

# CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACION NACIONAL

Econ. Miguel R. Maldonado R.\*

## INTRODUCCION

El proceso social que desemboca en las decisiones económicas fundamentales de una colectividad humana se encuentra en el centro de los conflictos diarios del convivir social.

En la praxis se han probado y desarrollado fundamentalmente tres formas de organizar ese proceso: una primera que deja plena libertad a las fuerzas del mercado y por medio de ellas a los grupos de poder que ellas representan; otra que intenta centralizar *todas* esas decisiones a través de un mecanismo estricto de representación política; por último una tercera que combina elementos de las dos anteriores.

En la realidad existe toda una gama de formas mixtas, que se pueden considerar variedades estructurales de los sistemas arriba indicados según el volumen e importancia que correspondan a los sectores público y privado de la economía de un país.

Puesto que la planificación constituye un elemento importante ordenador en el proceso de toma de decisiones fundamentales, todos los países con economías mixtas practican un cierto grado de actividad planificadora en el ordenamiento de sus economías determinando el ámbito del sector privado y del sector público. La Planificación Nacional se ocupa fundamentalmente de este último.

El presente artículo se refiere en su primera parte al camino que ha recorrido el individualismo metodológico<sup>1</sup> en la fundamenta-

\* Licenciado en Pedagogía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Licenciado en Economía en la Universidad de Tuebingem. Es Economista y tiene estudios y Postgrado en la Universidad de Hamburgo, Alemania. Asesor del grupo de coordinación de la reforma administrativa de la Presidencia de la República.

1 Como individualismo metodológico se puede entender a la corriente de pensamiento económico que parte para su análisis de la "soberanía" del individuo en el quehacer socio-económico.

ción teórica de la participación individual en ese proceso social, cuyo resultado es la estructura del ordenamiento económico básico de una sociedad. Pretende hacer ver que, el problema económico fundamental de una sociedad, cual es la determinación de esa estructura en la asignación de los recursos escasos para la satisfacción de las necesidades ilimitadas de la sociedad, solo puede ser resuelto más allá de la ciencia económica en el marco de una teoría social general, todavía por elaborarse y comprobarse satisfactoriamente.

En la segunda parte se hacen consideraciones prácticas sobre el proceso ecuatoriano de planificación nacional, que podría ensanchar su base de legitimidad a través de una mayor participación real en él, de las estructuras representativas de la sociedad ecuatoriana. El artículo se refiere al proceso social mismo de la planificación nacional sin pretender entrar en la discusión de cuáles deberían ser en el Ecuador los sectores de la economía sujetos a él, ni cuál debería ser el nivel de detalle al que se debería llegar en ella, ni cuál el grado de obligatoriedad al que se deberían someter los diversos sectores de la economía ecuatoriana.

## PRIMERA PARTE

### 1. CONSIDERACIONES TEORICAS

#### 1.1. Prolegómenos

Cuál podría ser el proceso ideal para conformar el Plan Nacional de Desarrollo?

En un primer momento podría parecer que la mejor solución para que todos y cada uno de los ciudadanos estén de acuerdo con un determinado Plan Nacional de Desarrollo y cooperen activamente con él, sería el que éste fuese aprobado por todos y cada uno de ellos, como propone la Regla de Unanimidad de Wicksell. El veredicto unánime de todos los ciudadanos eliminaría, como dice Wicksell, no solo “el yugo de oligarquías oscurantistas y enemigas de la libertad”, sino también “la no menos oprimente tiranía de una mayoría casual en la asamblea popular representativa”<sup>2</sup>.

Si además este sistema ideal de decisión social fuera practicable desde el punto de vista organizativo y financiero y todos los ciudadanos pudieran dominarlo plenamente, en cuanto a grado de infor-

<sup>2</sup> K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, 1896, p. 110.

mación y capacidad de juicio se refiere, no existirían más problemas respecto al proceso social de decisión sobre el volumen, la estructura y el financiamiento de un Plan Nacional de Desarrollo unánimemente aceptado.

En efecto, esos son los problemas teóricos fundamentales del proceso social de decisión para la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo: su representatividad política y su practicabilidad en un país determinado. Desde el punto de vista teórico, la eficiencia misma de la Planificación para alcanzar sus objetivos dependería del mayor o menor grado de representatividad política de todo el proceso social de decisión, que asegure el apoyo político a su realización y de la competencia técnica que posean sobre planificación y sus implicaciones los ciudadanos que intervengan a lo largo del proceso.

En las economías mixtas como la ecuatoriana, teóricamente existen dos mecanismos para la asignación de los recursos: el uno organiza y asigna los recursos para la producción de “bienes privados” dentro de un mercado supuestamente de competencia para factores y productos; el otro debe, con anterioridad al primero, determinar qué volumen de recursos nacionales se asignarán a la producción de “bienes públicos” y qué volumen a la producción de “bienes privados”<sup>3</sup>.

Para el primer mecanismo son los precios relativos la instancia organizadora; para el segundo, son las relaciones de poder y su expresión política.

Esos precios y esas relaciones se reducen luego a las combinaciones de las “preferencias” de los “consumidores” o “ciudadanos”, preferencias que responden en gran parte a la desigual distribución de recursos, ingreso y poder entre ellos. Pero la explicación última de esos precios y relaciones solo se puede encontrar en la estructura socio-económica global.

Todos los procesos sociales de decisión hasta ahora ideados dentro de los modelos teóricos del individualismo metodológico, para asignar recursos entre la producción de bienes públicos y la de bienes privados se pueden resumir en dos grupos: los unos, de carác-

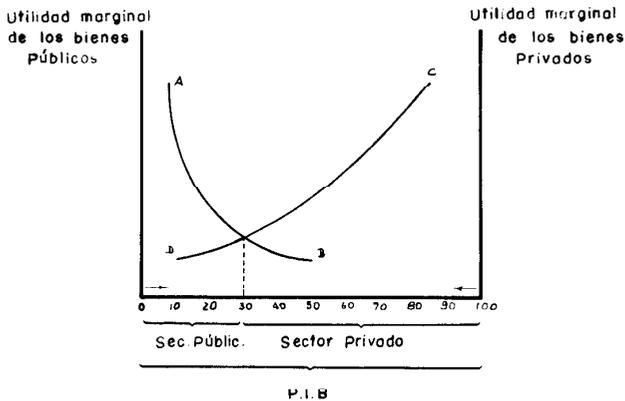
<sup>3</sup> Aquí se distinguirá entre “bienes privados” y “bienes públicos” por la aplicabilidad o no del “principio de exclusión”, lo cual en principio tendría también que determinar la forma de su financiamiento. En adelante ya no se usarán las comillas para caracterizar a estos dos tipos de bienes, entendiendo por “bienes” el conjunto de bienes y servicios.

ter normativo, parten de las consideraciones de la “economía de bienestar”; su dificultad fundamental estriba en las enormes exigencias que se imponen al sujeto, el cual debe, con conocimiento de causa, determinar qué volumen y qué estructura de bienes públicos y de bienes privados necesita para su bienestar personal y social y cómo tienen que financiarse. Los otros grupos se basan más bien en el proceso de decisión política; tienen más carácter descriptivo y encuentran su dificultad no en la practicabilidad, sino en la representatividad de los elegidos.

## 1.2. Los modelos basados en la economía de bienestar

### 1.2.1. El modelo de la utilidad marginal

Según la teoría neoclásica, la utilidad marginal de un bien o servicio disminuye con el aumento del goce de ese bien o servicio. Si pudiera cada “ciudadano consumidor” conocer con precisión su curva de utilidad marginal para los bienes públicos y para los bienes privados y se pudieran además agregar todas esas curvas individuales para un país determinado, se obtendría una determinación clara sobre la composición óptima del PIB (Producto Interno Bruto) entre esos bienes.



En el gráfico se conjugan las dos curvas de utilidad marginal: la de la izquierda representa la curva de utilidad marginal para bienes públicos y está dirigida hacia la derecha; la de la derecha es la curva de utilidad marginal para los bienes privados y se dirige hacia la izquierda. La composición de las dos curvas en un solo gráfico está justificada, porque el PIB de un país es un todo único.

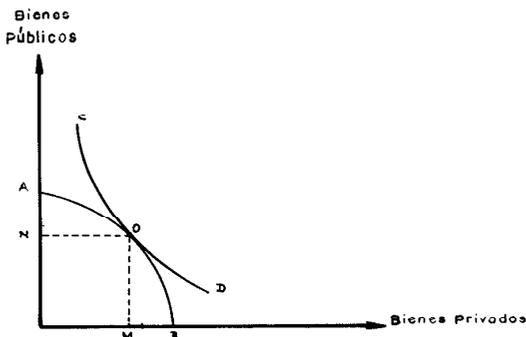
Evidentemente se trata de una abstracción, pues, no es fácil trazar la línea demarcatoria entre bienes públicos y bienes privados, ni siquiera en economías capitalistas casi puras, menos aún en economía mixta, como la ecuatoriana. Existe también un alto grado de agregación al considerar una sola curva para el conjunto de cada tipo de bienes y para el conjunto de todos los individuos de un país. Sin embargo estas simplificaciones permitirían extraer algunas consecuencias teóricas.

Según el gráfico, el punto óptimo de combinación entre bienes públicos y bienes privados estaría dado por la intersección de las dos curvas cuando la de utilidad marginal de las dos clases de bienes es igual.

Como es bien conocido, los supuestos teóricos de esta construcción son discutibles: la utilidad marginal de un bien o servicio no necesariamente tiene que disminuir con el aumento en el goce de ese bien o servicio; bastaría citar ciertos ejemplos como educación, cultura, etc. Por otro lado existe la imposibilidad teórica y práctica de agregar curvas individuales de utilidad marginal para llegar a una curva agregada social o colectiva.

### **1.2.2. El modelo de las curvas sociales**

No se resuelven los problemas anteriormente anotados recurriendo, como hacen algunos autores, a dos curvas sociales: por un lado, la curva nacional de transformación (AB), que represente todas las combinaciones posibles de producción entre bienes públicos y bienes privados, en base a los recursos nacionales y a la estructura de los mercados nacionales de factores; por otro lado, la curva social de indiferencia (CD) entre esas dos clases de bienes, que represente las combinaciones de esas dos clases de bienes que la sociedad juzgue satisfactorias para su bienestar. La solución social óptima estaría dada por el punto tangencial de esas dos curvas.



Puesto que es muy problemática la agregación de curvas individuales de indiferencia no queda más, en esta construcción teórica, que echar mano de una función social de bienestar de tipo *normativo*.

Sin embargo, tampoco la curva social de transformación está exenta de críticas: ante todo, la convexidad de la curva de transformación queda asegurada solo en el caso de funciones de producción lineales y homogéneas, con rendimientos marginales constantes. Además la curva de transformación no puede ser estable, debido al cambiante influjo de los efectos externos, positivos y negativos, del sector público sobre el privado y viceversa, etc.<sup>4</sup>

### 1.2.3. La solución final?

Para poder determinar la función social de bienestar de tipo *paretiano* y en forma no *normativa*, propone Musgrave<sup>5</sup> dos soluciones: un pacto o acuerdo entre los “ciudadanos-consumidores” sobre esa función o el libre juego de la demanda efectiva. Es evidente que en una u otra forma se impondrá el poder de negociación de los “ciudadanos-consumidores”, el cual es proporcional a su posición inicial de riqueza e ingreso. Por esto Musgrave relega la “solución final” a sus capítulos sobre la distribución del ingreso, fuera de las consideraciones sobre la asignación de recursos.

En la línea de Musgrave se han esforzado algunos autores por describir una serie de casos por medio de la aplicación de la

4 Franklin Proaño, Notas sobre el crecimiento regional y las economías externas, en Cuestiones Económicas, No. 3, julio, 1980, Quito, pp. 99 ss.

5 R. A. Musgrave, Public Finance, trad. alemana, Finanztheorie, Tuebingen, 1966, pp. 64 ss.

Teoría de los Juegos: no solo de juegos simples entre dos personas con suma cero, sino también de juegos más complejos entre varias personas, teniendo en cuenta coaliciones y hasta juegos secuenciales, dinámicos y recursivos. Pero por más sofisticadas aplicaciones que se hagan de esta técnica, ella no podrá nunca representar el complejo proceso del juego de poder en una sociedad, menos aún su matriz social.

Por eso, Samuelson entrevistó<sup>6</sup> que dadas las grandes diferencias en el ingreso y en la riqueza, a las que corresponden grandes diferencias en las preferencias con respecto a la estructura de la demanda de bienes públicos y de bienes privados, es muy improbable que se llegue a un acuerdo sobre la función social de bienestar, sin una enorme resistencia por parte de los que pierden ventaja.

La solución final por lo mismo, ya no compete a la economía: "La ciencia económica no es capaz de deducir una función social de bienestar"<sup>7</sup>.

### 1.3. Modelos basados en el proceso político de decisión

#### 1.3.1. Los modelos de votación directa

La votación directa está considerada como el proceso político fundamental de decisión social. Una votación directa sobre el volumen, estructura y financiamiento de un Plan Nacional de Desarrollo estaría condenada al fracaso. Es imposible que todos y cada uno de los ciudadanos tengan un conocimiento suficientemente profundo como para poder decidirse *racionalmente y con competencia* sobre temas tan complejos. Además, el costo de un plebiscito semejante no estaría en proporción con las ventajas reales de ese método de decisión. Más aún, con su "General Possibility Theorem" ha demostrado K.J. Arrow<sup>8</sup> que es imposible llegar racionalmente a una escala social de preferencias partiendo de las escalas individuales de preferencias. El motivo fundamental estriba en la existencia de la "Paradoja de Votación" o "Paradoja de

6 P. A. Samuelson, Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955; trad. alemana, en H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanztheorie, Koeln y Berlín, 1969.

7 P. A. Samuelson, o.c., p. 353.

8 K.J. Arrow, Social choice and Individual Values, 2a. Ed., New York, 1963.

Condorcet”, que se debe a la formación de una mayoría cíclica.

Supongamos que tres personas en forma *absolutamente libre* tienen que votar ordenando sus prioridades entre tres alternativas (A, B, C). Supongamos asimismo que esas prioridades son:

Primera persona:	A	>	B	>	C
Segunda persona:	B	>	C	>	A
Tercera persona:	C	>	A	>	B

Entre A y B dan dos personas la preferencia a A: hay mayoría para A. Así mismo entre B y C, hay mayoría para B. Se estaría entonces tentando conformar la serie de preferencias así:  $A > B > C$ . Sin embargo, si se quiere controlar en el mismo sistema las preferencias entre C y A, se obtiene una respuesta desconcertante:  $C > A$ . Como se ve, el sistema de votación por mayoría no es capaz de determinar la prioridad racional colectiva partiendo de prioridades racionales individuales y libres.

Se han ideado varios métodos para evitar este problema. Por ejemplo, la votación por puntaje según una escala cerrada cardinal.

La ventaja de la votación por puntaje según una escala cerrada cardinal estriba en que cada votante dispone de un número de puntos determinado para repartirlos según su criterio, digamos, entre los diversos Planes Nacionales de Desarrollo puestos a su consideración. El Plan que obtuviere el más alto puntaje sería el designado para la realización.

Es simplemente utópico creer que exista a disposición de todos los ciudadanos el volumen y calidad de información necesarios, sin hablar del grado de discernimiento y de capacidad de juicio que estos métodos implican.

### 1.3.2. Los modelos de representación política

Ante las dificultades anteriormente anotadas, es preciso pensar en procesos menos directamente democráticos y más representativos.

Los ciudadanos se organizan en grupos de opinión y de poder, en el seno de los cuales se aprovechan los conocimientos y capacidades de decisión de todos los miembros del grupo. Estos gru-

pos pueden, para alcanzar sus objetivos, formar coaliciones, seguir estrategias, emplear tácticas con otros grupos que tengan una escala de preferencias similar o igual. Hasta las minorías pueden encontrar de este modo una compensación a través de coaliciones, pactos, acuerdos.

Pero estas últimas posibilidades son útiles cuando hay que llegar a un consenso estable a través de repetidas votaciones y existe la posibilidad de controlar el resultado de las coaliciones.

Del seno del grupo nace la representación a través de la delegación. La delegación es la base del sistema democrático representativo. No todo el proceso social de delegación es perfectamente racional. Más aún, se dan impulsos bien calculados justamente para impedir una perfecta racionalidad del proceso social de decisión. Sistemas de valores, relaciones de poder y de riqueza contribuyen a fijar la distribución de roles políticos entre los individuos y grupos que toman parte en el proceso social de decisión<sup>9</sup>.

Fundamentalmente se trata, como lo indica el título de la obra de A. Downs, de aplicar al análisis del sistema político los principios analíticos de la teoría económica neoclásica.

El sistema político vendría a ser el mecanismo a través del cual se asignarían los recursos para la producción de los bienes públicos. Los partidos políticos y sus líderes constituirían los oferentes de esos bienes en forma de programas políticos, que los ciudadanos confrontarían con sus demandas políticas, para llegar a un juicio de valor sobre el posible éxito de aquellos en la realización de esos programas.

No importa cuáles sean las verdaderas motivaciones que impulsen a un ciudadano a optar por un rol político activo en la sociedad: puede muy bien ser ambición personal, deseos de poder, búsqueda de mayores ganancias u otros. Puede haber motivaciones más idealistas y altruistas, pero éstas no son necesarias para fundamentar un rol semejante. Aunque el político no necesita hacer del bienestar de sus conciudadanos el ideal de su vida, éstos lo juzgarán por el resultado que obtenga o pueda obtener en mejorar el nivel de bienestar de ellos.

<sup>9</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957. F. O. Harding, *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, Freiburg, 1959.

En el mercado político, como en el económico, se dan y se crean imperfecciones, oscuridades, discontinuidades. Así sucede que, si bien la oferta política debería orientarse según la demanda política real de los electores, de hecho son más bien los políticos, a través de la propaganda de los partidos políticos y del gobierno los que conforman definitivamente la voluntad de los electores, antes que auscultarla.

La demanda política de los votantes está constituida fundamentalmente por el mejoramiento de los niveles de vida y de oportunidades en la sociedad.

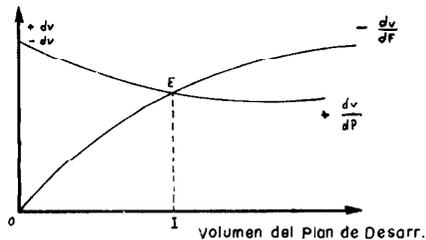
De acuerdo a los intereses personales cada votante desearía que el volumen del Plan de Desarrollo obligatorio entregado al financiamiento social sea mayor o menor, ponga el acento más en los sectores sociales o en los productivos, se financie más a través de recursos especiales o de la tributación, etc.

Los políticos por su parte tratan de ofrecer, si no Planes de Desarrollo que por su volumen, estructura y formas de financiamiento encuentre eco en el mayor número posible de votantes, sí al menos Programas de Gobierno o de Acción que les aseguran la victoria en las urnas y el acceso al poder en sus distintas formas: ejecutivo, legislativo, y, a través de éstos, al judicial y electoral. Lo mismo se aplica para el poder político seccional.

Si se supone que los electores reaccionan positivamente a los gastos públicos que les aseguran bienes públicos necesarios y negativamente a las formas de financiamiento de esos gastos según el monto de su participación personal en él, puede decirse que el político tratará de gastar los fondos públicos de modo que, por una parte el aumento marginal de votos sea igual en todas las formas de gasto, y, por otra, la pérdida marginal de votos sea igual en todas las formas de financiamiento. Como acostumbran a escribir los economistas:

$$\frac{dV1}{dP1} = \frac{dV2}{dP2} = \frac{dV3}{dP3} \dots$$

$$\frac{-dV1}{dF1} = \frac{-dV2}{dF2} = \frac{-dV3}{dF3} \dots$$



- + dV = ganancia marginal de votos
- dV = pérdida marginal de votos
- dP<sub>i</sub> = forma de gasto marginal
- dF<sub>i</sub> = forma de financiamiento marginal

Es evidente que el máximo de votos se obtendrá en el punto, en que la ganancia y la pérdida marginales de votos se equilibren; o sea cuando:  $\left| \frac{dV}{dP} \right| = \left| \frac{dV}{dF} \right|$

La semejanza con el modelo económico de mercado es perfecta. Sin embargo, como afirma Downs, en la política más que en la economía reina la falta de información por no decir la desinformación y el grado de inseguridad es enorme. Es justamente esta realidad, la que obliga a la mayor parte de los electores a seguir ideas de líderes políticos, que son capaces de dar forma y concreción a las necesidades y anhelos de los que no pueden hacerlo. Ello permite la distribución de roles políticos, activos o pasivos, lo cual simplifica, no necesariamente optimiza, el proceso social hacia el consenso político. Esos roles activos se reparten oligopolísticamente entre grupos o partidos políticos.

Tanto el grupo de la oferta política, como el de la demanda política son heterogéneos; el último más que el primero. Por el lado de la demanda, los ciudadanos tratan de informarse sobre la oferta política y al hacerlo se esfuerzan por disminuir al mínimo los costos de esa información, que les llega a través de expertos más o menos independientes: periodistas, comentaristas de TV, profesionales, científicos, etc.

Es por demás claro que no todos los ciudadanos están en capacidad o quieren decidir su voto en base a un estudio profundo de los Planes y Programas de Gobierno ofrecidos por los políticos. La mayoría de ellos se deja llevar por sus intereses más específicos y por la reacción general del grupo social al que pertenecen y en el que actúan, que es también el que les brinda información secundaria y juicios de valor. Aquí se entra en el campo complejo de las hipótesis de la psicología y del análisis social en todas sus expresiones.

Los partidos políticos se valen de todos los medios para acceder al poder, excepto de aquellos que pueden desintegrar el sistema democrático, base de su accionar. Ese conjunto de preceptos no escritos, que los políticos se ven en la necesidad de reconocer tácitamente se ha dado en llamar "Las Reglas del Juego Democrá-

tico". La analogía con el oligopolio es evidente: hay que observar las reglas del juego para evitar una competencia total, que llevaría a todos los oligopolistas a la ruina, a no ser que uno de ellos tuviera la certeza de quedar como monopolista absoluto. La tentación de la dictadura está siempre al acecho del sistema democrático representativo.

### 1.3.3. Un modelo incluyente

R. Dorfman<sup>10</sup> intenta conjugar las exigencias normativas de Samuelson con el modelo paraeconómico de Downs. Para él en el centro del sistema se ubica el proceso político entre los líderes políticos y sus grupos de electores, así como entre los mismos líderes políticos. Líder político es en este sentido todo ciudadano, que es capaz de interpretar las necesidades de grandes grupos de la sociedad y de representarlos en el quehacer societal y que por lo mismo gozan de la confianza de esos grupos.

Los electores, dice Dorfman, tienen preferencias generales pero no muy precisas sobre decisiones políticas determinadas; se adhieren o no a los presentados por los líderes políticos de su preferencia. Los líderes por su parte tratan no solo de formular y defender con precisión ciertas exigencias políticas, sino también de aumentar su influjo político para hacerlas aceptar a nivel oficial en bien de sus grupos de electores. Los electores no van más allá de percibir si una política determinada les es o no favorable y cuál va a ser el aporte personal para su financiamiento.

Dorfman, a diferencia de Samuelson, agrega las preferencias grupales, no individuales, expresadas por sus líderes políticos. Al gobierno le quedan los grados de libertad determinados por las posibles ponderaciones de esas expresiones. El lo hará de acuerdo a su conformación y proyecto político, proporcionalmente a su real fuerza política en el país, tratando de asegurar una mayoría absoluta alrededor de un consenso mínimo sobre sus políticas generales fundamentales. El espacio de libertad que poseen el gobierno o los líderes políticos les permite introducir dentro de sus planes o programas de oferta de bienes meritorios<sup>11</sup>, que por sí

<sup>10</sup> R. Dorfman, *General Equilibrium with Public Goods*, en H. Margolis y H. Guitton (Ed.): *Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sector (Proceedings of a Conference held by the International Economic Association)*. London, New York, 1969, pp. 247 ss.

<sup>11</sup> Un bien meritorio es aquel que puede ser producido, financiado y ofrecido por privados, cuya oferta sin embargo debe ser sostenida y fomentada por el poder público, sea por estar ligado a bienes públicos necesarios y al bien general de la sociedad, sea por existir sesgos en la demanda privada de ese bien.

mismos pueden no atraer votos.

La oferta de esos bienes más allá de la demanda de los electores es parte de la función representativa de los líderes políticos. A través de esos bienes meritorios no solo educan y guían a los electores en la demanda de esos bienes, sino también en el proceso social de decisión y aprendizaje políticos. Además, a través de ellas redistribuyen ingreso y posibilidades alcanzando mayores niveles de justicia social en forma más eficaz que a través del sistema tributario, el cual puede ser evadido tan fácilmente y en forma más eficaz aún que a través de subvenciones estatales, a las que solo acceden reducidos círculos y cuya incidencia social puede ser mínima, cuando no negativa.

Es verdad que el grado de eficacia de la redistribución a través de bienes meritorios depende de la forma de financiamiento de su producción y distribución, así como de la eficiencia del aparato estatal, que los pone a disposición.

#### 1.4. Epílogo

El modelo de Dorfman, como los anteriores, desconoce las características peculiares de las sociedades subdesarrolladas, que tienen una estructura social muy heterogénea, constituida por grupos cuyas oportunidades iniciales son muy disímiles. Además deja de lado la dinámica del proceso social, que cobra caracteres conflictivos debido a esa estructura injusta y que tiende constantemente a hacer explotar las estructuras opresoras de la sociedad.

Por otro lado, en la realidad el poder político no nace en el intercambio simple y bidireccional entre grupos de electores y líderes políticos, sino que se sustenta y refuerza en una interrelación con el poder económico, con el poder organizativo, con el idealismo y con influencias exteriores a la misma sociedad nacional. Además, el proceso de decisión para la delegación política no sigue con frecuencia pautas racionales.

Las capas inferiores de la sociedad pugnan por tener parte en la distribución de recursos nacionales en su afán justo de mejorar sus niveles de vida y de participación. Sin embargo no siempre delegan su *representación* a los líderes clasistas, sino que establecen con frecuencia una relación unidireccional y *ocasional* con líderes políticos determinados. Esto origina la existencia, para la toma de decisiones sociales fundamentales, de una verdadera red, más o me-

nos intrincada, de actores privilegiados.

Dado el carácter todavía gregario y profundamente desintegrado de la sociedad ecuatoriana no existe una estructura suficientemente organizada de *representación* política y ocurre con frecuencia que se dan movimientos pendulares en el proceso social de delegación con motivo de las elecciones políticas, única ocasión para muchos ecuatorianos de delegar su *representación en el proceso social de decisión*.

## SEGUNDA PARTE

### 2. CONSIDERACIONES PRACTICAS

En el caso del Ecuador, el presente gobierno se ha comprometido oficialmente con un Plan Nacional de Desarrollo, considerándolo como el marco fundamental, dentro del cual entiende ejercer su gestión de gobierno. Hay que admitir, sin embargo, que como en los Planes anteriores, aunque en menor escala, pecó el último proceso de planificación por su limitada *representatividad*, por la limitada *participación* de los grupos organizados de la sociedad<sup>1 2</sup>. Se ha visto en la primera parte que la agregación de las demandas de bienes públicos no puede realizarse a nivel individual, sino solo tal vez en un proceso político a nivel de grupos a través de sus expresiones por medio de sus líderes. El problema radica en que para no aniquilar en la cúspide del Organismo Planificador la necesaria funcionalidad, se impone una selección de los grupos que participen directamente en él. Esta selección está ya hecha por la Constitución vigente. Hagamos un análisis de los actores del Proceso de Planificación en el Ecuador, de hecho o por derecho, y de su grado de representatividad.

#### 2.1. Los actores del proceso de planificación

##### 2.1.1. El Ejecutivo

La Constitución vigente de 1978 privilegia la participación del Ejecutivo en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). La mitad de los integrantes del CONADE representan al Ejecutivo. Y esto por varios motivos.

<sup>12</sup> Flisfisch Angel, Rolando Franco y Eduardo Palmam "Dimensiones de una planificación participativa", documento presentado al Seminario sobre Participación Social en América Latina, Quito, 17-21 noviembre 1980.

El Plan de Desarrollo, una vez aprobado, tiene que cumplir funciones bien precisas. Ante todo debe cumplir una *función financiera* para el sector público, ya que debe permitir al Estado planificar sus requerimientos financieros a mediano plazo y facilitar una solución de continuidad entre los Presupuestos Anuales del Estado. Además debe cumplir una *función administrativa*, indicando a las diversas unidades administrativas, qué y cuáles recursos para qué objetivos podrían estar disponibles. Esta función se complementa con la *función económica y social*, que permite prever en esos campos las metas precisas a alcanzarse. La *función política* del Plan se cumple cuando éste, cual garantía política, logra mediatizar el conflicto social por la participación de los grupos sociales en los recursos nacionales y en los resultados de la actividad económica, ampliando el horizonte temporal para su solución, con el objeto de evitar que ese conflicto social se reduzca a un conflicto de suma cero<sup>13</sup>.

En el conflicto de intereses de los grupos sociales participan los ciudadanos en el grado de su poder de negociación, que depende fundamentalmente del poder político de las organizaciones a que pertenecen, el cual a su vez es el resultado de varios elementos: poder económico, número de miembros, nivel de integración de la organización o grupo, etc.

Existe, sin embargo, un gran número de ecuatorianos que no están organizados o cuyas organizaciones no tienen un poder de negociación significativo, implícito o explícito, dentro del proceso de planificación; más aún, una buena cuarta parte de la población ecuatoriana está completamente marginada de la vida económica, política y social. La participación de estos grupos en el proceso social de la planificación, o sea, en las decisiones fundamentales sobre inversiones y gasto público a mediano plazo, se reduce muchas veces a su participación en el proceso electoral para elegir Ejecutivo y Legislativo. Por lo mismo, los candidatos elegidos por votación popular son depositarios ipso facto de la representación de esos grupos en las grandes decisiones nacionales.

De aquí se desprende el derecho particular que asiste a estos dos poderes en el proceso social de la planificación. Y hasta que no se creen formas de mayor participación política de esos grupos, es preciso, por un lado, asignar a los actos electorales todo el significado que les corresponde y, por otro, dinamizar la consul-

13 *Ibidem*, p. 14.

ta popular, de modo que pueda ser interpretada al menos como instancia de control.

### 2.1.2. El Legislativo

Mientras el Ejecutivo tiene una presencia justamente privilegiada en el CONADE, la presencia del Legislativo se reduce a un representante, que además no posee a sus espaldas una institución especializada en planificación. Es evidente que la Cámara Nacional de Representantes debería tener un mayor peso en el CONADE, aunque no necesariamente igual al del Ejecutivo. Las razones son claras: el Legislativo tiene también su origen en una votación popular directa; además constituye un foro permanente para la dialéctica de los intereses; por último, el Plan Nacional de Desarrollo compromete recursos a mediano plazo al canalizar las asignaciones hacia proyectos fundamentales de desarrollo, limitando los grados de libertad de los Presupuestos Anuales del Estado, que tienen que ser aprobados por el Legislativo.

No se trata de someter el Plan de Desarrollo a un proceso parlamentario, similar al del Presupuesto Nacional: sería irracional someter al sector público a un Plan de Desarrollo detallado, cuando no se pueden prever confiablemente en una economía mixta dependiente las diferentes combinaciones posibles entre la dinámica del sector público, que está obligado al Plan, y la dinámica del sector privado, que no lo está<sup>14</sup>. Pero sí se trata de comprometer más al Legislativo con los lineamientos centrales del Plan, con sus objetivos prioritarios y con sus consecuencias presupuestarias, para evitar que los Representantes de la Cámara trate de “reventar”<sup>15</sup> el Presupuesto Nacional con sus peticiones localistas.

### 2.1.3. Los gobiernos seccionales autónomos

Causa maravilla que a pesar de su origen en una elección popular y a pesar de la necesidad, por todos reconocida, de integrar la planificación regional y seccional con aquella central<sup>16</sup>, los gobiernos seccionales autónomos no estén representados como tales en el CONADE, tanto más que en el Ecuador, sobre todo los Municipios, pero también los Consejos Provinciales, gozan de una

<sup>14</sup> Esto fundamenta también la necesidad de una planificación más “sensible”.

<sup>15</sup> Expresión del Lcdo. Galo Bayas Salazar, Presidente de la Comisión Legislativa de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto, según *El Comercio*, 28 de octubre de 1980.

<sup>16</sup> Los gobiernos seccionales autónomos están también sujetos al Plan: Art. 125 de la Constitución.

larga y gloriosa historia, tienen encomendadas tareas importantes en cuanto a inversiones para el desarrollo y permiten resolver ciertos conflictos a nivel regional y seccional, evitando su acumulación innecesaria sobre el Gobierno Central.

Además de esta presencia a nivel del Organismo Central de Planificación, debe existir una intensa colaboración por parte de este organismo, a través de sus dependencias a crearse en las diferentes regiones del país, con los Municipios y Consejos Provinciales.

#### **2.1.4. Los actores corporativos<sup>17</sup>**

La Constitución Ecuatoriana en su artículo No. 90 institucionaliza la participación de tres grupos corporativos en el proceso de planificación: los trabajadores organizados, las cámaras de la producción y los institutos de educación superior.

Es bien conocido que solo entre el 15 y el 20 por ciento de los trabajadores pertenecen a centrales sindicales, que son las que intervienen para efectos de este artículo. Las cámaras de producción representan a un reducido, aunque económicamente poderoso, grupo. Los institutos de educación superior comprenden a unos 200.000 miembros. Si se tiene en cuenta que no pocos ciudadanos pueden pertenecer a dos de estos grupos al mismo tiempo, el número total de ciudadanos organizados en los tres grupos corporativos en cuestión podría no pasar del medio millón. Esto significa menos del 20 por ciento de los ciudadanos con derecho al voto en Ecuador.

La representatividad de los actores a nombre de estos tres grupos disminuye todavía más, cuando se piensa que la homogeneidad de intereses al interior de estos grupos puede ser reducida. Por lo mismo y aunque se trate de grupos muy dinámicos y significativos de la sociedad ecuatoriana<sup>18</sup>, es evidente que existe una enorme masa de ciudadanos, que puede no sentirse representada por esos grupos "privilegiados".

#### **2.1.5. La burocracia<sup>19</sup>**

<sup>17</sup> Véase también A. Flisfisch, R. Franco, E. Palma, o.c. pp. 37-41.

<sup>18</sup> En efecto, gran parte de los activistas políticos se enrolan desde sus filas.

<sup>19</sup> Entendida no peyorativa, sino sociológicamente como elemento necesario de la institucionalidad del Estado.

Aunque los empleados del aparato estatal no poseen una delegación política directa, sin embargo han acaparado en el país casi absolutamente el proceso de planificación. Pero la racionalidad formal de la burocracia no puede ser nunca la única o más importante inspiradora del proceso social de planificación.

Poco se conoce todavía en el Ecuador sobre los influjos de la racionalidad burocrática no solo sobre los contenidos, sino sobre las metodologías de planificación y sobre la realización de los planes de desarrollo.

Es indudable, por otra parte, que justamente la planificación ha expandido enormemente el poder político efectivo de la burocracia. A través de las relaciones de saber, ciencia e información, accede ella a importantes lonjas de poder informal pero decisivo. Nada asegura, sin embargo, que la burocracia o la tecnoburocracia sean un agente de cambio. Esto significa que puede ocurrir que gran parte de los impulsos de cambio desde la cúspide política se pierdan poco a poco, como en una entropía política, en el confuso aparato estatal encargado de planificar e implementar los Planes. De aquí surge también la necesidad, como una condición imperativa para el desarrollo, de una reforma administrativa, que permita a la burocracia elevar su eficiencia y su capacidad de respuesta efectiva a la dirigencia política del país.

#### **2.1.6. Los partidos políticos**

La representación directa de los partidos políticos en el CONADE es innecesaria, pues, de hecho están ya representados en el Ejecutivo, en el Legislativo y en los Gobiernos Seccionales. Más bien es viable que participen activamente en el proceso de planificación, sea a través de información privilegiada y sistemática durante todo el proceso, sea a través de directivas impartidas a sus miembros en las diferentes instancias del Ejecutivo, del Legislativo y de los Gobiernos Seccionales.

#### **2.2. La capacidad de planificar**

Caminando se aprende a caminar. Participando activamente en el proceso social de la planificación se aprenderá a planificar.

Todos los grupos representados en el CONADE tienen que poseer la capacidad técnica y el personal especializado suficiente para planificar desde el ángulo de intereses del propio grupo, sin

perder la perspectiva global. Por lo mismo es imperioso que cada uno de esos grupos organice una oficina propia de planificación global, cuyo financiamiento podría provenir *en parte* del presupuesto asignado a CONADE.

En el caso de la Cámara Nacional de Representantes, tendría que existir una Comisión ad hoc.

La Ley del CONADE podría exigir de los grupos representados en él y la Ley de Partidos, de éstos, la creación y funcionamiento de esa oficina. Para estos últimos podría ella constituir la escuela para gobernar.

### 2.3. El compromiso societal

A la mayor participación de los diferentes grupos sociales en el proceso de planificación tendría que corresponder un cierto compromiso de adhesión para contribuir a la realización del Plan. Participación y compromiso se condicionan. De otro modo sería irracional el esfuerzo de ensanchar la participación en el proceso de planificación sin la contraparte de un cierto compromiso por parte de sus actores privilegiados, que no representan a toda la sociedad. Aquí radica el derecho del Ejecutivo a liderar este proceso y a proponer, en base a su representatividad electoral, una racionalidad global viable en el mediano plazo.

El consenso social<sup>20</sup> viable en el Ecuador no puede extenderse a la planificación de toda la realidad socio-económica del país, sino que debe concentrarse en un paquete coherente de proyectos específicos, imprescindibles para asegurar el cambio de estructuras en el mediano y en el largo plazo, sobre la base de objetivos nacionales fundamentales compartidos por los actores del proceso social de la planificación.

Claro está que para el análisis de estos proyectos prioritarios no basta el análisis tradicional de la rentabilidad financiera de proyectos en base a precios de mercado, sino que hay que llegar a estimar la rentabilidad económica de los mismos, en base a “precios de cuenta” o “precios de eficiencia”, que reflejen mejor que los precios de mercado el verdadero valor para la sociedad de los insumos y productos de esos proyectos.

**20** Consenso social, que de ninguna manera va a ser un acuerdo, sino más bien el resultado de la acción del gobierno con respecto a proyectos específicos, apoyado implícita o explícitamente por los diversos grupos societales.

Hasta habría que llegar a estimar los “precios sociales” para esos proyectos, o sea “precios que tengan en cuenta los efectos de los proyectos no solo sobre la distribución del ingreso entre inversión y consumo, sino también sobre la distribución del ingreso entre los estamentos rico y pobre de la población”<sup>21</sup>; más allá aún, que tengan en cuenta sus efectos para el cambio de las estructuras socio-económicas del país.

Para el cálculo de la rentabilidad social se requieren *ponderaciones adecuadas* de los costos y beneficios de esos proyectos. La decisión sobre esas ponderaciones corresponderá a los miembros del CONADE, como órgano central del consenso social planificador.

#### 2.4. Un posible cronograma somero del proceso de planificación en el Ecuador

Dado que el período presidencial en el Ecuador coincidirá con el período de vigencia del Plan de Desarrollo, se crea automáticamente la posibilidad para el país de que la vida política se estructure y desarrolle alrededor de la planificación. Esta coincidencia permitirá a los gobiernos y al país romper el círculo vicioso de improvisación e irresponsabilidad en el manejo de los recursos nacionales. Cada gobierno tendrá ocasión de gobernar con un Plan de Desarrollo y dar cuenta de su gestión al cabo de cinco años.

Esto tendría que permitir, siempre y cuando los políticos sepan responder a los signos de los tiempos, pasar de los vaivenes políticos personalistas a una vida política organizada alrededor de partidos y a una lucha política racional alrededor de programas de acción y planes concretos de desarrollo.

Una vez llegados al poder, el partido o partidos escogidos por la votación mayoritaria popular tendrían que introducir cambios más o menos profundos en el Plan Nacional de Desarrollo, preparado durante el período constitucional anterior en base al consenso societal mínimo y con la participación de los diversos grupos representados en el CONADE y de los mismos partidos políticos. Si los partidos poseen personal preparado y experiencia por haber participado en el proceso social permanente de planificación, esta tarea podría llevarse a cabo en los tres primeros meses de gobierno.

<sup>21</sup> Lyn Squire, Herman G. van der Tak, *Análisis Económico de Proyectos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1977, p. 16.

A continuación se entregaría el Plan a la discusión nacional. En los meses de noviembre y diciembre se prepararía la Proforma Presupuestaria correspondiente al primer año del Plan, en un trabajo conjunto entre la Secretaría de Planificación del CONADE, el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Presupuesto del Congreso. Un Congreso extraordinario en el mes de enero tendría que cerrar la discusión sobre el Plan y aprobar el Presupuesto. El posible retraso, aún de dos meses en la aprobación del Presupuesto para el primer año es preferible a un Presupuesto descoordinado del Plan, aunque solo fuera en el primer año.

El CONADE quedaría luego encargado del seguimiento y control del Plan, así como de su evaluación. Para esto trabajarían durante todo el año las diversas estructuras técnico-políticas alrededor del CONADE, como se explicó más arriba.

Al final de cada año el CONADE, y no solo su presidente, presentaría a la nación un informe publicado sobre el seguimiento del Plan. Este informe ayudaría a calibrar la Proforma Presupuestaria y el Plan Operativo para el siguiente año.

Durante los últimos seis meses del período constitucional y del Plan, el CONADE presentaría al país un documento sobre la Evaluación de la realización del Plan.

El cronograma anteriormente descrito supone un sistema político y de planificación consolidados y experimentados. Es evidente que al inicio habrá desajustes y retrasos. Pero bien vale la pena enrumbar al país por un sendero de planificación racional de sus recursos humanos y naturales para romper el cerco del subdesarrollo.

