

ANÁLISIS JURIDICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO VERSUS PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA Y LA TEORÍA PRINCIPAL-AGENTE

*Daniela M. Racines N**

Gonzalo Lascano Baéz

1. Introducción

La planificación del Presupuesto General del Estado tiene como premisa básica la búsqueda del equilibrio entre las necesidades frente a los recursos disponibles. En primer lugar, aquellas necesidades crecen en mayor proporción que los recursos mientras que, por otro lado, estos últimos crecen en menor proporción que las necesidades. De ahí que se desprende la importancia de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, que permita obtener máximo beneficio en función de recursos existentes al correlacionar el sistema de planificación, sistema de inversión pública y el subsistema de presupuesto.

Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 292 establece al Presupuesto General del Estado como un instrumento para la determinación y gestión de ingresos y egresos del Estado. Este incluye la administración económica en el sector público, excepto instituciones de seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

El Presupuesto General del Estado ecuatoriano de los últimos diez años, refleja claramente la creencia que un mayor gasto público, garantiza mejores condiciones de crecimiento de la economía, dejando de lado el análisis más profundo de los aspectos de política económica, política fiscal y planificación a mediano y largo alcance. Considerando que la esencia del Estado Social de Derechos⁸ es la participación directa y objetiva de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales; correlacionada a la figura de la democracia, el presupuesto debe seguir de manera estricta los principios y lineamientos impuestos por la Constitución y las leyes que rigen la planificación y finanzas públicas.

A aquello se añade la Teoría del Principal-Agente que converge de distintas maneras en el Presupuesto Participativo y en la Planificación Estratégica en referencia a la variación de parámetros que contribuye cada una de estas en el marco de gestión pública administrativa, referenciados, en este caso, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2. Distribución del Presupuesto

El Presupuesto es la expresión anual física y financiera del plan operativo anual, en cuanto al proceso de producción de bienes y servicios para la población.

⁽¹⁾Investigadora de la PUCE (Ambato); (2) Profesor titular de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, posee un magister en Derecho por la PUCE, por la UASB, la UTPL y otros estudios de posgrado.

También concreta en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas de desarrollo local, provincial y nacional, en el ámbito de la Producción, a través de la inversión pública. El presupuesto además puede considerarse como un instrumento de gestión, a partir de la programación presupuestaria y a través de la fijación de metas de los programas, actividades o proyectos.

La correcta distribución del presupuesto público nace en la eficacia de la metodología de planificación, implementación y ejecución de acuerdo en las necesidades que tiene la población. Por cual, el primer paso que realiza la función ejecutiva, en la descentralización del presupuesto o también llamado la repartición del presupuesto público, entre esto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Delamaza, G. (2011). En referencia a la Participación Ciudadana en un Estado de Derechos señala lo siguiente:

El éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que en primer término de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles. Algo similar ocurre del lado del sector público, a que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios pú-

blicos de aprehender y de generar compromisos.
(p.73).

El segundo paso se inicia en la medida o método que toma cada Gobierno Autónomo Descentralizado para satisfacer las necesidades del pueblo- como por ejemplo la creación alcantarillados, alumbrado público - siempre y cuando estas decisiones se encuentren dentro del marco de competencias establecidas y facultadas por la ley. El Presupuesto debe expresar con claridad los objetivos y metas, las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos y metas y el cálculo de los recursos estimados, es decir debe ser programado. Asimismo, debe formularse y aprobarse en condiciones reales, de tal manera que los egresos sean equivalentes a los ingresos; cualquier diferencia debe ser financiada con recursos provenientes de la capacidad de endeudamiento en los términos y niveles legales, realistas y concretos. A esto se suma la transparencia, la universalidad, la flexibilidad y la difusión.

3. Planificación Estratégica

El método de inversión del presupuesto que ha considerado el Estado Ecuatoriano es el de “Planificación Estratégica”. La planificación estratégica consiste en el monitoreo de determinados pueblos y crear un plan de gestión presupuestaria donde se enlista la obra o proyecto a realizar y el monto de dinero que se invertirá para dicha obra. Comúnmente el plan

presupuestario se realiza anualmente. Al final de cada año se rinde cuentas sobre los objetivos alcanzados, establecidos previamente en el plan.

Según Vélez et al. (2010), se deben establecer parámetros razonables del porque la utilización de la Planificación Estratégica:

La fragmentación social por la vía del individualismo que promueve el modelo económico global, a la par que se revitaliza la participación producto de las desigualdades que genera este modelo; la búsqueda de relaciones equitativas en el marco del neoliberalismo; la mayor disponibilidad de tecnología y recursos de la comunicación, que, sin embargo, no están al acceso de la mayoría. La búsqueda por la sostenibilidad en el marco de lógicas de explotación capitalista; la concentración de la población en grandes ciudades por migración y desplazamiento forzado, generadores de precariedad y condiciones de vida poco dignas; el propósito de consolidar la democracia como sistema político, bajo las presiones del modelo económico que la tensiona y condiciona. (p. 36)

Además, Vélez intenta referirse que el método tradicional de planificación, no es precisa. Puesto que los únicos que conocen las necesidades del pueblo es el mismo pueblo. No es suficiente decir que la planifica-

ción presupuestaria realizada por las autoridades, donde la mayoría de estos quedan a criterio de las mismas autoridades, sea la más eficaz al momento de materializar las obras por la cual se designó un determinado presupuesto. Una de las características primarias de la “planificación estratégica” radica en que esta debe ser presentada previamente. Al punto que se quiere llegar es que las autoridades, quienes realizan la planificación presupuestaria, pueden como no pueden crear medidas necesarias según la determinación que se interponga dentro del tiempo.

Como sostiene Servín (1950):

“El Estado es también un banquero en el sentido que promueve la actividad económica dando subsidios, concediendo préstamos y, general, participando en empresas de utilidad pública. Otras actividades importantes del Estado consisten en realizar inversiones de carácter público y con ello favorecer el crecimiento de la renta nacional. Todas estas actividades han de ser reflejadas en un presupuesto público de tal manera que se pueda analizar los impactos que cada una de estas actividades tiene en la economía nacional dentro de un ejercicio dado.” (p.1)

Tomándose en cuenta que el Estado siempre será el eje central para promover la actividad económica, son los gobernantes quienes tienen a su cargo

la rectoría y aplicación de las políticas económicas y fiscales. Varios doctrinarios analizan que todo gasto público de considerarse como una inversión; puesto que debe tener un fin determinado para el bien común de una determinada sociedad. Es por ello, que muchos concluyen que la planificación estrategia y previa es la opción más acertada para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es decir, en otras palabras, que cada inversión pública que sea gestionada debe cumplir un propósito de bien común. Para ello, cada paso o gestión que de un Estado debe ser prospectivo y saber para qué y a quienes ayudará dicha inversión.

4. Presupuesto Participativo

La existencia de vacíos técnicos legales volcó a la doctrina y a los legisladores a considerar la idea del Presupuesto Participativo (Abascal, 2004). La participación de la ciudadanía a través de los cauces constitucionales y legales aparece como un derecho innato del pueblo, conformándose así el marco institucional democrático.

El Art. 100 de la Constitución al respecto indica que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos (Blanco, 2002).

La participación en estas instancias se ejerce para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se prevé la existencia de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. Pero más allá de lo mencionado, ¿A que hace referencia el modelo de Presupuesto Participativo?

A partir de lo expuesto, para Pinillos & Signorelli (2011) es necesario considerar:

- 1) Las políticas participativas que implican la discusión sobre el destino de parte de los fondos públicos favorecen la información y la transparencia de las acciones, al establecer ámbitos deliberativos en los que se involucran actores que habitualmente no participan de los espacios institucionales de decisión.
- 2) A lo largo del proceso participativo se incentivó la inclusión de los miembros de la comunidad que quisieran sumarse a la iniciativa, el diálogo libre, informado y respetuoso entre los participantes,

la creatividad en la generación de ideas para dar respuestas relevantes a los problemas identificados y la equidad en la distribución de los bienes en juego. (p. 3)

Desde la perspectiva más democrática, el pueblo debe involucrarse directamente con el Estado para otorgar información sobre las necesidades que involucra a su comunidad o a su zona de habitación. Los mecanismos que se deben implantar por la Función Ejecutiva del País pueden ser varios. El caso colombiano nos muestra un órgano especializado cuya función es acercarse a cada comunidad y consultar directamente a los habitantes que recursos necesitan que sean viables dentro del presupuesto público.

Para la materialización del mecanismo del Presupuesto Participación según Gold Frank (2006) deben existir condiciones previas que son:

- a. Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el Presupuesto Participativo (PP) deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- b. Capital social: la comunidad local debe tener

asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.

- c. Personal competente: La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- d. Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- e. Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- f. Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- g. Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

Iniciándose como requisito, la voluntad política no es más que aquel consentimiento de ceder facultades de determinadas autoridades, al ser estas atribuidas por la ley, hacia el pueblo al momento de la gestión de planificación presupuesta. En otras palabras, ceder parte del poder para que el pueblo pueda ser parte de la Administración Pública.

El capital social hace referencia a la predisposición de las personas o representantes de las comunas para involucrarse en el proceso de participación presupuestaria. En cambio, el personal competente vincula al personal público, que recepta la información de las necesidades de los pueblos o representantes de los pueblos.

Los recursos presupuestarios es el monto o fondo que el Estado ha dado paso para la inversión de servicios para un determinado pueblo. Sin embargo, la plataforma legal respecta el vínculo del Principio de Legalidad, donde para la ejecución y materialización del mecanismo de “Presupuesto Participativo” debe estar establecida en el órgano normativo legal del Estado.

Dentro de la historia Goldfrank (2006) explica que:

“Los primeros en proponer el Presupuesto Participativo (PP) fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y pos autoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, a través del PP, que fuera efectivo, transparente, y que

abogara por la redistribución. Para algunos con esta visión, como Olivio Dutra, primer alcalde petista en Porto Alegre, el PP también creaba conciencia socialista y el potencial para una hegemonía alternativa” (p. 3)

Los elementos principales para la conformación de los Presupuestos Participativos son la democracia y la participación popular directa. La población no tiene el poder de generar autónomamente la gestión, pues cada persona que conforma el pueblo tendría una inclinación política, económica y social muy disímil entre sí. Es por ello que, el pueblo soberano, sí tiene el poder de poder facultar a un pequeño y determinado grupo de personas para que sean ellos los gestores de la administración pública, conocido como gobernantes.

Al momento de ir a las urnas y realizar el sufragio, adoptándolos ciudadanos adoptan una ideología política, autorizándose a dichas personas facultades administrativas y gestoras de un Estado.

Montecinos (2011) en referencia a perspectiva chilena sostiene:

Las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la sociedad civil) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales) bajo las cuales se desarrolla el presu-

puesto participativo impiden que tenga sustentabilidad, observándose más bien tendencia a que los procesos sean altamente volátiles. Es decir, el contexto actual en Chile no favorece que este mecanismo de democracia participativa se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones de la democracia representativa local. Como consecuencia, se observa cierta tendencia a la subordinación más que al complemento del presupuesto participativo a la democracia representativa. (p.3)

Anteriormente se hablaba de las condiciones o requisitos formales que todo Estado debe tener a la hora de adoptar el Presupuesto Participativo. Ahora, dentro de la realidad del Estado, las condiciones, que las llamaré “de fondo”, son aquellas que vinculan los aspectos meramente sociales en el trasfondo de un Estado.

5. Realidad Ecuatoriana en torno al Presupuesto Público

El Presupuesto General del Estado se encuentra delimitado por el Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del Presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de recursos públicos; y coordina las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autó-

nomos descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Art. 10 indica que la planificación nacional es competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, el Presidente de la República podrá disponer la forma en que la Función Ejecutiva se organiza institucional y territorialmente. Al Gobierno Central le corresponde la planificación del territorio a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Art. 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el Art. 313 de la Constitución de la República. Para este efecto se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Sobre la formulación normativa cabe anotar que la participación del pueblo es escasa al momento de aportar en la construcción del presupuesto y en la planificación, por motivos históricos, culturales e

institucionales. De otro lado, la inestabilidad política en el Ecuador y la superposición de ideologías, reglas, hacen que el Presupuesto Participativo un reto en construcción. La imposibilidad de una planificación a mediano y largo alcance, impacta el cumplimiento de la aspiración constitucional.

Por lo dicho, la efectividad de la gestión administrativa es la planificación estratégica. Por dos grandes razones: la primera, la realidad nacional ecuatoriana. y la segunda, desestabilidad social en el impulso de participación independiente.

6. Presupuestos Mixtos

En la materialización del proyecto de Presupuestos Participativos, deben existir órganos autónomos administrativos quienes sean los intermediarios del pueblo con el Estado para acoger las opiniones y necesidades de la población, y así invertir directamente, según su grado de importancia, en el presupuesto destinado.

Para Montecinos, E. (2011) en referencia a perspectiva chilena sostiene que:

- a) En todos los casos, para la formación de las asambleas territoriales se suelen seguir los distritos administrativos preexistentes, como, por ejemplo, distritos censales y/o unidades vecinales.

- b) No obstante, todos los casos procuran que en la definición de los territorios (que luego se constituyen en asambleas territoriales) se considere la variable de identidad desarrollada por ellos.
- c) Existen casos como en los de San Antonio y Rancagua en que las asambleas territoriales van más allá de las unidades preexistentes y realizan asambleas en barrios y unidades vecinales de difícil acceso.
- d) En general, en todos los casos se puede apreciar que existe un alto nivel de descentralización intermunicipal. (p.81)

La relevancia de una obra pública no tiene que ser conocida dentro del sistema de Presupuestos Participativo, al contrario, la solución dada en Chile es la fusión de estos dos sistemas presupuestarios, con la finalidad de brindar al Estado un método eficaz y eficiente al momento de crear un órgano autónomo encargado de buscar que necesidades o falencias se hallan encontrados en determinados lugares para el correcto progreso de una sociedad. Asimismo, dicho Órgano Autónomo debe rendir un informe presupuestario sobre los gastos a realizar de manera anual para la correcta funcionalidad y regulación de los presupuestos percibidos.

En referencia a la participación no gubernamental Delamaza (2011) presenta como ejemplo lo siguiente:

Diversos municipios con apoyo de organizaciones no gubernamentales han iniciado presupuestos participativos, experiencia que también se ha desarrollado sectorialmente en servicios regionales de salud; también en desarrollo económico local, especialmente en caletas de pescadores y localidades rurales; en nuevas formas de organización y movilización urbana (como Ciudad Viva en Santiago, Taller de Acción Comunitaria y Población Unión Obrera en el cerro Cordillera en Valparaíso). (p. 288)

El examinar un sistema mixto con la finalidad de impulsar un desarrollo público debe cuestionarse en defensa de la realidad nacional. Las razones presupuestarias deben ser meramente de carácter social. En su análisis económico se tiene que adoptar medidas y métodos con el objeto de reducir costos de transacción⁹.

9 Estado Social de Derechos: Conceptualización meramente garantista a los derechos humanos los cuales deben ser respaldado por el Estado. Al ser este quien busca las medidas y métodos de protección. A su vez, representa la participación de sociedad dentro de proyectos o acontecimientos públicos. Donde se vincula la democracia, por medio de otorgar un alto grado de participación a la sociedad en las decisiones que tomen los gobernantes.

7. Teoría Principal-Agente

Dentro del análisis del presupuesto participativo debe considerarse la perspectiva económica enfocada a la teoría Principal-Agente¹⁰. Para lo cual es pertinente la conceptualización y desarrollo al matiz de dicha teoría. Esta teoría encamina una relación entre dos sujetos. El primero, denominado principal que es la persona o sujeto quien emplea a determinadas personas para que realicen un determinado trabajo. En cambio, el agente es aquella persona quien actúa como empleada o delegada para actuar en nombre de otra, en este caso en nombre del principal.

Como característica principal es necesaria su interrelación, pues ninguno de los dos sujetos de quienes se habló anteriormente puede actuar de forma independiente. El problema principal se genera en la incertidumbre que se crea dentro del concepto de presupuesto público entorno a un Estado Social de Derechos en referencia a la teoría del Principal – Agente. Estableciéndose lo siguiente: ¿Cómo la teoría del Principal – Agente se involucra activamente en la gestión pública?

En ese sentido, García (2007), introduce una clasificación de la relación de agencia en los siguientes

10 Costos de Transacción: Figura económica donde se genera realización de una transacción o convenio beneficioso para ambas partes: obtención de información, Tiempo que se gasta en el proceso, Costos legales y otros asociados a la Incertidumbre.

términos: “Por nuestra parte, entendemos que existen o que podemos encontrarnos con dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público:

a) La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena:

Ciudadanos → Políticos → Gestores

b) La relación ínter - administraciones.” (p. 42)

En primer lugar, corresponde delimitar quienes son los sujetos en la participación administrativa de un Estado. Como anteriormente se indicó la participación ciudadana es inherente al Estado Social de Derechos. En el cual el poder proviene del pueblo mas no de los gobernantes. La existencia de un conjunto de individuos dentro agrupados civilizadamente en la forma del Estado, legitima la delegación a un grupo de personas a quienes se les autoriza bajo el imperio de las leyes administrar a sus pares desde el aspecto económico hasta social. Por cual, se le faculta de un determinado poder para tomar decisiones con el fin de un bien común.

Entonces, la elección de los representantes o gobernantes representada por medio del Derecho al Sufragio nace meramente del pueblo; y, a su vez, legitima la interrelación entre principal y agente, creándose así la cadena que García (2007) ilustra de la siguiente manera:

Ciudadanos → Políticos → Gestores

Otro problema existente, en el análisis económico de derecho de la gestión pública es la identificación de la Principal y el Agente entre los sujetos anteriormente nombrados. Los ciudadanos siempre serán los Sujetos Principales; mientras que, los políticos, son los Sujetos Agentes; y, finalmente los Gestores son delegados de los Sujetos Agentes, desde un aspecto doctrinario.

7.1. Teoría Principal-Agente en la Planificación Estratégica

La Planificación Presupuestaria, es un método de gestión pública que hemos analizado anteriormente, también conocida como planificación estratégica, en el que la autoridad pública administrativa competente toma a su cargo su realización. Esta consiste en determinar la obra o actividad que se pretende hacer, la cuantía del presupuesto, el tiempo que tomará su creación, entre otros datos necesarios que se debe considerar con antelación con el fin de gestionar adecuadamente el presupuesto general del Estado, para posteriormente ejecutar la obra determinada.

Erróneamente, se ha interpretado que al ser los políticos y gobernantes quienes contratan la mano de obra (denominados gestores) para la materialización de las labores, tareas y ocupaciones en la administración pública son los principales frente a los gestores. Pero, desde otra perspectiva no se puede denominar del todo “Sujeto Agente” a los gobernantes dentro de un sistema de Planificación Estratégica, puesto que su trabajo no consiste en la materialización de las obras que necesita la población. Indiferentemente a las facultades dadas por el mismo pueblo a los gobernantes, es acertado decir que el administrador público o autoridades públicas son intermediarios de ejecución de obras. La tarea del administrador público es gestionar el dinero o capital, derivada de una relación de agencia, aportado por la misma ciudadanía de forma coercitiva u obligatoria por medio de los conceptos tributarios conocido como impuestos. Bajo estos dos elementos (el capital recaudado y la facultad gubernamentaliza de la ciudadanía), los gobernantes gestionan bajo un bien común, las actividades que se creen necesarias para el debido desarrollo y equilibrio de un Estado.

Por ejemplo, tenemos por un lado a un grupo de ciudadanos en un territorio determinado. Dentro de la sociedad se encuentra distintas falencias y necesidades como: escuelas, profesores, alumbrado eléctrico, servicios básicos. Dicho colectivo tiene dos opciones: Primero: Cada persona debe realizar las actividades necesarias para afoscar al colectivo, pero existirían

altos gastos económicos e inequitativos, alto porcentaje de esfuerzo por todo el colectivo, entre otros desempeños innecesarios.

Segundo: Delegar cargos, con la finalidad de aportar facultades de decisión dentro del Estado y capital ponderante para la realización de las obras y para el pago de las gestiones a realizar a los gobernantes. Lográndose así, reducir costos de transacción para todo el colectivo. Dichas personas delegadas por la ciudadanía tienen por objeto la realización de la parte administrativa, es decir crear actividades de organización del presupuesto para volver, nuevamente, a delegar a determinadas personas a ejecutar obras que estén sujetas a la necesidad del pueblo.

Es decir, el gobernante es un delegado que delega. Su función es meramente administrativa e intermedia-ria donde su trabajo es tomar decisiones gestoras. Desde un punto objetivo, también es erróneo denominar al gobernador como meramente un agente ejecutor de obras basado en la necesidad del pueblo, puesto que no es del todo considerado un empleado más. El mismo poder facultativo otorgado por el Estado lo impide serlo.

Por otro lado, si se considera al gobernante como un principal, también estaríamos en una conceptualización errónea. Teniéndose en cuenta que su poder facultativo no es perpetuo o independiente. Si no fuese

por el medio electoral y decisión de la mayoría del pueblo, no ejecutaría dichos cargos de poder. Sin embargo, una vez posesionado en el poder gubernamental, no es perpetuo. Esto se debe a la connotación implantada por el Estado Social de Derechos en el cual el Estado Ecuatoriano se basa. En conclusión, se ha visto factible nombrar a las autoridades públicas como Delegado Principal, siempre y cuando el Estado utilice el sistema presupuestario de Planificación Estratégica.

La razón por la que se ha denominado al gobernante Delegado Principal, es porque las autoridades públicas no impulsan consultivamente toda decisión a tomar y muchas de las veces las decisiones tomadas van en contra a la aceptabilidad del pueblo lo cual rompería la condición en la cual se funda la Teoría del Principal - Agente. Por lo tanto, el poder del cual se ha otorgado hace que el gobernante no se encuentre en un lado definido en la relación Principal - Agente. Las funciones que ejercen los delegados gubernamentales se encuentran limitados como el diseñar programas, creación de leyes reguladoras, fines a alcanzar en un determinado aspecto.

Finalmente, dentro de la Planificación Estratégica los gestores son todas aquellas personas quienes materializan la obra pública, quienes son contratadas o empleadas por los gobernantes directa o indirectamente. Pero la Teoría que ha sido implantada por medio de este trabajo investigativo solamente involu-

cra a la Planificación Estratégica mas no a los Presupuestos Participativos. Puesto que al ser un sistema contrario al sistema de Presupuestos Participativos en la estructuración de los sujetos en referencia a la Teoría Principal-Agente, este cambia de matiz.

7.2. Teoría del Principal-Agente en los Presupuestos Participativos

La principal característica del Presupuesto Participativo es la inclusión de los ciudadanos en la Administración Pública. Esto respondería a la pregunta ¿Quién sabe más de las necesidades del pueblo, que el mismo pueblo? Al considerarse que el aspecto condicional del sistema de Presupuestos Participativos consiste en que los gobernantes y servidores públicos se encuentren facultados y encargados de visitar cada barrio, parroquia, ciudad con el objeto de sonsacar las necesidades que tiene una determinada sociedad.

A partir de lo expuesto surgen otras interrogantes ¿Qué quieren como moradores? ¿Qué mejoras se necesita en el barrio/parroquia/ciudad? ¿Qué obras públicas ayudaría a la productividad de la zona? Son algunas preguntas que los gobernantes como administradores y gestores dentro del sistema de Presupuestos Participativos deben realizar a las personas que conforman un categórico aglomerado.

Como se dijo anteriormente, en la Teoría Principal-Agente los sujetos del sector público que intervienen en forma activa para en la administración de presupuestos y creación de obras son: Ciudadanos → Políticos → Gestores

En el sistema de Presupuestos Participativos se da la razón a los doctrinarios quienes establecen que mientras los ciudadanos son el Sujeto Principal, los Políticos o Gobernantes llegan a ser gestores. La razón involucra la decisión de realizar determinada obra pública nace directamente del colectivo social, del pueblo como tal, mas no como decisión autónoma de los gobernantes. Es decir, existen elementos natos tanto del Principal (Ciudadanos) como de los Gestores (Políticos), tales como: el pleno consentimiento del pueblo, la decisión de realizar la obra es planteada y originaria de una necesidad que el pueblo acoto con la finalidad que los gobernantes gestionen su elaboración. El político, como gestor no toma decisiones autónomas para la realización de dichas obras. El impulso se genera a través de la necesidad del aglomerado.

En otras palabras, los gobernantes realizan una gestión administrativa porque el pueblo ordeno su ejecución, mas no tomaron decisiones independientes al consentimiento social. Es decir, se cumplen los presupuestos de enfoque Principal-Agente al ser los ciudadanos el Sujeto Principal y los políticos como Su-

jeto Agente. Pero ¿qué pasa con los gestores? Al hablar de los gestores se hace hincapié a todas las personas que materializan desde un obrero que pavimenta una carretera hasta el servidor público que realiza informes de hechos administrativos.

8. CONCLUSIONES

En el sistema de Planificación Estratégica, el gobernante no debería ser denominado ni conceptualizado como un Sujeto Agente, por la razón que las autoridades públicas no cumplen la condición o requerimiento en la cual se funda la Teoría Principal-Agente. La realidad se fundamenta en que los gobernantes no promueven consultivamente toda decisión a tomar y en muchas de las veces van en contra a la aceptabilidad del pueblo. Por consecuencia, el gobernante debe ser denominado como Principal Delegado. Pero, por otro lado, en el sistema Presupuestos Participativos dicha teoría no tiene el mismo sentido, pues el impulso a realizar la obra pública nace directamente de la sociedad por medio de una decisión y aceptabilidad de esta para que los gobernantes simplemente ejecuten, con lo que se puede determinar que el gobernante, en los Presupuestos Participativos, es un Sujeto Agente.

El mecanismo de delegar el trabajo administrativo a los gobernantes se fundamenta en que una determinada sociedad no puede satisfacer individual-

mente necesidades comunes, pero el mero hecho de ser colectivas y públicas. La actuación de los gobernantes como principales delegados en el sistema de Planificación Estratégica es la forma de establecer reducción de costos de transacción por parte del pueblo; por la principal razón de encargar a una delegación del pueblo las decisiones de administrar y satisfacer las necesidades de toda una colectividad.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abascal, G. (2004). *“El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?”*. Ponencia presentada en la III Jornada de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Blanco, I. (2002). *“Presupuestos Participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”*. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Delamaza, G. (2011b). *“Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”*. Bolivia: Revista de la Universidad Bolivariana, págs. 45-75.

- Goldfrank, Benjamín. (2006). Los procesos de “*Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio*”. Revista de Ciencia Política. Recuperado el 12 de junio de 2016, en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext.
- García, I. (2007). “*La nueva gestión pública: evolución y tendencias*”. Presupuesto y gasto público, ISSN 0210-5977, No 47, 2007, págs. 37-64.
- Montecinos, E. (2011). “*Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales?*”. Revista de Ciencia Política.
- Pinillos, C. y Signorelli, G. (2011). “*Presupuesto Participativo*”. Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Servín, A. (2006). “*La Estructuración Moderna del Presupuesto Público y sus Propósitos Fundamentales*”. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vélez A., González. A., López, B., Serna, C., Zapata, C., Vélez, E. y Sánchez, L. (2010). “*Planeación para el desarrollo. Una utopía realizable. Medellín*”. Colombia: Universidad de Antioquia.

Base Legal

Constitución de la República del Ecuador (2008).
Registro Oficial 449. Recuperado el 14 de mayo
de 2016: [http://www.asambleanacional.gov.ec/
documentos/Constitucion-2008.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf).