

ESTRATEGIA Y PLAN

POR

CARLOS MATUS ROMO

TEXTOS

del

INSTITUTO LATINOAMERICANO

DE

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Y SOCIAL



87101

© Editorial Universitaria, S. A., 1972

Inscripción N° 39.980

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Texto compuesto con fotomatrices Photon Baskerville

Se terminó de imprimir en los talleres de

EDITORIAL UNIVERSITARIA

San Francisco 454, Santiago de Chile,

en el mes de junio de

1972,

AÑO INTERNACIONAL DEL LIBRO

Proyectó la edición Mauricio Amster

IMPRESO EN CHILE

PRINTED IN CHILE

INDICE

Prólogo, por Raúl Prebisch	ix
Nota preliminar	i
INTRODUCCION	
Capítulo I	
Las condiciones en que se desenvuelve la planificación	
1. La planificación y el sistema económico	7
2. Planificación en América Latina	9
3. Velocidad y dirección en el proceso de desarrollo	13
4. Otros aspectos del marco histórico en que surgió la planificación	19
5. Reflexiones a medio camino	24
6. "Coyuntura dinámica" y "política construida"	26
7. Proceso de desarrollo y evolución de la planificación	32
8. El político, los técnicos y la burocracia	38
9. Problemas relacionados con la institucionalización y los factores humanos	49
a) La formalización institucional	49
b) La actuación de los planificadores	51
10. Una confrontación de tesis y hechos	54
11. Algunas conclusiones al final de esta etapa del análisis	59
a) Las causas de fondo	61
b) Los efectos o causas aparentes	65
CAPITULO II	
Los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación	
1. Consideraciones generales	70
2. Reflexiones en torno a los supuestos básicos de la planificación	76
a) El supuesto de adecuación o correspondencia	76
b) El supuesto de "totalidad analítica"	77
c) El supuesto de equilibrio	80
d) El supuesto de racionalidad y la discontinuidad histórica	88
e) El supuesto de cuantificación operativa	95
3. Principales conclusiones de este examen crítico	98

PROLOGO

El Instituto, creado por la CEPAL en 1962, se ha nutrido de su larga experiencia en el campo de la planificación y el desarrollo en la América Latina; pero no sólo ha intentado recoger y continuar —ahondándola— aquella experiencia, sino que ha procurado enriquecerla con la crítica científica y objetiva que para ello se requiere. En ese sentido, en torno a la realidad latinoamericana y sus problemas, el Instituto ha emprendido una serie de análisis e investigaciones que han provocado —tanto interna como externamente— diversas polémicas. Me satisface declarar que ha procurado hacerlo sin dogmatismos, con respecto a las ideas de los demás y a las propias ideas que se han ido formando en su seno.

Carlos Matus —que fue director de los Servicios de Asesoría del Instituto hasta que el Gobierno de Chile le pidió hacerse cargo de las altas funciones que ahora desempeña— es para mí un caso ejemplar de intelectual no conformista, lleno de inquietud en sus ideas. Las frecuentes discusiones que he sostenido con él sobre distintos temas, en que nuestras posiciones no siempre estaban cerca de coincidir, su propia oposición definida a muchos de mis puntos de vista, me han servido de estímulo y acicate en ese proceso continuo de pensamiento y acción que es nuestro quehacer latinoamericano, proceso que no debe nunca cristalizar en actitudes o conceptos rígidos, sino ir ajustándose a la realidad viva de los problemas y a la búsqueda racional y apasionada —no se vea contradicción entre esos adjetivos— de sus soluciones.

Las ideas de Carlos Matus se han traducido en sus años de eficaz colaboración con el Instituto en planteamientos originales tanto en el plano conceptual como en el de la acción práctica. Porque en Matus se da la conjunción poco frecuente de una ex-

CAPITULO III

La concepción de estrategias de desarrollo

1. Procedimiento normativo y procedimiento estratégico	101
2. A qué se refiere este concepto de estrategia	106
3. Estrategia y sistema de planificación	109
4. Elementos del concepto de estrategia	111
5. El método de la estrategia	122
6. Grado de cohesión, crecimiento y avance	125
7. ¿La simulación de algunos aspectos del proceso social como marco de análisis?	127
8. Algunos aspectos metodológicos	132
9. Matemáticas y modelos para la estrategia	146
10. La complejidad de los fenómenos reales	151
a) El supuesto de compatibilidad entre cambio intelectual y cambio material	154
b) El supuesto de previsión de la conducta de los grupos sociales	156
c) El problema de la participación social	164
11. El diseño de la imagen-objetivo	169
12. Consideraciones sobre la trayectoria	175
13. Los proyectos sociales básicos	178
a) Los problemas de la evaluación	179
b) La gestación de los proyectos estratégicos	182
14. Las reformas de estructura y el procedimiento estratégico	187

cación del desarrollo no puede concebirse sin la planificación política. Me parece indudable que el economista Matus, enfrentado de lleno a los problemas cotidianos e insoslayables de la realidad más descarnada y verdadera, recogerá —en el terreno de la *praxis* pero con el bagaje intelectual que posee— los frutos de la aventura técnico-política en que está embarcado para entregárnoslo mañana en la obra que nos debe a todos y de que este libro ágil y polémico es una promesa significativa.

RAÚL PREBISCH

traordinaria inquietud intelectual y un gran sentido pragmático. Este último nos fue sumamente útil en los trabajos de asesoría que le encomendamos. La inquietud intelectual constituyó por su parte una fuente constante de análisis críticos, de discusiones internas con los colegas del Instituto y la CEPAL que han probado ser sumamente fructíferos. Cabría decir, en efecto, que Carlos Matus ha sido un activo generador de polémicas, y alguna publicación reciente del Instituto da buena cuenta de ello*.

El presente libro sobre *Estrategia y plan* es fruto —el mismo Matus lo dice— de una contradicción progresiva entre su formación como economista y su experiencia de más de diez años en el campo de la planificación. En sí mismo, esto sería bastante para abordarlo con el interés que merece. A su autor le consta el que despertó en mí y las discusiones que sus páginas suscitaron entre nosotros. No comparto muchos de los puntos de vista que aquí se sostienen, ni haría más en caso alguno varias de sus aseveraciones, pero creo que el Instituto debe publicar este libro entre sus textos porque refleja con imaginación y hondura los grandes problemas de la planificación. Y aunque el tratamiento se desenvuelva sobre un plano teórico, trasmite con frecuencia la fuerza de una experiencia vivida, de un conocimiento práctico que se incorpora eficazmente al juego de los conceptos.

La salida de Carlos Matus del Instituto ha impedido que muchas de las ideas que se debaten o insinúan en las páginas que siguen se ampliaran y enriquecieran en otros trabajos e investigaciones que traía entre manos. Aunque fuera cosa de lamentarlo desde un ángulo intelectual, no lo es ni mucho menos si se consideran los hechos y realidades en que nos movemos. Matus está viviendo ahora una nueva experiencia en la que tendrá sobrada ocasión de probarse a sí mismo su tesis de que la planifi-

*Véase *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile Editorial Universitaria y Siglo XXI Editores, 1970.