economía nacional con la internacional, una variable esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la calidad de la asignación de recursos. Tanto su nivel real promedio como su estabilidad son cruciales; la existencia de heterogeneidad estructural y asimetría de respuestas implica que la inestabilidad cambiaria tiende a acentuar la intensidad de la heterogeneidad.

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

volumen de las importaciones se eleve notoriamente más rápido que el de las exportaciones, y que se deteriore la cuenta corriente estructural.

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

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

Sin esa regulación, dados los mercados financieros internacionales actuales, no hay espacio para una efectiva macroeconomía para el desarrollo, con el consiguiente costo tanto en términos de crecimiento económico como de generación de mayor igualdad en las estructuras productivas; cabe reiterarlo: la inclusión requiere cambios en las estructuras productivas (Sunkel e Infante, 2009). Es una grave contradicción que las autoridades deleguen en operadores financieros la determinación cotidiana de precios macroeconómicos tan estratégicos como el tipo de cambio.

3. Para una inclusión laboral y empresarial

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

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

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

suele implicar la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales— ha incidido en una profundización de la inestabilidad, con una superficialización del financiamiento tan debilitado para el desarrollo productivo con las reformas neo-liberales de ese mercado. No puede ignorarse un hecho tan evidente como el gran incremento del ahorro financiero y, en paralelo, la persistencia de tasas de inversión productiva más bajas que las que se registraron en los años setenta en el promedio de la región.

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

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

En economías emergentes como las de los países latinoamericanos, una regulación contra-cíclica de la cuenta de capitales provee espacio para políticas monetaria y cambiaria activas —ambas simultáneamente contra-cíclicas— y para una reestructuración del sistema

financiero local que apunte a canalizar recursos hacia la inversión productiva, con un sesgo incluyente, contribuyendo a reducir la heterogeneidad estructural entre diferentes sectores productivos y sociales, aportando así a una transformación productiva inclusiva (Sunkel, 2011). Por consiguiente, la regulación contra-cíclica de la cuenta de capitales emerge como una condición imprescindible para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo.

Bibliografía

- Bielschowsky, R. (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), vol. I, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Cariola, C. y O. Sunkel (1991), *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Ffrench-Davis, R. (2012), “Empleos de calidad y estabilidad macroeconómica real: el rol regresivo de los flujos financieros”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131, N° 1-2, junio, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____ (2010), “Macroeconomía para el desarrollo: desde el ‘financierismo’ al ‘productivismo’”, *Revista CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ffrench-Davis, R. y J. A. Ocampo (2001), “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes”, *Crisis financieras en países ‘exitosos’*, R. Ffrench-Davis (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill Interamericana.
- Gallagher, K., S. Griffith-Jones y J. A. Ocampo (eds.) (2012), *Regulating global capital flows for long-run development*, Boston, Universidad de Boston.
- Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1987), *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Infante, R. (ed.) (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Naciones Unidas (1964), *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CONF/46.3), Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G. 2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (2007), “La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Ocampo, J. A. y J. Ros (eds.) (2011), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ostry, J. y otros (2011), “La gestión de las entradas de capital: ¿qué instrumentos se deben utilizar?”, *IMF Staff Discussion Note*, N° SDN/11/06, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Prebisch, R. (1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (2011), *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*, Santiago, Catalonia.
- _____ (2006), “En busca del desarrollo perdido”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, N° 147, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- _____ (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1980) “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (1971a), “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina”, *Estudios Internacionales*, vol. 4, N° 16, Santiago, Universidad de Chile.
- _____ (1971b), “Underdevelopment, the transfer of science and technology, and the Latin American University”, *Human Relations*, vol. 24, N° 1, Thousand Oaks, SAGE.
- _____ (1969), *Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia*, Santiago, Editorial Universitaria.
- _____ (1967), “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 1, N° 1, Santiago, Universidad de Chile.
- _____ (1958), “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico*, vol. 25, N° 100, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.

- Titelman, D. y E. Pérez Caldentey (2015), “Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williamson, J. (1981), “The crawling peg in historical perspective”, *The Crawling Peg: Past Performance and Future Prospects*, J. Williamson (ed.), Londres, Macmillan.