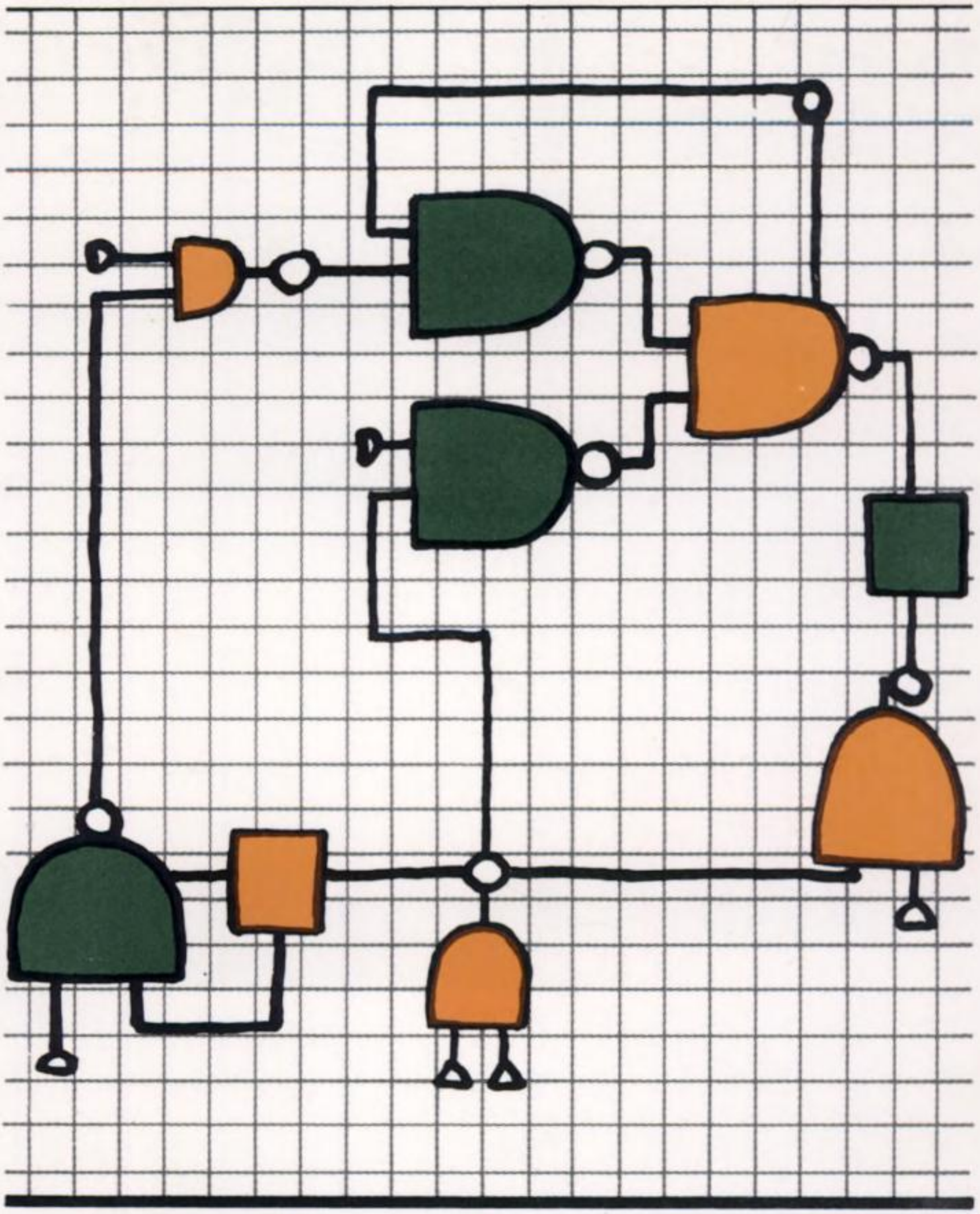
Carlos Matus



Estrategia y plan

11a. edición

siglo veintiuno editores

Copyrighted material

siglo ventiuno editores, s.a. de c.v.
CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D F

siglo veintiuno de españa editores, s.a.
PRÍNCIPE DE VERGARA, 78 2º DCHA , MADRID, ESPAÑA

portada de maría luisa martínez passarge

primera edición, 1972
décima edición, nuevo formato, 1993
undécima edición, 1998
© siglo xxi editores, s.a. de c.v.
isbn 968-23-1584-0 (novena edición)
isbn 968-23-1852-1

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico/printed and made in mexico

Copyrighted material

INDICE

Prólogo, por Raúl Prebisch IX

Nota preliminar 1

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

Copyrighted material

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

Copyrighted material

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-

Copyrighted material

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 mías 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, trasmina 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.

Copyrighted material

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

Copyrighted material

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo mucho debe a numerosas personas. Es el producto de una contradicción progresiva entre mi formación como economista y una experiencia de más de diez años en el campo de la planificación. No estoy seguro si en definitiva predominó lo mejor de cada actividad porque esta obra fue pensada y escrita durante un período de grandes tensiones, pero también urgido por compartir las ideas que contiene.

La historia de este documento carecería de importancia salvo como forma de hacer justicia a quienes durante cada fase de su gestación aportaron sus críticas y sus ideas. El intenso diálogo con Carlos Lessa, cuando ambos habíamos desarrollado una posición crítica paralela, está en el origen mismo del trabajo. Mientras Lessa había sistematizado mejor los conceptos, yo estaba saturado de la realidad y sólo entonces comenzaba a elaborar los fundamentos abstractos de su crítica. De esta manera surgieron algunas notas que sirvieron como punto de partida para interesantes discusiones internas dentro de la División de Servicios de Asesoría, y después, en marzo de 1968, en un seminario sobre los problemas de la planificación. Durante ese período mis notas personales se fueron transformando paulatinamente en un trabajo colectivo que mucho debe a mis compañeros de la División de Asesoría. Muchos nombres tendría que mencionar; pero si no lo hago, todos ellos saben que mi gratitud intelectual es auténtica y no la oscurece la economía de las palabras. Más adelante, este conjunto de ideas cobró la forma de un documento semioficial del Instituto, »Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina«, que se presentó a la 11ª Reunión del Consejo Directivo en junio de 1968. Enzo Faletto, Adolfo Gurrieri y Héctor Soza lo enriquecieron con su crítica, y, en varios casos, mantu-

Copyrighted material

vieron sus objeciones aún a la versión finalmente publicada. Cuando ahora releo ese documento de junio de 1968 lo sigo considerando pleno de ideas prometedoras, pero como no me ciega la pasión intelectual del momento, advierto también sus lagunas, defectos y contradicciones. Quizás fue un producto prematuro y como tal condenado al silencio, la incomprensión y el olvido prudentes. Don Cristóbal Lara Beautell me alentó para que prosiguiese la tarea iniciada, pero al mismo tiempo me recomendó dejase descansar el documento durante varios meses para retomarlo con la enriquecida perspectiva que brinda el tiempo. Pasaron casi dos años antes que pudiese vencer la resistencia que me ofrecían sus páginas; y luego me puse en la tarea de reelaborarlo. Esta es una nueva versión completamente transformada, para la cual he contado con nuevas críticas parciales de María Conceição Tavares y Gregorio Weinberg, y con la aportación inestimable de una crítica general tan cuidadosa como aguda de Antonio Barros de Castro y Ernesto Torrealba.

Lily Hales, Mónica Fernández y Soledad Pascual tradujeron mis manuscritos y suplieron con su paciencia palabras y párrafos de ardua interpretación. Finalmente dejo constancia de la inestimable labor de Julián Calvo, quien puso todo su empeño en depurar un texto nada fácil. Confío en que el lector lo hallará estimulante.

CARLOS MATUS ROMO

Copyrighted material

INTRODUCCION

El autor de este trabajo no se propone analizar, concreta o casuísticamente, los obstáculos que, al ponerse en funcionamiento, encontraron los diversos planes elaborados en América Latina. De aquí que no se examinen en él las causas que impidieron el cumplimiento de un plan determinado o las circunstancias que favorecieron la labor en otro.

El análisis que aquí se presenta es general y abstracto; aunque producto de una rica experiencia, no pretende ser un estudio detallado de casos, sino una generalización muy condensada de las cuestiones que tal experiencia sugiere; y por estas razones, tal vez no coincida con ninguna experiencia particular de planificación latinoamericana. Pretende, en cambio, presentar con amplitud los problemas que suscita la introducción y el funcionamiento de la planificación en América Latina, en un plano que permita ir extrayendo conclusiones generales. Este enfoque está determinado por el sentido último del trabajo: sugerir rumbos que permitan abordar de manera constructiva las dificultades que enfrenta la planificación. Trátase, en consecuencia, de una indagación que apunta más allá de las explicaciones contingentes sobre el fracaso o el éxito de algunos planes.

Nuestro examen comprende tres capítulos. En el primero se abordan los problemas más generales del tema y se trata de explicar los condicionamientos que el medio impone a la práctica de la planificación. Este análisis desciende, desde el plano más general, donde se sitúa el carácter de la planificación en una economía de mercado, hasta la búsqueda de relaciones entre etapas del proceso de desarrollo y el grado de vigencia real de la planificación. De esta relación entre procesos se pasa a una relación entre grupos humanos, cuyos protagonistas son el político, el técnico y el burócrata. En ambos casos se llega a la conclu-

Copyrighted material

sión que las condiciones favorables a la planificación son esencialmente fluctuantes o coyunturales. Tal inestabilidad ¿es inherente a una economía de mercado donde la planificación, tal vez conveniente o necesaria, no llega a ser *vital* para el funcionamiento del sistema? Con respecto al proceso de desarrollo, en cambio, la planificación resulta una condición necesaria para imprimirle una velocidad y una dirección determinadas; de aquí que la suerte de la planificación está supeditada a los vaivenes de esa política de desarrollo.

El capítulo II aborda otro aspecto de la planificación poco analizado hasta ahora. Admitiendo que los obstáculos fundamentales radican en los asuntos debatidos en el capítulo anterior, se plantea la cuestión de saber si las concepciones técnicas, las categorías de análisis y los supuestos básicos sobre los que parece asentarse la planificación latinoamericana, por lo menos tal como hoy la conocemos, responden de manera adecuada al contexto económico y social donde debe operar. ¿Está eficientemente concebida en su diseño interno y se aplica con madurez para responder al desafío planteado por los problemas sociales que debe encarar? Alrededor de este tema central, se discuten los supuestos sobre los que descansa la concepción latinoamericana de la planificación, sin que tal examen prejuzgue su validez. Se trata más bien de hacer explícitos tales supuestos como un primer paso para analizar su eficacia, ya que los mismos, para ser válidos, deben acordarse con el panorama social al cual se aplican. El análisis contenido en este segundo capítulo no se limita ni se centra en el examen del papel real que dichos supuestos pudieron tener sobre las limitaciones prácticas que hasta ahora encontró la planificación, ya que se trata de hacer explícito el contenido fundamental de cada supuesto. Siguiendo estas orientaciones, se abordan los supuestos de racionalidad, totalidad, cuantificación operante, armonía y formalización institucional, a fin de sentar las bases de las proposiciones que se sugieren en el capítulo siguiente.

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

un sistema coherente. Esta revisión surge en primer término como consecuencia del análisis de »viabilidad política«, de un reexamen de los supuestos que se analizan en el capítulo II, y de una posición más modesta frente a las aspiraciones de controlar el proceso social hacia objetivos determinados. Aunque parezca paradójico, esta mayor modestia trae consigo la necesidad de aplicar métodos mucho más complejos para permitir la síntesis entre lo político y lo económico. Esta conclusión en modo alguno debe considerarse desalentadora, antes bien más parece un desafío para abordarla con métodos más eficaces.

La planificación se inserta en el curso del proceso del dominio del hombre sobre su destino y, como tal, es parte de un conflicto renovado donde la crítica constructiva también desempeña un papel.

Copyrighted material

Capítulo I

Las condiciones en que se desenvuelve la planificación

1. La planificación y el sistema económico

La idea de la planificación se incorpora al instrumental teórico, en América Latina, alrededor de los años 40 y aparece como el producto de un proceso intelectual que, en su origen, se proponía explorar el futuro mediante una metodología en proyecciones.

Este comienzo de la planificación contrasta con lo acontecido en los países europeos en la postguerra y también con lo ocurrido en el mundo socialista. En el primer caso, la reconstrucción creó las condiciones materiales para que surgiera la planificación, la que, como respuesta a esas necesidades se expresa por el desarrollo de las técnicas a corto plazo. En el segundo caso, el de los países socialistas, la planificación resulta vitalmente necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo del mercado; dadas esas circunstancias imperaría el caos si no existiera planificación, pues ésta se perfila como único *sustituto* posible. La planificación en el mundo socialista se confunde así con el sistema mismo y se constituye en su *única* forma de administración. En los países occidentales, en cambio, el acto de programar el futuro *es posible* pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado; constituye más bien una opción para racionalizar el proceso cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado y la rutina de la administración estatal. En los países industrializados el mecanismo de mercado aparece más satisfactorio en el plano interno que en aquellos caracterizados por la dependencia y el retraso; a su vez, en el plano internacional el mecanismo del mercado favorece a los más fuertes. Resulta lógico, pues, que la planificación en los países occidentales industrializados, cuando existe, suele ser un mecanismo de cálculo y previsión que com-

Copyrighted material

plementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y se propone corregir algunos extremos sociales notorios a que el mercado conduce. Su función es lubricar el sistema, prever para contrarrestar oportunamente su inestabilidad y, a veces, inyectarle un dinamismo y una orientación que contribuyan a asegurar su permanencia y posición en el contexto internacional. La planificación en este caso no es esencial ni indispensable, sólo posible y conveniente.

En el mundo subdesarrollado, en cambio, la planificación sí es indispensable, aunque no esencial para el funcionamiento del sistema. Por ello surge como un proceso previo de formación de conciencia para demostrar su necesidad, cuya expresión original la constituye el análisis a largo plazo que adquiere la forma de un conjunto sistemático de »proyecciones«. Quizás sólo podía surgir al impulso de un proceso intelectual promovido por una reducida *élite,* porque la comprensión del subdesarrollo y la búsqueda de su superación exigen un proceso mucho más lento de maduración que en el caso de la destrucción provocada por una guerra, cuyos efectos son inmediatos y perceptibles para todos los grupos sociales. Así, los problemas que presenta la planificación en el mundo subdesarrollado tienen una especificidad que no corresponde a los de ninguno de los otros dos mundos; la planificación trata de complementar el sistema de mercado, pero como es indispensable y no esencial para superar el subdesarrollo, siempre constituye sólo una opción. Estas palabras expresan sintéticamente el drama de la planificación en el mundo subdesarrollado. Por un lado, aparece como indispensable para superar el subdesarrollo desviando el curso natural del »modelo de mercado«, es decir, disciplinando el cambio y justificándose por él. Por el otro, para imponerse, debe »competir« con el mismo mecanismo del mercado que desea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego es-

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

»diagnóstico« y las proyecciones globales de las economías constituían otros tantos centros analíticos, el primero para identificar los obstáculos y las segundas para captar los efectos de su persistencia o programar oportunamente su eliminación. Por esclarecer los problemas y poner de manifiesto las potencialidades de desarrollo de la región, dichos estudios constituyeron un definido avance en el pensamiento latinoamericano, contribuyendo por otra parte a darle personalidad.

En sus comienzos, el esbozo de una teoría del desarrollo y del subdesarrollo permitió fijar, en alguna medida, los fines que se pretendía alcanzar a través del sistema de proyecciones concebido, que recibió el nombre de »plan«. En la formulación de esos primeros »planes de desarrollo« se abordaba de modo más integral y directo el problema mismo del desarrollo, es decir, se abarcaba un campo más amplio y al mismo tiempo más profundo.

Como todo primer esfuerzo, se advierten las debilidades de lo nuevo, pero de todas maneras sin los vicios posteriores cuando por momentos lo formal se sobrepuso a lo sustantivo y lo supuestamente operativo a lo esencial. El primer plan decenal de Bolivia, por ejemplo, constituyó un análisis notable y penetrante sobre la realidad y las perspectivas de desarrollo de ese país a la par que abrió un camino al pensamiento y, en ese sentido, dejó una huella. La mayor crítica que se le hizo, en especial por parte de economistas de órganos financieros, consistió en señalar que no contenía proyectos bien estudiados, listos para su ejecución. Ese fue el comienzo de una actitud instrumental y quizás también del ocaso de la planificación hasta estos últimos años, cuando pugna otra vez por revitalizarse. De este modo un comienzo auspicioso fue perturbado por ataques y críticas no siempre profundas ni pertinentes, y de este modo se allanó el camino que permitió *sustituir* la exploración del futuro a largo plazo por la fase más opaca de los planes bienales. Con este cambio táctico se perdieron las ventajas que brindaban la penetra-

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

bién factores estructurales o cualitativos, no por ello podrá negarse que la *velocidad* del crecimiento constituye en cierto modo el signo de los años 50; y no debe verse en éste un pecado tecnocrático. Fue una etapa del desarrollo del pensamiento y un gran avance, cuya trascendencia aún no podemos valorar suficientemente, ni juzgar en todas sus consecuencias. Quienes pretendan sostener hoy, sin sentido histórico, que ese enfoque fue mecánico emiten un juicio retrospectivo, cuya legitimidad mal puede esgrimirse *a posteriori,* quince años después. Ya se explicó el valor que tuvieron esos primeros pasos en el campo de las ideas sobre el desarrollo y su influencia sobre toda una generación de latinoamericanos. El despertar del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo parece haberse dado en torno a la idea de velocidad e insuficiencia en el crecimiento, sin que este criterio signifique que se haya hecho justicia plena a los precursores, cuyos conceptos parecen haber sido más abarcados y matizados. Cuando se señala a la velocidad del crecimiento como centro de preocupación sólo se expresa que los numerosos problemas que encontraba el desarrollo en ese momento fueron examinados principalmente como obstáculos a la velocidad; así, por ejemplo, el influyente documento *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: Introducción a la técnica de programación,* publicado en 1955 por la CEPAL, define el plan como »un programa que responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país«[2]. De esas palabras se desprende que el objeto del programa es la velocidad del crecimiento, impresión inicial que se acentúa a lo largo de todo el documento. Tal preocupación simboliza toda una etapa en la manera de entender el subdesarrollo, y los intelectuales del Continente se manifestaron ampliamente solidarios con ella. Por momentos, hasta podría

[2] E/CN. 12/363 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.G.2), p. 7.

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

eliminaba necesariamente el subempleo ni el desempleo y tampoco hacía menos »dependientes« las economías latinoamericanas. Todo esto permitió que se fuese perfilando con creciente validez el concepto »patrón de desarrollo« y que se haya tratado de penetrar más profundamente en las raíces políticas y sociales del proceso, atribuyendo mayor importancia a los aspectos culturales y tecnológicos. Ya no se acepta como incontrovertible que la imagen que otorga sentido a la velocidad sea la »sociedad industrial«.

Aceleración ¿hacia dónde? Tal es la cuestión que parece plantearse en forma cada vez más precisa durante el último quinquenio; y a ello contribuyeron la propia autocrítica de las sociedades desarrolladas, las desesperanzas en la lucha contra el subdesarrollo, las aportaciones de sociólogos y politólogos que insertaron nuevas categorías de análisis —dependencia, marginalidad, estrategia, etc.—, y la extraordinaria relevancia que ha adquirido en la juventud la crítica contra la sociedad vigente. En suma, la preocupación del momento no es la *velocidad* sino la *dirección* del desarrollo.

Desde luego aquí no se trata de oponer ambos conceptos, sino subrayar que la dirección del proceso requiere más pensamiento crítico e imaginación que la velocidad, pues de otra forma se corre el riesgo de sacrificar la dirección en beneficio de la tasa de crecimiento. Los economistas y planificadores se fueron aproximando cautamente al tema y desde hace tiempo comenzaron a destacar, con más relevancia que antes, las reformas de estructura, la redistribución del ingreso, etc., superando gradualmente las ideas que las concebían sólo como obstáculos a la velocidad, y trataron de darles un sentido que no necesariamente debía coincidir con el de los países industrializados. En esta fase, los grupos intelectuales y políticos de más visión de América Latina parecen haberse adelantado a los planificadores y economistas. La solidaridad entre planificadores e intelectuales desapareció; la juventud universitaria, por ejem-

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

bien fueron en gran medida el resultado de una preocupación por »corregir« el modelo a la sazón admitido, quedaron no obstante como preocupaciones parciales que no alcanzaban a conformar una crítica integral de la forma de abordar el desarrollo y el subdesarrollo.

El objeto de estas reflexiones es señalar que cada etapa del proceso social procura definir categorías de análisis apropiadas, y el método de planificación no puede escapar a ello. Por eso, cuando se debilita la fase de sustitución de importaciones, las primeras categorías de análisis que caracterizan el método de planificación pierden coherencia con la nueva realidad cuyos planes debía abordar. Queda así planteada una disyuntiva: o la planificación se enriquece con nuevos conceptos analíticos para responder a la cambiante realidad, o se desfigura la realidad para adaptarla a las antiguas categorías.

Más aún, la planificación no puede operar sin una política de desarrollo definida y aceptada. La declinación de la sustitución de importaciones como modelo abre paso a una etapa caracterizada por una falta de definiciones y orientaciones. El plan ya no encuentra fácilmente una idea-fuerza a la cual servir.

Esto explica que parte importante de los problemas actuales de la planificación en América Latina se deban a la falta de un nuevo patrón de desarrollo que renueve la dinámica casi agotada de la sustitución de importaciones, y reclame por tanto nuevos métodos de planificación. Frente a una realidad distinta no surge como respuesta una nueva política de desarrollo; de aquí que la planificación pierda parte de su eficacia como método al servicio de objetivos claros.

Por otra parte, la madurez en el empleo de la planificación no siempre coincide con el auge del modelo de desarrollo para el cual se fue diseñando progresivamente; en otras palabras, la planificación avanza y se fortalece precisamente cuando empieza a declinar y agotarse el modelo de sustitución nacional de importaciones. La planificación aparece pues *tardíamente* para

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

político y el análisis económico; tal síntesis es indispensable para que la planificación sirva eficazmente a una política de desarrollo. Y para que sea posible, el análisis económico debe enriquecerse con nuevas categorías de análisis, tarea tan compleja como necesaria.

6. »Coyuntura dinámica« y »política construida«

Aunque al lector no siempre le resulta grato el empleo de nuevos términos, su utilidad en este caso nos parece innegable. A esta altura del análisis el mejor entendimiento del texto exige un par de conceptos: »coyuntura dinámica« y »política construida«, que definen otros tantos aspectos diferenciados del proceso social. Como primera aproximación, podríamos decir que la »coyuntura dinámica« es una fuerza que surge de la realidad y se impone a los hombres; en cambio, la »política construida« es un conjunto de ideas que los hombres quieren imponer a la realidad. Quizás un ejemplo auxilie la comprensión de ambos conceptos; así, cuando se aborda el estudio de un área física, por ejemplo, un país, una »coyuntura dinámica« puede ser una fuerza desatada desde fuera que abre perspectivas de crecimiento dinámico de la industria, sin que ningún grupo social nacional la haya formulado antes como proyecto ni considerado su viabilidad. Naturalmente, algunos grupos sociales podrán aprovechar esa coyuntura y racionalizarla intelectualmente *a posteriori.*

Una »coyuntura dinámica«, como categoría, la expresan *los hechos;* en cambio, una »política construida« la ilustran *las ideas,* asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo. La primera se expresa necesariamente en la realidad fáctica; la otra, en cambio, puede no encarnarse en la realidad y seguir siendo una construcción intelectual, sin trascender al otro plano; esto en modo alguno quiere significar tampoco que

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

senso social a varios niveles que hace coincidir a los intelectuales, los grupos políticos y sociales y los planificadores en lo esencial del proceso de industrialización; por un cambio en la relación centro-periferia que genera una solidaridad interna frente al »centro«, y por un Estado desarrollista que encuentra una tarea central de extraordinaria importancia.

Aunque siempre es arriesgado especular en el plano de la trasposición temporal de los hechos históricos, a título de hipótesis podría sostenerse que si la planificación se hubiera adelantado quince años y hubiera madurado en pleno auge del modelo de sustitución de importaciones, su trayectoria habría sido diferente. Que no es ésta una vana especulación lo veremos más adelante, cuando nos refiramos a la experiencia de la planificación de Venezuela, único país al que se alude directamente en este trabajo. Allí, entre otras condiciones, la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones se dio con bastante retraso en comparación con el resto de América Latina y surgió como una »política construida« que adquirió carácter esencial. De manera que la trasposición histórica aquí aludida en forma abstracta tuvo lugar en algunos países de América Latina y servirá más adelante para probar la validez de este diagnóstico exploratorio[5].

[5] En aquellos países que por el tamaño de su mercado no pudieron iniciar de manera significativa la sustitución de importaciones sino mucho más tarde, la planificación pudo contribuir a racionalizar el proceso. Pero en estos casos la coincidencia del auge de la planificación con la sustitución de importaciones es también coincidente con otras circunstancias que limitan la vitalidad y el dinamismo del proceso. De un lado, por esa fecha ya se ha desarrollado una actitud mucho más crítica en torno a los costos y a la ineficiencia de la industria, que se sostiene gracias a una desmedida protección arancelaria. Por otra parte, y como forma de superar las limitaciones de los reducidos mercados de esos países, se busca con optimismo en las oportunidades de la integración latinoamericana la posibilidad de un proceso de industrialización más racional. Ambas circunstancias, y sin juzgar su validez, restan claridad y precisión à las orientaciones, a la par que restan fuerza

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

nales; la administración a corto plazo absorbe temporalmente las perspectivas de transformaciones más profundas, y exige una operatividad que la planificación no puede darle en ese momento. Por su parte, los medios intelectuales esperan de ella una profundidad para la cual no hay consenso ni viabilidad.

8. El político, los técnicos y la burocracia

Hasta ahora se ha intentado un análisis donde la planificación aparece en relación directa con el proceso social; pero esta simplificación sólo es aceptable como un recurso transitorio. En la realidad la planificación se inserta en la administración pública, y sólo a través de esa vía se relaciona con el proceso de desarrollo. No se trata solamente, pues, de una relación entre dos procesos —el de planificación y el de desarrollo—, sino también de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados. En muchos casos, aunque no siempre, el político actúa como representante de los grupos sociales organizados.

Ahora bien, los protagonistas mencionados son agentes de un proceso político, un proceso técnico y un proceso administrativo, donde la tecnocracia oficial sirve críticamente a los propósitos de los grupos políticos que detentan el poder; y la burocracia, que no delibera en lo esencial, es el brazo ejecutor del poder político. La burocracia no incluye en este análisis a los grupos técnicos de comando, cualquiera sea su esfera de acción; a su vez, la denominación »técnicos« incluye, además de los planificadores, toda la tecnocracia de comando que quedó excluida de la clasificación anterior.

Como cuestión previa a este análisis debe recordarse que tanto las estructuras políticas como la burocracia pública son factores preexistentes del proceso, al que se desea incorporar

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

cas pero a las cuales no es fácil aplicar el criterio de la eficacia económica. Así, por ejemplo, la cultura y la educación no pueden ser consideradas simplemente como un insumo del desarrollo económico, ni puede admitirse como definitiva una alternativa económica que sacrifique el grado de independencia de un país o limite aspectos de la actividad cultural que constituyen objetivos en sí mismos. El concepto de *armonía* o *coherencia* también es diferente para el político y para el economista. La misma localización geográfica de los conglomerados sociales no es cuestión que dependa preponderantemente de criterios de economicidad, porque la »economicidad« se construye y en cambio hay ciertos valores humanos que son permanentes. Todas estas consideraciones están muchas veces al margen de la disciplina del economista, pero éste las incorpora personalmente a su actitud intelectual en grado diverso según el medio en que se inserta. Para el político, por el contrario, los problemas mencionados constituyen parte de su preocupación central como representante de grupos humanos, y su adecuada consideración hacen de él un buen o un mal político.

El planificador se refiere a la coherencia propia de una primera aproximación en una »política construida« donde deben formularse sincronizadamente todas las acciones necesarias para lograr los objetivos. En ese sentido, todo lo *necesario* es *complementario*. Por ejemplo, la integración subregional, la integración de toda América Latina, las reformas de estructura, el desarrollo horizontal, etc., son elementos complementarios en esta concepción restringida. Para el político, en cambio, lo que es complementario para el economista puede ser alternativo en el ámbito de su racionalidad, que abarca el todo social. Ello es consecuencia natural de su concepto de eficacia, que incluye el comportamiento dinámico de los grupos sociales para evaluar si un proyecto determinado aumenta o disminuye la fuerza y peso de los grupos que representa y, en consecuencia, compromete o facilita el logro de la *cadena* de objetivos que persigue,

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

Cuadro 2

CARACTERIZACIONES DEL POLITICO, LOS TECNICOS Y LA BUROCRACIA

	Político	Grupos técnicos	Burocracia
1. Su conducta para la permanencia o estabilidad	Depende de su propio comportamiento ante los grupos sociales que representa	La eficacia técnica y su flexibilidad en la acción frente al político y a la burocracia	La protección legal
2% Su esfera de acción	La sociedad como un todo	Dar *racionalidad formal* al proceso de decisiones sociales	La acción parcial
3. Sus valores	Una verdad pragmática	Una verdad científica	Su seguridad y estabilidad
4. Su criterio de eficacia	El poder	La alternativa más económica	El cumplimiento de la norma
5. Su instrumento de acción	La decisión política	La argumentación técnica	La tramitación administrativa
6. Tipo de racionalidad	Racionalidad material	Racionalidad formal	Racionalidad de los proceso

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

de conciencia, crítica y condenación de aspectos parciales o globales del sistema económico-social. Adquiere importancia máxima el *sujeto* que los formula (grupo, clase social), su inserción en el sistema, fuerza, potencialidad, etc. Las probabilidades que sean solucionados —por cambios en las características de mayor o menor trascendencia del sistema— son determinadas, no tanto por la eficacia de quienes los formulan y las fuerzas de quienes se interesan por su solución, como por la *disposición* y *capacidad* del sistema para resistir la introducción de cambios. Este último factor es de la máxima importancia; mientras durante ciertas etapas, cuando está en curso la solución de importantes problemas endógenos y es elevado el ritmo de expansión económica, es mínima la receptividad al planteamiento de problemas exógenos; en otras se llega a verdaderas encrucijadas históricas, cuando se dividen las propias fuerzas de sustentación del *statu quo* y aumentan enormemente las posibilidades de cambio«[1]. En este último caso no es que los problemas exógenos se conviertan en endógenos dentro del mismo contexto, sino que emerge una nueva situación con nuevos problemas endógenos.

Nótese que aquí se distinguen dos tipos de factores que influyen en la modificación del curso del proceso: por una parte, disposición y capacidad del sistema para resistir la introducción de cambios; por la otra, eficacia y fuerza de los grupos sociales que formulan los cambios.

Lo más interesante de esta observación reside en que más allá del peso y la habilidad táctica de los grupos sociales que promueven los cambios, el sistema como tal se hace más o menos impenetrable a modificaciones en determinadas fases de su trayectoria. El sistema, podría argüirse, no es algo impersonal; detrás de él hay grupos sociales con intereses, conflictos y solidaridades bien definidas. Eso es cierto, pero la realidad es más compleja. De

[1] Antonio Barros de Castro, *7 ensayos sobre a economia brasileira*, Editorial Forense, 1969, vol. 1.

Copyrighted material



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

Estado, etc.), y lograr así los cambios esperados y en las magnitudes deseadas. Dos razones explican el sentido del »cálculo«. Por un lado, la precisión de la compatibilidad exige la cantidad; por el otro, existe un punto crítico cuando *la cantidad se convierte en calidad,* o dicho con otras palabras, cuando el déficit o exceso de cantidad altera la calidad del resultado.

Este acercamiento a la planificación —correcto en esencia— derivó en algunos casos hacia un tipo de análisis meramente cuantitativo, donde se insistió más en la consideración de los hechos estadísticamente mensurables que sobre ciertos fenómenos reales y concretos que ocurrían en el sistema económico-social. De acuerdo a este criterio, el éxito o el fracaso de un programa se suele evaluar en términos muy simples —si se alcanza o no la tasa A, B, o C—, sin interpretar de modo suficiente los acontecimientos que ocurren en el proceso económico o el logro de otros objetivos cualitativamente fundamentales. Desde luego cabe reconocer que en numerosas experiencias la cuantificación y la proyección de determinadas variables macroeconómicas se realizó con el propósito de orientar y encuadrar las realizaciones sustantivas; en estos casos, esas proyecciones —como hipótesis de trabajo— no constituían metas en sí mismas, y no se consideró que la evaluación de los planes debía hacerse principalmente comparando las cifras proyectadas con las reales.

La planificación por supuesto requiere cuantificar, pero se trata de pasar de una cuantificación extensiva a una cuantificación selectiva que se concentre en las variables estratégicas y decisivas para los planes. Al mismo tiempo, para que la cuantificación sea *operativa,* debe surgir de una aproximación *desde* el comportamiento *hacia* la norma. Si permanece en la esfera del comportamiento, es una »cuantificación histórica«; si se aísla en lo puramente normativo, es una cuantificación intrascendente. La cuantificación no sólo es útil, sino que constituye la esencia del proceso de »cálculo« sobre la que se basa la planificación; pero ella es de todos modos adjetiva en función de los cambios que propician

Copyrighted material

Carlos Matus —que dirigió los servicios de asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)— es un caso ejemplar de intelectual no conformista, lleno de inquietud en sus ideas. Así lo afirma en su prólogo a esta obra el doctor Raúl Prebisch, quien reconoce que su oposición contradictoria le sirvió muchas veces de estímulo y acicate en el proceso continuo de pensamiento y acción que es el quehacer latinoamericano, el cual lejos de cristalizar en actitudes o conceptos rígidos debe ir ajustándose a la realidad viva de los problemas y a la búsqueda racional y apasionada de sus soluciones.

El presente libro sobre Estrategia y Plan es fruto de la formación del autor como economista y de su dilatada experiencia en el campo de la planificación. Refleja con imaginación y hondura los grandes problemas de ésta: su relación con el sistema económico; su evolución, velocidad y dirección; las necesarias vinculaciones entre el político, los técnicos y la burocracia; su formalización institucional; sus supuestos básicos. Asimismo, en cuanto a las estrategias de desarrollo y sus métodos, la compatibilidad entre cambio intelectual y cambio material, la previsión de la conducta de los grupos sociales, la participación, los proyectos sociales básicos y su evaluación, las reformas de estructura, etc. Aunque el tratamiento de estos temas se desenvuelve en un plano teórico, trasmina en él con frecuencia la fuerza de una experiencia vivida, de un conocimiento práctico que se incorpora eficazmente al juego dialéctico de los conceptos.

siglo veintiuno editores

ISBN 968-23-1852-1

9 789682 318528

Copyrighted material