

## La tarea política y teórica del planificador en América Latina

---

OSVALDO SUNKEL es profesor titular de la Cátedra de Desarrollo Económico en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Perteneció desde 1955 hasta 1968 al cuerpo de economistas de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Es autor de numerosos artículos especializados publicados en revistas académicas latinoamericanas, europeas y norteamericanas. Acaba de finalizar una obra dedicada al análisis estructural del subdesarrollo latinoamericano, que se publicará próximamente. Las ideas centrales que contiene el trabajo que ahora publicamos, presentadas al VII Congreso Interamericano de Planificación, en Lima el año pasado, han sido desarrolladas en dicha obra.

---

El tema de este Congreso —América en el año 2000— invita en forma tentadora a concentrarse en la elaboración de modelos formales destinados a realizar proyecciones cuantitativas del tipo que tanto atrae a los planificadores. Las estimaciones en cifras del futuro demográfico, de la distancia creciente entre países desarrollados y subdesarrollados, de la brecha comercial y financiera externa, del proceso de urbanización y marginación, de la ocupación, de los desequilibrios regionales, y tantas otras, constituyen sin duda ejercicios útiles e indispensables. Ilustran con números alarmantes las dimensiones y tendencias de nuestros problemas; denuncian con estridencia la necesidad urgente de emprender tareas de gran envergadura y de largo aliento; y constituyen un instrumento de inestimable valor para examinar la significación de políticas alternativas. No obstante, su eficacia práctica para guiar la acción ha sido limitada.

Existe insatisfacción con los esfuerzos de planificación y desarrollo realizados desde comienzos de la presente década y crece la incertidumbre respecto del futuro. Los gobiernos reaccionan tratando de intensificar la acción seguida hasta ahora mediante mayores aportes externos, pero se enfrentan con una realidad crecientemente adversa en materia de ayuda y cooperación internacional. Los partidos políticos tradicionales y los grupos sociales medios y altos se debaten en la mayor desorientación, y en su frustración fortalecen las tradicionales vinculaciones externas, mientras que en lo interno niegan su apoyo a las formas democráticas de gobierno.

Surgen por otra parte movimientos políticos y agrupaciones revolucionarias, que encuentran apoyo, o al menos simpatía, en extensos sectores de la juventud, en segmentos de la clase obrera y de los grupos marginados

urbanos y campesinos, e incluso en la Iglesia Católica, pero que producen gran desconcierto y desconfianza en los partidos tradicionales de izquierda y en los sectores obreros organizados.

Ante estos acontecimientos locales, y otros no menos significativos que afectan profundamente a los países socialistas, a Estados Unidos, a los países de Europa y Asia, y a las relaciones entre todos ellos, y con los nuestros, los cultores de las Ciencias Sociales en América Latina comienzan a reformular los esquemas de interpretación que han servido de base a las políticas de desarrollo nacional, a la integración regional y a la cooperación internacional. No parece oportuno, ante estas circunstancias internas y externas, que los planificadores se abstengan de examinar la crisis profunda que viven en esta región tanto la práctica como la teoría del desarrollo y la planificación. Por el contrario, este Congreso parece una buena ocasión para reflexionar críticamente sobre nuestra experiencia y sobre esta realidad latinoamericana que pretendemos moldear con nuestra acción.

Entre la gama de factores que afectan la eficacia y orientaciones de la planificación me voy a referir solamente a los dos que en esta ocasión me parecen más oportunos y fundamentales. En primer lugar, al papel que cabe desempeñar al planificador en su medio social y político. En segundo lugar, a la interpretación del proceso de desarrollo de América Latina, base de nuestros planes y de la política de desarrollo.

#### LOS PLANIFICADORES Y LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

La experiencia reciente de muchos países ha llevado a la convicción de que, aunque indispensable, es insuficiente un enfoque estrictamente económico del desarrollo y puramente técnico de la planificación<sup>1</sup>; en la elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo son vitalmente importantes los fenómenos y factores de orden político, institucional, social y cultural, todos ellos vinculados entre sí dentro de un marco estructural que es producto de la evolución histórica del país y de sus relaciones con el exterior.

A fin de incorporar todos estos elementos a la elaboración de la política de desarrollo, conviene recurrir al concepto de "estrategia", en el cual se considerarían los *objetivos* socio-políticos y culturales de la comunidad, los *actores* sociales del proceso de desarrollo, la *situación* económica y social de que se parte y los *medios* con que se cuenta. Una estrategia de desarrollo sería así un programa político de acción socioeconómica de largo plazo, que refleja la concepción sobre la evolución deseada y posible de la sociedad que tienen sus diversos sectores. Una sociedad dispondrá en un momento deter-

<sup>1</sup> ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI. Editores S. A., México, y Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1966.

minado, aunque generalmente sólo en forma implícita, de varias estrategias alternativas, correspondientes a las diversas concepciones de los distintos grupos sociales. Dichas estrategias no son estáticas; sufrirán transformaciones con el propio cambio de la estructura social.

La formulación explícita de las diversas estrategias contribuiría sin duda a la racionalización de las opciones políticas de una sociedad. Al planificador —cada uno en la alternativa de su preferencia— corresponde a mi juicio un papel preponderante en esa tarea de esclarecimiento. Sin embargo, dado el contenido de una estrategia, su elaboración no puede ser el producto exclusivo de una tarea técnica encomendada a expertos. Aun cuando su presencia es imprescindible, deberían participar además, en forma activa, los diversos sectores de la comunidad nacional. La tarea del desarrollo no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales —y particularmente aquellos que se pretende beneficiar con el desarrollo— son a la vez sujeto y objeto del proceso, correspondiendo a los niveles técnicos y directivos la racionalización y ejecución de los respectivos programas de acción.

Para que los grupos sociales puedan participar positivamente se requieren diversas condiciones. Principalmente, tomar conciencia de la realidad actual y de sus perspectivas, y en seguida, crear los mecanismos políticos y sociales que estimulen y faciliten el proceso de participación. A las Ciencias Sociales, y particularmente a la interpretación histórica de la realidad sobre la que se quiere actuar, corresponde de esta manera un papel de la mayor importancia, ya que su función es precisamente examinar los problemas de la comunidad, interpretarlos y sugerir caminos y alternativas de acción.

Según se ha indicado, el planificador debe asumir responsabilidades que van más allá del papel que tradicionalmente se asigna al experto. En la concepción convencional de la función del planificador que contribuye a formular la política y los planes de desarrollo, se supone que existe entre el experto y el político una relación bien clara y definida. Al político *correspondería* definir los objetivos de la sociedad y elegir entre los medios alternativos disponibles; al planificador le incumbiría elaborar las distintas alternativas de política que permiten avanzar de una situación dada hacia dichos objetivos.

Esta concepción no corresponde a la realidad, y con frecuencia ha entorpecido las relaciones, de suyo complejas y sutiles, entre lo técnico y lo político. Las razones son numerosas, pero hay algunas primordiales que conviene destacar.

En primer lugar, no parece factible que el político realice una elección razonada y consciente de las alternativas que le ofrece el planificador. Estas son, precisamente, alternativas técnicas, y ni el experto tiene en general la

comprensión sociopolítica apropiada para señalar las consecuencias políticas de una u otra alternativa técnica, ni el político los suficientes conocimientos técnicos para poder evaluar, desde el punto de vista de su responsabilidad política, las consecuencias de las diversas alternativas ofrecidas por el planificador.

En segundo lugar, esta concepción supone la neutralidad científica del planificador, desconociendo el hecho de su ineludible condicionamiento por la forma peculiar en que está inmerso en la sociedad de la cual es parte. El principio de la impersonalidad o neutralidad del científico es una reminiscencia conceptual decimonónica que ha sido superada. El hombre de ciencia del siglo *XIX* no se veía a sí mismo como una persona sino como un instrumento desapasionado, sin prejuicios y de alguna manera, más que humano; que no inventaba sino que veía, que no empleaba su imaginación sino su observación, que no creaba un orden entre los fenómenos naturales o sociales sino que se limitaba a verificarlo humildemente. El científico moderno advierte que esta noción del conocimiento es demasiado simple e impersonal. Presume que las leyes de la naturaleza y de la sociedad tienen una existencia propia pero que sus características son más delicadas, más refinadas e inmensamente más variadas que todo lo que el hombre es capaz de averiguar. Por consiguiente el orden que el científico encuentra es tan sólo uno de los muchos órdenes que podrían descubrirse. Y el orden particular hallado por él es en parte creado e impuesto por su propia imaginación. En lugar de la impersonalidad de la ciencia, se da por supuesto que las operaciones que efectúa el científico forman parte inevitable de sus hallazgos. El siglo *XX* terminó así con la noción de que el conocimiento es algo pasivo, que va acumulando los hechos como quien acumula fichas, y que el hombre de ciencia sólo debe preocuparse por mantener el fichero bien ordenado y al día. Por el contrario, el hombre de ciencia actual imagina el conocimiento como una constante e infatigable actividad y ya no se ve a sí mismo limitado simplemente a suministrar los hechos a los demás, dejando que los utilicen a su guisa. Al darse cuenta de las proyecciones prácticas de lo que descubre, ha terminado por reconocer su propia responsabilidad al transmitir a los demás esos descubrimientos<sup>2</sup>.

En tercer lugar, el enfoque convencional supone que existe entera independencia entre medios y fines. Es decir, que al escoger determinados medios de acción o instrumentos de política no se influye sobre la naturaleza de los objetivos. Este supuesto es inaceptable, sobre todo cuando se trata de políticas de desarrollo, que se refieren al largo plazo e implican transformaciones estructurales. En la práctica, la elección de ciertos medios determina en gran medida los propios fines, y por consiguiente la definición

<sup>2</sup> Bronowski, Y., "El pensamiento y sus repercusiones"; en UNESCO: *Historia de la Humanidad*; Vol. VI, Parte I, Cap. 6

de ciertos objetivos implica necesariamente el uso de determinados medios y no de otros.

Por ejemplo, frente al objetivo de la creación de una agricultura eficiente, dinámica y con una estructura social moderna —colectivizada, de empresa privada, o de cualquier otra forma de organización y régimen de propiedad— no es lo mismo proceder por medio del instrumento tributario, de la expropiación con o sin indemnización o de la acción directa de los campesinos para apropiarse de la tierra. Estas diversas alternativas (*medios*) conducen acumulativa y dialécticamente a situaciones institucionales, económicas, políticas y sociales (*objetivos*) completamente diferentes.

Por estas razones, entre otras, la elaboración de estrategias de desarrollo no puede ser una tarea en la que unos, los políticos, señalen los objetivos y evalúen la viabilidad política, en tanto que otros, los técnicos, examinen y presenten el análisis de la realidad actual y sus perspectivas y consideren las restricciones económicas inherentes en el plan. Los cuatro ingredientes fundamentales de toda estrategia deben ser elaborados conjuntamente por técnicos y políticos, en un proceso de aproximaciones sucesivas en que unos van aprendiendo de los otros, y en que entre ambos, y a través del proceso de participación, se va elaborando una estrategia, con la que finalmente terminan identificados, constituyéndose por lo mismo en el núcleo del equipo político-técnico que elaborará y llevará a la práctica —en su caso— el programa de acción respectivo.

Por consiguiente, el planificador tiene que cumplir dos funciones distintas: una, de intermediario entre lo técnico y lo político, y otra, estrictamente técnica. Al desempeñar ese papel, se enfrentará con la necesidad de ayudar a los políticos y a la sociedad en su conjunto, a definir sus objetivos, a interpretar la estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico y a evaluar sus perspectivas futuras. Deberá transmitir asimismo a los grupos sociales y políticos la naturaleza de los problemas técnicos que inciden en la elaboración de una política y un plan, lo que exige la definición de prioridades y de secuencias definidas en el tiempo. Debe también saber traducir los programas de desarrollo en un lenguaje tal que los políticos y los diversos grupos sociales puedan efectuar un análisis auténtico de su significación y viabilidad sociopolítica.

A fin de llevar a cabo con éxito estas tareas, y enfrentarlas con la actitud adecuada, se requiere ampliar la formación sociopolítica, cultural e histórica del planificador, para que en su contacto con el medio político aprenda a comprender y respetar esa función y a otorgarle el debido peso. La actividad política constituye una necesidad social definida e imprescindible, y el político es responsable ante la sociedad por la forma como se cumple. En efecto, la aspiración tecnocrática al consenso nacional en torno a la solución técnica óptima, es un mito ingenuo.

Así por ejemplo, la elaboración de estrategias se realizará paralela y simultáneamente por los diferentes grupos socioeconómicos y sus respectivos partidos o coaliciones de partidos políticos, puesto que cada uno tendrá distintos objetivos, diversas interpretaciones del proceso de desarrollo y preferirá diferentes instrumentos de acción. La función social del planificador es contribuir con su bagaje técnico y su actitud científica a la elaboración de esas diversas estrategias, cada uno de acuerdo con sus preferencias ideológicas y políticas, es decir, a partir de sus propias premisas valorativas. Es esencial, por supuesto, que en este proceso el planificador conserve una actitud científica y racionalizadora; ese es su rol y ese su principal aporte.

La dificultad y complejidad de la relación entre expertos y políticos deriva en último término de la diferencia que existe entre la ciencia y la política. La actividad científica exige una actitud y un esfuerzo máximos —nunca logrados plenamente— de neutralidad valorativa. La actividad política en cambio, es valorativa en su esencia<sup>3</sup>. Este conflicto entre ciencia y política se transforma en el caso del planificador y del experto en un conflicto personal, dado que su función es *a la vez* científica y política. El reconocimiento cabal de esta situación dual parece ser el camino más adecuado para comprender la naturaleza de la acción que cabe al planificador en el proceso de racionalización de la política de desarrollo.

#### LAS TEORÍAS DEL SUBDESARROLLO Y LAS ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO

El segundo aspecto al que quiero referirme es el contenido teórico que informa la acción del planificador.

La elaboración de estrategias de desarrollo exige una capacidad de apreciación de la realidad bastante más amplia y compleja que la estrictamente técnica. Buena parte de los elementos que determinan las situaciones o proceso sobre los cuales se pretende actuar, se definen por las instituciones, las tradiciones, los grupos sociales y políticos, las formas de comportamiento, la distribución espacial o regional, y los vínculos internacionales que configuran una estructura dada. La realidad objetiva, constituida por esos elementos, aparece como un conjunto complejo y desordenado que el investigador enfrenta mediante el empleo de teorías e hipótesis ordenadoras. La sistematización que obtiene, se la atribuye en parte sustancial el propio investigador, quien está a su vez condicionado, implícita o explícitamente, por sus concepciones teóricas, metodológicas e ideológicas<sup>4</sup>. El poeta español no se equivocó al recordarnos que la realidad se ve de acuerdo al color del cristal con que se mira.

<sup>3</sup> Weber, Max, *El científico y el político*. Alianza Editorial, Madrid, 1967.

<sup>4</sup> Schumpeter, J. A., *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York, 1954, Part. I.

Los planificadores han venido mirando la realidad de nuestro subdesarrollo a través del cristal de las teorías convencionales del crecimiento y la modernización. Prevalece por tanto una concepción orientadora que concibe el funcionamiento óptimo del sistema social en términos del esquema teórico ideal de una sociedad capitalista madura, representada en la práctica por los países desarrollados, y el subdesarrollo, como una situación previa e imperfecta, en el camino hacia aquel modelo ideal. Sin embargo, el proceso formativo y la estructura actual de los países subdesarrollados se distinguen radicalmente de las hipótesis implícitas en aquella forma de aproximación teórica.

Es preciso, por ello, reemplazar la visión idealizada y mecanicista de la teoría convencional por un enfoque que ayude a percibir la naturaleza concreta de la estructura y funcionamiento de las sociedades subdesarrolladas y de su proceso de transformación. A partir de esta posición es posible, válido y necesario, hacer un esfuerzo de investigación para desarrollar un esquema analítico que arranque del estudio del proceso histórico de formación de nuestras sociedades y que, utilizando con sentido crítico el instrumental de análisis disponible, sirva de auténtica base científica para elaborar estrategias de desarrollo. De esta manera, el planificador podrá desarrollar con eficacia su función técnica y la de intermediario entre lo técnico y lo político, y con ello cumplir plenamente, y con responsabilidad, su función social.

El enfoque que propongo consiste en apreciar las características del subdesarrollo como el conjunto de resultados inherentes o *normales* al funcionamiento de un determinado sistema. En otras palabras, dada la estructura del sistema, queda definida su forma de funcionar, y ésta origina los resultados que el sistema produce. Tales resultados, en el caso de los países subdesarrollados, son bien conocidos: bajo nivel de ingreso y lento crecimiento, desequilibrios regionales, inestabilidad, desigualdad, desempleo, dependencia, monoproducción, marginalidad cultural, económica, social y política, etc. El observador convencional percibe estos síntomas del proceso económico-social del subdesarrollo y los atribuye a desviaciones con respecto al patrón ideal, o los capta como enfermedades de la infancia, que se solucionarán con el crecimiento y la modernización. No aprecia que detrás de ellos existe un sistema cuyo funcionamiento normal produce tales resultados y que los seguirá produciendo en tanto la política de desarrollo siga atacando más los síntomas del subdesarrollo que los elementos estructurales básicos que lo configuran.

La indagación histórica es necesaria precisamente para identificar dichos elementos estructurales, y no sólo para explicar el funcionamiento del sistema cuando se tiene una estructura dada, sino también para el análisis del propio cambio estructural. Esto es, en último término, lo decisivo en el análisis del desarrollo, puesto que si los resultados del proceso son función de

la estructura del sistema, dichos resultados sólo podrán modificarse si cambia la estructura del mismo.

Aplicando esta concepción al caso de nuestros países, surge como un elemento destacado el hecho incontrovertible de la trascendental influencia que han ejercido sobre la estructura y funcionamiento de nuestros sistemas socioeconómicos —y sobre su proceso de transformación— las vinculaciones externas que los han caracterizado. La importancia que se atribuye a las condiciones externas no debe oscurecer, sin embargo, la existencia de estructuras condicionantes internas, porque si bien en el proceso de cambio de largo plazo tiende a prevalecer la influencia de las primeras, la transformación estructural es el producto de la interacción entre ambas.

Un análisis realista del desarrollo latinoamericano debe partir entonces de una concepción en que el sistema socioeconómico se supone formado por dos tipos de elementos estructurales: los externos y los internos. Entre los primeros se agruparían todas aquellas instituciones en que se plasma la naturaleza de la vinculación social, política, económica y cultural que el país en cuestión mantiene con los países céntricos. En cuanto a los elementos estructurales internos, cabría mencionar particularmente los siguientes: la dotación de recursos naturales y de población; las instituciones políticas y particularmente el Estado; las clases, grupos y estratos sociopolíticos; las ideologías y actitudes sustentadas por los diferentes grupos; y las políticas concretas del Estado. El conjunto de elementos estructurales de tipo interno y la naturaleza de las vinculaciones entre esa estructura interna y los países centrales definen la estructura global del sistema y, en consecuencia, constituyen el marco de referencia dentro del cual se produce el funcionamiento del sistema nacional y su proceso de transformación estructural.

A partir de este enfoque del proceso socioeconómico, quedan planteados dos aspectos diferentes de su dinámica. El primero se refiere al funcionamiento del sistema económico suponiendo una estructura dada; es decir, a la mayor o menor intensidad con que se manifiestan los procesos de acumulación, de utilización y movilización de los recursos productivos, de distribución geográfica de la actividad económica, de incorporación de nuevas técnicas y de cambios en la distribución del ingreso. En las teorías convencionales, esta dinámica corresponde esencialmente al crecimiento que experimenta el sistema económico a mediano plazo.

Sin embargo, lo que más interesa desde el punto de vista del proceso de desarrollo es el segundo aspecto, la dinámica del cambio estructural del sistema. El estudio del desarrollo latinoamericano sugiere que dicha transformación se produce por dos vías principales. Por una parte, en la medida que un sistema dado funciona y crece de cierta manera a lo largo de un período determinado, y da lugar a un proceso de acumulación de capital, a cambios tecnológicos, a cambios geográficos y a alteraciones en la



distribución del ingreso, ello conduce necesariamente a transformaciones significativas en la estructura interna -es decir, en la dotación de recursos naturales y de población, en las instituciones predominantes y particularmente en el Estado, en las clases y grupos socioeconómicos y políticos, en las ideologías y en las propias políticas así como también en las formas de vinculación externa.

Por otra parte, dicha estructura interna sufre transformaciones fundamentales como consecuencia de cambios exógenos en la naturaleza de las vinculaciones externas, ocasionadas en general por la evolución del sistema socioeconómico mundial, y en particular por la potencia hegemónica predominante.

En la medida en que este enfoque se aplica sistemáticamente a Latinoamérica, se observa que aun cuando haya una doble causación interna y externa, el factor externo ha venido jugando el papel clave en el desencadenamiento y aceleración de los procesos de cambio estructural. En efecto, las grandes transformaciones que han experimentado la sociedad europea y los Estados Unidos, marcan con gran claridad las diversas etapas de cambio estructural que se distinguen en los países latinoamericanos a lo largo del tiempo.

En síntesis, un esquema analítico adecuado para el estudio del subdesarrollo y para la formulación de estrategias de desarrollo debe reposar sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema. No puede admitirse que el subdesarrollo sea un *momento* en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes dualismos; por una parte, la división del mundo *entre* países industriales, avanzados, desarrollados, *centros*, y países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por la otra, una división *dentro* de los países en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes.

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto *entre* países, como entre regiones *dentro* de un país.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, de transformar su estructura en el sentido de lograr una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico, social, político y cultural hacia la satisfacción de los objetivos de la respectiva sociedad. En otros términos, *el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional o regional significa lograr una creciente eficacia y autonomía en la manipulación creativa de su medio ambiente natural tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas.*

Este planteamiento implica una reorientación de la política de desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales. Reordenamientos de esta naturaleza, para ser eficaces y permanentes, no pueden sino basarse en una activa participación social, política y cultural, de los grupos previamente excluidos o marginados de la comunidad, y esa participación tiene que manifestarse tanto en la formulación de los objetivos de la sociedad como en la tarea de alcanzarlos. Se trata en último término de procesos en los cuales nuevos grupos sociales, que habían sido *objeto* del desarrollo, pasan a ser *sujeto* de ese proceso.

En nuestros países, sólo grupos minoritarios participan y se benefician de los esfuerzos de desarrollo, a veces muy importantes, que se han llevado a cabo, y los sectores marginados crecen en números absolutos y a veces incluso en proporción relativa. El desarrollo, por el contrario, ha sido conseguido generalmente mediante un proceso intencionado en el que algunos de los grupos socioeconómicos hasta entonces marginados, han participado crecientemente, tanto en la definición de los objetivos como en las tareas concretas y en los beneficios del proceso. Como las capacidades de acción social están condicionadas en forma importante por la naturaleza de las vinculaciones externas económicas, políticas, tecnológicas y culturales, el grado de participación se relaciona directamente con el aspecto relativo a la dependencia, pues es claro que a un mayor grado de participación social y política —formal o no— corresponde un mayor grado de control que el estado-nación tiene sobre esas influencias externas tan considerables.

Esta forma de concebir la tarea del desarrollo coloca el acento en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder. Estas son, en último término, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, los recursos productivos, la técnica y los grupos sociopolíticos. Desde este punto de vista, resalta igualmente la importancia crucial que adquiere el fortalecimiento y enriquecimiento de la cultura nacional —otro aspecto de la participación— por su carácter determinante en relación con la naturaleza de los objetivos de la sociedad. Del mismo modo se acentúan los aspectos relacionados con la investigación científica y

tecnológica, por su condición de factor decisivo —junto con la estructura del poder— de la capacidad de acción y manipulación tanto interna como de las vinculaciones externas del país.

De todo lo dicho sólo me interesa extraer una interrogante, que desearía nos acompañara insistentemente en estos días. De acuerdo con el enfoque propuesto, el proceso de cambio estructural que han experimentado nuestros países -y que condiciona el funcionamiento de nuestras sociedades- deriva principalmente de la influencia externa -los Estados Unidos primordialmente- y de la acción interna de los grupos minoritarios que han utilizado en beneficio propio las políticas tradicionales de desarrollo. ¿Podrá cambiar esta situación de aquí al año 2000? ¿Se podrá llegar antes de esa fecha a invertir la dinámica de nuestro desarrollo, de modo que el proceso de transformación estructural se origine en los objetivos e intereses nacionales, representados por los grupos mayoritarios de cada uno de nuestros países y de la comunidad latinoamericana en su conjunto? ¿O se consolidará, por el contrario, adoptando nuevas modalidades, la naturaleza dependiente y desarticulada de nuestro proceso de desarrollo? Las deliberaciones de nuestros simposios -pronosis de la situación social de América Latina en el año 2000, prospección de la política nacional e internacional, la integración y el desarrollo, la nueva cultura- constituyen ocasión propicia para esclarecer estas interrogantes decisivas. Si no llegamos a dilucidarlas será difícil definir con claridad nuestras tareas científicas y técnicas, e imposible precisar nuestro compromiso intelectual y político con esta sociedad latinoamericana cuyo futuro queremos contribuir a moldear.