

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONVOCATORIA 2006 – 2008

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**LA COMPLEJA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO Y SUS EFECTOS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE
PASTO, COLOMBIA**

PAOLA DÍAZ MONTENEGRO

SEPTIEMBRE DE 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONVOCATORIA 2006 – 2008

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**LA COMPLEJA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO Y SUS EFECTOS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE
PASTO, COLOMBIA.**

PAOLA DÍAZ MONTENEGRO

ASESOR

FRANKLIN RAMÍREZ G.

LECTORES

SANTIAGO ORTÍZ

FABIO VELÁSQUES

QUITO, FEBRERO DE 2011

Dedicatoria

A mis hermanos, Nicolás y Esteban,

A mis papás, Fabiola y Alfredo.

A mis más cercanos en el corazón que me sostuvieron en el proceso.

Agradecimiento

A los cabildantes que inspiraron este trabajo.

Índice

Introducción	7
Capítulo I	15
La democracia	15
La Participación	17
Gobiernos Participativos con Poder de Decisión	20
Principios Orientadores.....	21
a. Primer Principio: Orientación práctica	21
b. Segundo Principio: Participación desde la base.....	21
c. Tercer principio: generación de discusiones deliberativas.....	22
Los Presupuestos Participativos (PP) como dispositivos participativos.....	22
Espacio Público e Innovación Democrática.....	25
La participación en Colombia	26
Capítulo II	29
El Frente Nacional y el Bipartidismo	29
Prácticas Clientelares	33
La Constitución Política de 1991	36
La Constitución de 1991 y la participación.....	37
Capítulo III	44
Pasto y su contexto histórico	44
Contexto geográfico de Pasto.	46
División Político Administrativa	47
Actores Sociales.....	50
Capítulo IV	52
Los presupuestos Participativos en Pasto	52

El presupuesto Municipal en Colombia	54
El Sistema General de Participaciones –SGP	55
Composición del Sistema General de Participaciones	55
b. Actores Sociales.....	60
c) Dinámica del dispositivo Participativo	61
Presupuesto Participativo Período 2001 - 2003.....	69
a) Contexto y Coaliciones Participativas	69
a) Actores Sociales.....	70
b) Dinámica del Dispositivo Participativo.....	71
Presupuesto Participativo Período 2004 - 2007.....	74
a) Contexto y Coaliciones participativas	74
b) Actores Sociales	75
c) Dinámica del Dispositivo Participativo 2005	76
Conclusiones	83
Bibliografía	88
Anexos.....	92

Introducción

En el Municipio de Pasto, objeto central de esta investigación, se implementa el Presupuesto Participativo¹ (PP) en la zona rural desde el gobierno del ex comandante guerrillero Antonio Navarro Wolff² (1995-1997). De este modo Navarro ponía en funcionamiento algo que, años atrás, él mismo había contribuido a diseñar en la Constitución de 1991. En el siguiente periodo, 1998-2000 a pesar de que otro representante del AD-M-19, Jimmy Pedreros llegó a la Alcaldía de la ciudad, se registró un estancamiento de la participación de los ciudadanos en el municipio, una vez que dejó de ser un elemento articulado desde la administración.

Para el siguiente periodo administrativo, 2000 – 2003, se retoma el proceso de los PP. Aunque no había sido una promesa electoral del nuevo alcalde Eduardo Alvarado, proveniente de una nueva coalición cívico-política denominada Movimiento Opción Por Colombia³, su gestión se centró en ampliar los PP a la zona urbana de la ciudad, lo que condujo al fortalecimiento de la participación ciudadana en Pasto.

El periodo 2004 - 2007 es el momento en que se consolida este proceso siendo prioridad del nuevo alcalde Raúl Delgado, también proveniente de una nueva coalición y sustentado en el proceso político y administrativo del período anterior llamada Movimiento Convergencia Popular Cívica, tanto en la campaña electoral como en su administración. Se construye entonces, un aparato administrativo encargado de coordinar y de introducir reglas de juego y herramientas que han enriquecido la dinámica de los PP.

Los actores sociales tradicionalmente involucrados en estos procesos participativos han sido las Juntas de Acción Comunal JAC:

¹ Amparado en el concepto de Cabildos Abiertos (art.103) Constitución Política de Colombia

² Uno de los fundadores e ideólogos del M-19, y quien ya en la Constituyente compartió la presidencia de la Asamblea con Horacio Serpa del Partido Liberal Colombiano (PLC) y con Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación Nacional (MSN), los dos últimos reconocidos actores de la tradición política bipartidista que ha configurado el mapa político colombiano

³ coalición conformada fundamentalmente por dirigentes cívicos y populares, entre los que se encontraba quien fuera el Alcalde de la siguiente administración 2004-2007; también el sacerdote Antonio Gallardo, de reconocida trayectoria cívica, el actual alcalde Eduardo Alvarado Santander, José Aulo Polo, Líder Popular, Alfonso Rebolledo Muñoz, médico reconocido por su perfil cívico, Alfredo Fajardo Arturo, destacado jurista de la región, Jaime Erazo López médico liberal y el abogado independiente José Eduardo Ortiz Vela (Parra,2002:4)

“La Junta de Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Constitución Política de Colombia: 1991)⁴

En Pasto existen una JAC por cada barrio o vereda, según la división político-administrativa los barrios conforman comunas en el área urbana y el conjunto de veredas conforma corregimientos. Las JAC y los comités sectoriales (de usuarios, educativos), facilitan y coordinan las asambleas, en las que se discuten y socializan las prioridades consideradas dentro de la formulación de los presupuestos participativos. De igual manera articulan la relación del gobierno local con el resto de los ciudadanos.

Este conjunto de elementos evidencian los avances en el complejo proceso aún en construcción de la participación en el Municipio de Pasto, se trata de un proceso conflictivo e inestable en el que los líderes políticos locales han oscilado entre la promoción y el bloqueo de los PP según determinadas condiciones políticas. Aun así, el proceso registra un cierto grado de continuidad en el tiempo y cabe, por tanto, sugerir la necesidad de estudiar el dificultoso proceso de consolidación institucional de los PP en el municipio de Pasto y observar los efectos que ellos han tenido en las dinámicas de relacionamiento entre la sociedad y el gobierno local.

Los parámetros a través de los cuales se analizará el proceso de los PP en el municipio de Pasto serán:

a) los procesos de innovación institucional suscitados por la emergencia de nuevas formas participativas, suponen una apuesta por buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Implica la puesta en juego de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía en los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas (Ramírez, 2001).

⁴ Artículo 38, Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de Acción Comunal.

b) los procesos de formación de coaliciones políticas tiene que ver con los “contextos políticos, las alianzas y los factores de poder que han permitido, con más o menos éxito, a específicas fuerzas de izquierda tomar la iniciativa de una gestión local innovadora” (Baiocchi, 2001). Se debe tomar en cuenta que la construcción de nuevas instituciones y los específicos modos de gobierno no son exteriores al proceso político y, al contrario, inciden directamente en la distribución de poder social en el sistema democrático.

c) el protagonismo de las organizaciones sociales en su lucha por incidir en los procesos políticos y contribuir a la construcción de nuevas esferas públicas: esta categoría se refiere a los movimientos sociales que

“lograron en algunas instancias no sólo transformar sus agendas en políticas públicas, y expandir las fronteras de la política institucional, sino que también, muy significativamente, han luchado por otorgar nuevos significados a las nociones heredadas de ciudadanía, a la representación y a la participación política, y como consecuencia, a la propia democracia” (Escobar, 2001:18).

Como proceso los PP han sido estudiados y conceptualizados desde distintas aristas, y resaltando diferentes componentes de acuerdo con el nivel de compromiso social de las comunidades, mediado por las capacidades técnicas institucionales (innovación institucional) y la voluntad política de los administradores (coaliciones y conflictos políticos).

Los intentos de institucionalización de la democracia participativa en Colombia se enmarcan en el contexto de un proceso político atravesado por sucesivos estados de emergencia y por la prolongada guerra civil. Es en el proceso constituyente de 1991 cuando, en efecto, las demandas por mayor participación ciudadana se concretan en un nuevo texto constitucional que otorga un espacio relevante a específicas formas de participación ciudadana en la dinámica política del país. Son varios los elementos que, conjugados, desencadenaron el proceso de innovación institucional y política materializado en una nueva Constitución Política con un importante bloque de artículos dedicados a la participación ciudadana.

Un primer elemento constitutivo de este proceso se remite a la intensa movilización social que, en los años 80, protagonizaron los sindicatos y las organizaciones gremiales y estudiantiles. Tales actores lideraron las demandas de democratización del Estado, propugnaron por la materialización de la descentralización administrativa y fiscal, así como por la inclusión de nuevos actores sociales marginados de un sistema político bajo el rígido control del reinante bipartidismo.

Las demandas de mayor y real participación social se explicaban, en gran medida, por el carácter restringido y elitista que liberales y conservadores le habían otorgado a la política colombiana luego del pacto de alternancia política que inauguró el Frente Nacional en 1958.(Fals Borda, 1995:356).

Al mismo tiempo, en el curso de la misma década se inician los diálogos de paz entre el gobierno y ciertos grupos guerrilleros y se anuncia la desmovilización de varios de ellos⁵. El proceso culminó con la efectiva desmovilización del Movimiento 19 de Abril (M-19), uno de los grupos en armas más importante del país en esos años. Este momento político se matizó con la percepción de estar “al borde del abismo o al final de un camino sin retorno que ameritaba acciones contundentes y cambios significativos y drásticos para retomar el rumbo perdido en algún momento de la vida colombiana.” (Leal Buitrago, 1990 en Uribe, 2002: 145).

Como se observa, el contexto de formulación de la nueva Constitución del 91, así como la Constitución en sí misma, estuvo atravesada por factores normativos e ideológicos impulsados por los nuevos actores políticos que participaron en la Asamblea Constituyente⁶ y que buscaron abrir el cauce para impulsar la democracia participativa en Colombia. Desde la perspectiva de varios autores⁷, la inclusión de nuevas instancias para la participación ciudadana fue “la clave y el hilo conductor de la Carta Constitucional” (Santana: 1995:74).

⁵ “cuatro organizaciones armadas firmaron pactos de paz con el gobierno dentro de esta coyuntura” (Uribe, 2002:145).

⁶ Actores fundamentalmente provenientes de fuerzas excluidas: representantes de grupos guerrilleros desmovilizados, mayoritariamente del M-19, indígenas y minorías religiosas.

⁷ Fals Borda, 1995; Uribe, 2002, Leal Buitrago 2000, Santana, 1995

El conflicto armado, la violencia, el clientelismo, el bipartidismo, la corrupción, la exclusión social y política fueron, entre otros, los problemas que se quería atacar desde la reorganización del país a partir de la nueva Constitución Política: se quería afectar las estructuras de la pobreza y de la exclusión desde la instauración de la democracia participativa y desde los mecanismos que se debían implementar para materializarla.

Es así que, para la década de los 90 y a partir de la formulación de la Constitución de 1991, se implementaron y reglamentaron una serie de mecanismos institucionales que pretendían alentar la participación ciudadana y conducir “al mayor protagonismo y visibilidad política de los actores sociales” (Avritzer, Santos: 2004). Así queda consagrado en la Constitución, en el artículo 103: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará” (Constitución Política de Colombia, 1991).

A pesar del carácter innovador y altamente ambicioso de la Constitución del 91, después de más de una década, “hoy se la mira con una muy saludable incertidumbre y quizá de manera más realista (...) entendiendo que su expansión no es ascendente y globalizante sino que está atada a los ciclos de la movilización social y que presenta un desarrollo desigual en las localidades y en las regiones” (Uribe, 2002:156). Luego de más de 15 años de su promulgación, en efecto, puede decirse que los alcances y las expectativas que existieron alrededor de este tema fueron muy altos y no siempre se han sostenido con efectividad en la práctica.

A nivel local, toda esta reconstrucción institucional se materializa en dos elementos fundamentales: el fortalecimiento institucional y la promoción municipal de la participación y a nivel administrativo, la materialización y reglamentación de la descentralización fiscal que “se concibe como estrategia para multiplicar las opciones de poder e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas” (González, 2003:69).

Dentro de este contexto se ubica el objetivo principal de esta investigación: estudiar el proceso de innovación institucional en el Municipio de Pasto a través de la

implementación de los presupuestos participativos haciendo énfasis en los inicios del proceso y el período 2005 – 2007. Para lograr este objetivo es necesario en primer lugar, conocer los elementos constitutivos de la innovación institucional en el Municipio de Pasto desde la implementación de los presupuestos participativos en 1995.

Contribuirá a la consecución de este objetivo también, identificar los efectos sociales del proceso de implementación de los presupuestos participativos e identificar cuáles fueron las coaliciones participativas que determinaron la compleja implementación de los presupuestos participativos en el Municipio de Pasto.

Metodológicamente, se trabajó haciendo entrevistas a profundidad con los actores activos del proceso participativo del Municipio de Pasto (ver tabla 1), con informantes claves: dirigentes comunitarios (urbanos), veedores ciudadanos y personas integrantes de comités sectoriales.

Tabla N° 1: Actores del proceso participativo Municipio de Pasto

	Actores	Temas
Coaliciones Participativas	Actores Políticos: Ex Alcaldes	<ul style="list-style-type: none"> • A qué movimiento pertenecía -origen: movimientos sociales, otros partidos- • Composición de la coalición • La participación dentro de los contenidos programáticos de la campaña electoral
	Concejales y Ex concejales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyaron establemente al Ejecutivo • Su inclusión en el proceso de participación - rol-
	Militantes	<ul style="list-style-type: none"> • A qué organizaciones pertenecen? • Apuesta política
Institucional	Secretaría de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto asignado a cada cabildo • Compromiso de los burócratas en el proceso: apatía, bloqueos, apatía, en qué fases apoyaron? • Cómo impactó la implementación de los cabildos en la estructura de la administración (funciones, tiempos, tipo de gestión)

Institucional	Dirección Municipal de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de desarrollo (contenidos, conexión con los cabildos) • Metodología (2 últimos periodos) • Cronogramas (planificación del proceso) • Matriz de calificación de proyectos - criterios- • Elaboración de las reglas de juego • Seguimiento a los proyectos priorizados • Rendición de cuentas: Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del Municipio -siger-
Organizativo	Juntas de Acción Comunal Presidentes Presidente ASOCOMUNA	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatorias • Priorización de proyectos (proceso: quiénes?, cómo? En las distintas convocatorias) • Afectación del proceso dentro de la estructura organizativa • Experiencia con la Metodología planteada desde Planeación Municipal (formulación y/o aplicación) • Elección de delegados (proceso, experiencia) • Relación con la administración, a través de qué instancias) • Metodología
	Juntas Administradoras Locales Ediles	<ul style="list-style-type: none"> • Rol en el proceso de PP • Priorización de proyectos • Asambleas y Cabildos abiertos
	Organismos No Gubernamentales Fundación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Roles • Tiempos en los que participaron • Cómo está vinculada (a qué proceso específicamente, territorio) • Articulación con la Administración

Se utilizaron fuentes secundarias de información que permitieron identificar la estructura organizativa de la administración pública y sus modificaciones alrededor de los PP, entidades encargadas de coordinación, asignaciones presupuestales, así como desde lo normativo jurídico, decretos, proyectos de acuerdo.

Igualmente se llevaron a cabo entrevistas a actores políticos, ex alcaldes, concejales que lideraron los procesos que permitieron la institucionalización de los PP en el Municipio de Pasto.

El acercamiento conceptual que permitió estructurar esta investigación contiene cuatro bloques establecidos como los capítulos que se desarrollan a continuación, así el Capítulo 1, desarrolla el concepto de democracia en función de los procesos de democratización del Cono Sur y la Tercera Ola de la Democracia, para luego profundizar en los conceptos de las teorías contemporáneas de la democracia participativa, y la democracia deliberativa, todo esto como marco y sustento para el análisis de los procesos de democratización en el contexto colombiano.

En el Capítulo 2 se caracteriza el contexto colombiano previo al proceso y a la formulación de Constitución de 1991 y los antecedentes socio-políticos, haciendo énfasis en el carácter bipartidista de las relaciones políticas y la dinámica clientelar que lo define. Posteriormente, se centra la atención en el contenido mismo de la Constitución Política en lo concerniente a la democracia participativa, la participación, sus alcances y expectativas.

En el Capítulo 3 se hace una caracterización del Municipio de Pasto, a través de una aproximación histórica, una caracterización geográfica, su división político-administrativa, así como su composición organizativa y social. Finalmente En el Capítulo 4 se hace una aproximación a la dinámica del presupuesto participativo en el municipio de Pasto, su recorrido, avances, retrocesos y adecuaciones haciendo énfasis en los inicios del proceso en 1995 y en el ejercicio de presupuestación llevado a cabo en el año 2005.

Es pertinente anotar que no se tomará en cuenta para esta investigación el período administrativo 1998 – 2000 por ser este un período en el que no se dio un proceso de presupuestación participativa, aunque será referido dentro del documento como parte del contexto histórico municipal. En cada período tomado en cuenta para esta investigación, se hace énfasis en tres elementos fundamentales, las coaliciones participativas sobre las que se sustenta cada período administrativo que sostiene el proceso de los presupuestos participativos, el contexto en el que se dan, los actores sociales involucrados, la dinámica y metodología de cada proceso de presupuestación participativa.

Capítulo I

Procesos participativos, democracia y deliberación.

"Mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población, la democracia electoral será precaria y manipulable"
Dagnino, Olvera, Panfichi

En este capítulo se desarrollará el concepto de democracia en función de los procesos de democratización del cono sur y la tercera ola de la democracia, para luego profundizar en los conceptos de las teorías contemporáneas de la democracia participativa, y la democracia deliberativa. El capítulo aborda estos aspectos conceptuales para luego ser vinculados al marco institucional colombiano en lo que concierne a la democracia participativa y su relevancia en la formulación de la Carta Constitucional de 1991.

La democracia

A finales de la segunda guerra mundial la discusión sobre la democracia estuvo centrada en el Estado ideal, en lo deseable de la democracia como forma de gobierno. Según Schumpeter, “la democracia es un método político es decir un cierto tipo de arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, legislativas y administrativas, y, por lo tanto, es incapaz de convertirse en un fin en sí misma” (Shumpeter, 1942: 242 en De Sousa Santos, 2004), la discusión desembocó en la definición de la forma hegemónica de la democracia como organización del Estado, acunando debates como la compatibilidad con el capitalismo, la soberanía y las formas de participación.

Igualmente y con el proceso de consolidación de la teoría hegemónica de la democracia, se desprendieron elementos como la consolidación de las burocracias especializadas: el surgimiento de formas complejas de administración estatal, determinado por el proceso de “expropiación del control de los individuos, debido a la enorme expansión de las cuestiones que se volvieron políticas (salud, educación, asistencia social, etc.)” (De Sousa Santos: 2004).

Esta concepción de la teoría democrática tradicional es elitista y “evalúa el éxito o fracaso de la democracia únicamente a partir de las prácticas de las élites”

(O'Donnell, 1996, en Avritzer, 2004:514) limita su discusión política a la pugna por el poder en función de los mecanismos tradicionales de representación política (elecciones periódicas, representación insuficiente, dominio del poder del Estado, relaciones puramente jerárquicas). Procura también la consolidación de las burocracias especializadas y rechaza “las formas no participativas de administración y los proyectos participativos, debido a su impacto no institucional” (Avritzer, 2004: 488).

Tal ha sido la plataforma sobre la que se han establecido las relaciones al interior del Estado y su proyección hacia los ciudadanos en casi todas las democracias liberales occidentales en los últimos 60 años. Así, el conflicto se centra en que:

“en efecto, la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones”(Dagnino 2009:19).

Fundamentalmente la hegemonía de la teoría democrática de la primera mitad del siglo XX posee elementos decisionistas y anti-argumentativos (Avritzer, 2002:54), que entraron posteriormente en una crisis profunda y que perdió vigor a mediados de los años setenta, a saber:

- a. Las diferencias no pueden resolverse a través de la argumentación. Consecuentemente, la única forma de hacer política democrática sería dejando de lado tales diferencias
- b. La defensa de la interrelación estrecha entre administración no participativa y preservación de la complejidad. Así la reducción de las demandas y la capacidad de las burocracias de seguirlas racionalmente determina la eficacia.
- c. El proceso electoral es la definición de las preferencias individuales preformadas

Mientras estos elementos aún se discutían en Europa, la extensión de la democracia en países de América Latina y de África, funcionaba de otra manera en América Latina, por ejemplo en la década de los 60, un tercio de las democracias constituidas se

encaminaron hacia alguna forma de autoritarismo; así, el cono sur especialmente se vio cercado por dictaduras militares, al interior de las cuales a pesar de su huella de muerte y aniquilamiento de cualquier tipo de oposición política, se gestaron organizaciones y procesos sociales que jalonaron un procesos de democratización posteriormente conocidos como la “Tercera Ola de la Democracia”.

Esta teoría hegemónica de la democracia, se puede considerar ha sido rebasada por la dinámica de los movimientos sociales y por la sociedad civil y sus demandas de democratización de los mecanismos de representación, así como el creciente y determinado acercamiento a la formulación de específicas agendas de política pública en los distintos niveles del Estado.

Para efectos de esta investigación nos centraremos en el cómo este acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, en un entorno de pugnas por la ostentación del poder político, ha procurado adecuaciones en momentos históricos específicos de ciertos mecanismos de acción en los Estados, procurando ser más permeables a la intervención de los ciudadanos a través de dispositivos específicos de participación, así como cambios referidos a las formas de la gestión pública.

La Participación

La participación hace parte de un proyecto descentralizador y de reforma del Estado desde la década de los 90 y sobre todo referido en el contexto latinoamericano, que se sustenta en buscar un acercamiento de la gestión pública a sus ciudadanos como elemento democratizador.

“La democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno” (Dagnino, 2006:19).

Desde la perspectiva del proyecto neoliberal de la participación se hizo uso de este concepto a partir de su propia lógica:

“Lo cual significa que no fue la cuestión de la democracia, tal como en el proyecto participativo, lo que constituyó el impulso original del proyecto neoliberal, sino básicamente la necesidad de ajustar la economía removiendo las barreras para la expansión del gran capital

internacional, principalmente del Tercer Mundo, y libreando al mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida social”. (Dagnino, 2006: 60).

La participación apunta hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos y además sociales y económicos; no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad, y una efectiva injerencia en los asuntos públicos (Cunnil, 1999) El vincular a la sociedad civil a los procesos de formulación de las políticas públicas implica el democratizar el acceso a la lógica de la gestión pública, este proceso requiere la publicidad de los procesos públicos en todas las áreas de las políticas públicas.

Como estrategia política y de gestión pública se han generado principalmente al interior de los proyectos políticos participativos, diversos mecanismos alternativos y diseños institucionales para posibilitar la participación, más allá de sus formas tradicionales de representación que generan, estimulan o promueven la participación ciudadana.

Estos procesos muestran el acceso a diferentes áreas de la gestión y demandan por parte de las instituciones estatales el hacer públicos los procesos y cambios en el quehacer técnico, “plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad” (Dagnino, 2006:23) apuntando a mejorar el diálogo entre los conocimientos técnico y popular. Muchas veces estos mecanismos han logrado institucionalizarse a través de metodologías específicas de acuerdo a cada contexto social.

La participación es una herramienta que facilita que el Estado se desprivatice, que se vuelva más impermeable al interés público “la participación se concibe, fundamentalmente, como compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público. Por lo tanto, se distingue de una noción de participación que se limita a la consulta a la población.”(Dagnino, 2006:54).

Existe una complementariedad respecto a la democracia participativa con la representación, la democracia participativa conlleva también ideas de representación, que nos permite visibilizar cómo en “la democracia representativa los ciudadanos eligen los decisores políticos, en la democracia participativa los ciudadanos toman las decisiones políticas” (De Sousa, 2004:32).

Otro elemento importante es constatar que la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos (sobre todo a nivel local) puede potencialmente incrementar la capacidad de respuesta y efectividad del Estado, al tiempo que se vuelve más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía (Fung, 2003).

Un elemento constitutivo y determinante dentro de los procesos participativos es la deliberación, que implica: “reintroducir una forma de debate argumentativo en el análisis de lo político” (Habermas, en Avritzer, 2002:58) estimula el diálogo de los conocimientos, pero sobre todo procura que los ciudadanos puedan exponer sus puntos de vista que en el contexto de la deliberación permita modificar las ideas o apoyar aquellas que apunten a un beneficio común o que apoyen a los grupos/ necesidades que muestren sean las más sentidas.

La crítica a estos procesos, a la constitución de estos foros deliberativos fluye desde distintas fuentes, como por ejemplo en los que se considera que pueden reproducir las desigualdades de poder presentes en la sociedad, en donde siguen siendo unas élites las que representan a la mayoría.

Desde perspectivas críticas de la deliberación y la democracia participativa en cuanto a la reproducción de las jerarquías, Bourdieu señala que éstas reproducen las jerarquías de clase, así como las de desempeño político a favor de los “expertos” en contra de los “no expertos”:

La teoría de la deliberación democrática en un área del pensamiento político que busca desarrollar una versión sustantiva de democracia enraizada en la justificación pública. Más que una democracia “basada en la discusión”, se trata de un llamado a la deliberación por parte de los ciudadanos ubicados en posiciones de relativa igualdad en el ejercicio legítimo de la autoridad (Baiocchi, 2005:90).

Gobiernos Participativos con Poder de Decisión

Deben existir ciertos rasgos institucionales que permitan el desenvolvimiento de los procesos participativos que pueden estar enmarcados en lo que se conoce como Gobiernos Participativos con Poder de Decisión, principios tomados del estudio de cuatro experimentos participativos:

- Consejos vecinales de gobierno de Chicago (EEUU),
- Formas de planeación para la conservación del hábitat (EEUU),
- El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil) y
- Las reformas de Panchayat Bengala Occidental y Kerala (India).

Estos experimentos son la base para la elaboración del estudio consignado en el Título “Democracia en Profundidad: Nuevas formas institucionales de Gobierno Participativo con Poder de Decisión”⁸ (GPPD) Los mismos que han desplegado estrategias dirigidas a potencializar los procesos participativos como estrategia institucional (Fung: 2003:40) a saber:

1. la delegación de autoridad a las unidades locales con poder para la toma de decisiones públicas.
2. La creación de eslabones formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan esas unidades entre sí con las autoridades centrales a niveles superiores.
3. El uso y la generación de nuevas instituciones estatales que apoyan y guían los esfuerzos de solución de problemas de una forma descentralizada.

Son tres principios que se reconocen comunes a estas experiencias enmarcadas en la categoría de Gobiernos con Poder de Decisión, estos elementos son parte de los diseños institucionales que han logrado profundizar las prácticas democráticas:

⁸ Archon Fung y Eric Olin Wright

Principios Orientadores

a. Primer Principio: Orientación práctica

Desarrolla estructuras de gobierno que apunten a solucionar situaciones concretas, soluciones a favor de aquellos sectores de la sociedad que sufren de una exclusión sistemática. Los actores pueden empezar a cooperar entre sí y construir relaciones más fraternas:

“sin embargo, este enfoque también podría distraer la atención de aquellos conflictos más amplios e importantes (por ejemplo, tributación redistributiva o derechos de propiedad) para concentrarla en un bloque restringido de asuntos relativamente estrechos” Sin embargo hace parte de la construcción de la estructura que sostiene los procesos participativos”.

b. Segundo Principio: Participación desde la base

Las reformas que se formulen, planteadas desde los actores crean nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan más directamente -usualmente ciudadanos del común y funcionarios que tienen contacto directo con ellos- apliquen sus conocimientos, inteligencia e intereses en la formulación de soluciones.

Es importante remarcar que en estos experimentos se pudo evidenciar que muchas veces “las soluciones efectivas a cierta clase de problemas públicos nuevos que se resisten a explicaciones simples pueden encontrarse más en la gama amplia de experiencias y saberes que pueden ofrecer los ciudadanos ordinarios y funcionarios de campos diversos y abiertos, que en lo que aportarían los expertos distantes y confiados en su competencia técnica”. (Fung, 2003: 42)

Es importante “la generación de sinergias entre las perspectivas de los ciudadanos y de los profesionales, antes que apropiarse del aporte popular” (Ibid. 43) Este elemento muestra que la combinación de estos dos saberes facilitan la toma de decisiones adecuadas y eficientes y que benefician a una mayor cantidad de gente.

c. Tercer principio: generación de discusiones deliberativas

En la toma de decisiones por la vía del debate deliberativo los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un ramillete de opciones luego de brindarles la debida consideración. Al argumentar y contemplar lo que el grupo ha de hacer, los participantes deben persuadirse mutuamente por medio de razones que los demás puedan aceptar.

El punto más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma óptima su interés individual.

Los Presupuestos Participativos (PP) como dispositivos participativos

Dentro de los ámbitos que abrieron la posibilidad de democratizar las relaciones del Estado con la sociedad civil se han ideado mecanismos que posibiliten esta democratización, estos foros participativos que son instancias en las que se procura la puesta en debate público de las decisiones y coexisten “con los mecanismos tradicionales de participación política de las democracias representativas” (Vargas, 2006:40)

Dentro de los foros establecidos con la intención de abrir el debate público de las decisiones, se encuentran los presupuestos participativos, cuyas “estructuras básicas de la están dirigidas no solo a la articulación institucional con las instituciones de la democracia representativa a nivel urbano (el Alcalde y el Ejecutivo), sino también con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa al nivel comunal” (De Sousa, 1998: 136).

Los PP abren la posibilidad de incidir en lo que talvez sea uno de los temas más sensibles dentro del manejo político de la administración pública: el presupuesto, son un mecanismo participativo que busca el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, en la formulación del presupuesto y del gasto público; los PP tienden a

democratizar y transparentar la gestión pública, incentivar y reactivar la participación de los actores sociales en la cuestión pública. (De Sousa, 2004).

Según Boaventura de Sousa, refiriéndose al diseño y al proceso participativo de la ciudad de Porto Alegre, Brasil, define a los PP como “una estructura y un proceso de participación comunitarios basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal” (De Sousa, 2004:28).

Los principios en los que se sustenta según este autor son tres: primero, el derecho de todos los ciudadanos a participar, segundo, la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa y por último, los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo a un método basado en unos “criterios generales” y otros, los “criterios técnicos”.

Otro aporte conceptual viene de Yves Cabannes, referido a la dinámica de los presupuestos participativos:

“El PP es un proceso de múltiples dimensiones. En verdad, no existe un diseño acabado y definitivo de PP como proceso, es un trabajo permanentemente en construcción, producto de la dialéctica social (De Sousa, en Cabannes) y que tiene el conflicto como uno de sus elementos constitutivos. Conflicto que atraviesa todo el ambiente en el cual opera: (asociaciones comunitarias y corporativas; Consejos Populares, espacios de cogestión, otros consejos existentes en la ciudad, gobierno, burocracia de gobierno (...)) Involucra historia, empeño político, un espacio propio, un ciclo de participación y justicia social, ciudadanía y el embrión de una nueva cultura política”.

Como proceso los presupuestos participativos han sido estudiados y conceptualizados desde distintas aristas, y resaltando diferentes componentes de acuerdo con el nivel de compromiso social de las comunidades y mediado por las capacidades técnicas institucionales y la voluntad política de los administradores. Sin embargo hay elementos que es menester relevar en función de la participación, su calidad y los procesos que el posibilitan la apropiación por parte de los actores sociales organizados, o no, al proceso.

Dos elementos fundamentales dentro de este aspecto son, la deliberación y la repartición del poder, entonces, se requiere “articular un sistema deliberativo que organizado desde las bases y abierto a la fiscalización pública, respondiese a las necesidades reales de los ciudadanos” (Fung, 2003:32). No se trata solamente de que sea la participación por sí sola la que procure mejores condiciones de vida de los ciudadanos, se requiere estar vinculada a las necesidades y ser transparente, de manera que las discusiones, se hagan en un terreno concreto organizativo y técnico.

De igual manera, Fung (2003), recalca que los presupuestos participativos configuran un modelo de co gobierno, es decir, un modelo de repartición del poder mediante una red de instituciones democráticas orientadas a la obtención de decisiones por “deliberación, por consenso y por compromiso.” (De Sousa, 2004: 99).

El origen de la formulación de presupuestos participativos, se remite a la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, en Brasil, fue implementado por primera vez a finales de la década de los 80. Creció debido a una necesidad de parte de la alianza del Partido de los Trabajadores (PT) de compartir el poder de decisión sobre asuntos presupuestales con las organizaciones sociales y con la ciudadanía en general, este proceso político se inició una vez fueron ganadas las elecciones y después de la dictadura.

El proceso político de Porto Alegre expone dos elementos importantes (Baiocchi), el primero que ha demostrado en su contexto que:

1. “los partidos de izquierda no sólo son capaces de llevar a cabo administraciones locales exitosas y de manejar efectivamente las tradicionales preocupaciones urbanísticas sino que también están inusualmente preparados para la gestión pública” (Baiocchi, 2004:58).
2. fue la participación en el proceso de los presupuestos participativos la que “ha articulado los éxitos de la administración: las victorias electorales (posteriores), el buen gobierno y la legitimidad hacia los ciudadanos.” (Ibid)

Para implementar este proyecto participativo, en Porto Alegre se apeló a la constitución de diferentes asambleas, las mismas que tuvieron carácter geográfico (regional) en un principio, y con el tiempo también temático. Para 1994 las áreas establecidas fueron:

1. Circulación y transporte,
2. Educación y Ocio,
3. Cultura,
4. Salud y asistencia social,
5. Desarrollo económico e impuestos, y finalmente, organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental. (De Sousa: 2004).

Dichas asambleas eran deliberativas y requerían de la intervención directa de los ciudadanos. La intención de crear un presupuesto participativo respondió a dos elementos fundamentales, el primero trabajar a partir de la parte más sensible de la administración pública, el presupuesto, transparentar el accionar sobre este tema y segundo, procurar la democratización de la gestión pública

Espacio Público e Innovación Democrática

Debido al éxito demostrado en esta experiencia⁹, poco a poco en distintas ciudades del Brasil y ahora en varias de América Latina, se ha establecido esta forma de conciliar la perspectiva ciudadana de la planificación y presupuestación con la de las administraciones públicas. La implementación de los presupuestos participativos ha sido considerada “como una de las experiencias de gestión democrática más innovadoras en América Latina, en la década de los noventa y ha atraído la atención de investigadores, gobernantes, líderes sociales y de organismos internacionales” (Dagnino: 2006, 192).

Este es un concepto que recobra valor en la discusión de la democracia en América Latina, como eje de la innovación democrática, el concepto se centra en “hacer manifiesto lo que está oculto, de pronunciar en lo público las opiniones que habían permanecido privadas, de poner en conocimiento de los otros, las ideas, valores y

⁹ “Los éxitos de Porto Alegre son sin duda impresionantes: la administración del PT ha logrado crear una forma de gobierno municipal eficiente, redistributiva y que ha gozado de la amplia aprobación por parte de los pobladores de la ciudad” Baiocchi, 2004

principios que sostienen, asó como los actores que portan estos temas e intereses” (Dagnino, 2006: 26)

Ampliar el entorno de la toma de decisiones a los ciudadanos, se fundamenta en un criterio de publicidad que, “emerge históricamente como el resultado del proceso mediante el cual los individuos demandan de los gobernantes justificación moral de sus actos en público” (Avritzer, 2002:58), también en el uso público de la razón y la argumentación pública como elementos de la dinámica de la relación Estado/sociedad civil.

La categoría de espacio público como eje de la innovación democrática cobra importancia también en la medida en la que el ejercicio de la deliberación puede tener lugar, “bajo condiciones adecuadas, amplía la esfera de la política, abre oportunidades de innovación y permite un tipo de relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado que, basada en proyectos compartidos crea la posibilidad de existencia de un campo de cooperación igualitaria antes inexistente” (Dagnino, 2006:28)

La participación en Colombia

En el contexto colombiano, para la década de los 90, después de la promulgación de la Constitución del 91, se implementaron y reglamentaron una serie de dispositivos institucionales que pretendían alentar la participación ciudadana y el involucramiento de la sociedad civil, en diversos aspectos políticos y administrativos que hasta este momento no se encontraban al alcance de otros actores que no fueran los institucionales.

Son varios los mecanismos participativos reglamentados a partir de la Constitución del 91, entre los que se encuentran los cabildos abiertos, la revocatoria del mandato (para todos los cargos de elección popular, exceptuando al presidente), las consultas populares, los referendos, voto para elegir alcaldes, concejales y Juntas Administradoras Locales, la creación de veedurías ciudadanas, de Consejos Consultivos de Planificación Territorial, y consultas sobre prioridades de inversión o ejecución de obras.

Estos mecanismos quedaron asentados en el principio consignado en el artículo 2 de la Constitución, en el que se dice que El Estado, como fin esencial, debe “facilitar

la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Constitución Política, 1991).

El contexto de la formulación de la nueva Constitución del 91, como la Constitución en sí, contiene factores normativos e ideológicos que buscaron sustentar e impulsar la democracia participativa en Colombia, que fue desde varias perspectivas “la clave y el hilo conductor de la Carta Constitucional” (Santana, 1995: 74). Se entendió que “la participación sería una medida adecuada para, a la vez, acercar la sociedad civil a los asuntos de gobierno, descentralizar y modernizar la gestión pública, y mejorar los niveles de convivencia ciudadana” (Ramírez, 2006:7)

Los alcances y las expectativas que existieron alrededor de este tema fueron muy altos aunque no necesariamente se puede decir que fueron sostenidos ya en el terreno ni en el tiempo. Una de las dificultades evidentes en este proceso es que todo el marco normativo no necesariamente corresponde a “la movilización en torno a lo público, en la democratización de la gestión, y sobre todo en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas” (González, 2003:96) y por el contrario ha creado una brecha entre la institucionalidad participativa y las conductas de la población en el escenario público.

Son varios los balances que se hacen con respecto a lo que finalmente representaron los aportes a la democracia participativa incluidos en la Constitución Política del 91, tema que se desarrollará en el capítulo siguiente, sin embargo, cuando se dio el proceso de la Constituyente, uno de los elementos que más centro la atención del proceso fue la diversidad de actores políticos que aportaron en sus construcción.

Entre los nuevos actores sociales dentro de la Asamblea Nacional Constituyente sobresale el hecho de que la segunda votación más alta la tuvo la AD-M19 que fue una alianza compuesta en su mayoría por ex-militantes del Movimiento 19 de Abril (M-19), este grupo alzado en armas, recientemente desmovilizado y que incursionó a partir de su participación en la Constituyente en la dinámica política colombiana.

A la cabeza de esta alianza estuvo Antonio Navarro Wolf, quien fuera uno de los fundadores e ideólogos del M-19, y quien ya en la Constituyente compartió la presidencia de la Asamblea con Horacio Serpa del Partido Liberal Colombiano y con

Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación Nacional, los dos últimos reconocidos actores de la tradición política bipartidista que ha configurado el mapa político colombiano desde mediados del siglo XIX.

Uno de los elementos fundamentales al referir la construcción de la Constitución de 1991 es que a través de ella se lograra deshacer la idea de caos en la que estaba sumido el país, alimentado por la crisis institucional. Esta nueva constitución debía entonces desmoronar la sensación de “estar al borde del abismo, o al final de un camino sin retorno que ameritaba acciones contundentes y cambios significativos y drástico para retomar el rumbo perdido en algún momento de la vida colombiana” (Uribe, 2002: 145).

El conflicto armado, la violencia, el clientelismo y la corrupción, eran elementos a los que se quería atacar desde la reorganización del país a partir de la nueva Constitución Política, se quería afectar las estructuras de la pobreza y de la exclusión desde la instauración de la democracia participativa y desde los mecanismos que se debían implementar para materializarla.

Capítulo II

La Centralidad De La Constituyente De 1991:

Antecedentes Socio-Políticos

*“... y formalmente, el país continuó siendo una democracia”
(Grietas de la democracia: la participación popular en Colombia)*

Orlando Fals Borda

El Frente Nacional y el Bipartidismo

El Frente Nacional es uno de los cambios políticos más importantes en la historia reciente de Colombia; nace como un pacto de alternación política entre los partidos Liberal y Conservador, que se estructura a través de la reforma constitucional de 1957, último año del gobierno de la Junta Militar (1953 - 1957) y que se instauró a partir de 1958.

Este acuerdo implicó que por 16 años desde 1958 hasta 1974, en los 4 períodos presidenciales correspondientes, se turnaran entre estos partidos la presidencia de la República y se repartieran equitativamente los cargos burocráticos, sobre todo en los niveles más altos.

Dentro de este período se formularon distintas reformas sociales, políticas y económicas que funcionaron desde varias perspectivas como el núcleo de la formación de prebendas a lo largo de su accionar además de la consolidación de un Estado centralista y sobre todo como la causa del “cerramiento de la vida política”¹⁰ que impedía la articulación y la participación de nuevas fuerzas políticas, monopolizadas

¹⁰ “Este cerramiento de la vida política ha sido visto por muchos analistas como la causa del surgimiento de grupos guerrilleros más radicales, como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el tardío M-19 (Movimiento 19 de abril)”.

por el ejercicio del poder de liberales o conservadores, según fuera su periodo de gestión.

Hasta el establecimiento del Frente Nacional por parte de las élites de los partidos a cargo de Alberto Lleras y Laureano Gómez, jefes del partido Liberal y Conservador respectivamente, las transiciones de los gobiernos resultaron ser procesos absolutamente traumáticos y excluyentes que “se plasmaban en subculturas políticas que sostenían el sistema de dominación, sobre la base de señalar la división partidista como la única importante en la sociedad (Leal Buitrago, 1991:49).

Orlando Fals Borda, respecto a las reformas estructuradas en el período del Frente Nacional, anota:

“...de la agraria, se siguió alimentando la guerrilla rural, como viene dicho. Por la administrativa, se cayó en la corrupción y el peculado. Por el desarrollismo imitativo e impuesto desde afuera se crearon graves desequilibrios económicos regionales. En lo territorial se dejó incólume la estructura gamonalesca y se toleraron críticos vacíos de poder local que llenaron las guerrillas” (Fals Borda, 1996:76).

El Frente Nacional se construyó como un intento de democratización de las relaciones políticas del país, implicó un debilitamiento ideológico que pugnaba por sostener a las jefaturas nacionales de los partidos y su autoridad incuestionable, y minó su estructura nacional; este quiebre en las relaciones políticas dificultó entonces:

“la tarea de coordinar una pléyade de facciones para mantener la ficción de un bipartidismo que comenzaba a operar multipartidariamente en las regiones, bipartidariamente en la competencia formal nacional y unipartidariamente en los beneficios derivados de la administración del Estado” (Buitrago, 1991, 57).

Finalmente, el Frente Nacional desencadenó un vacío en la representación partidaria y exacerbó la necesidad de que se estructuraran nuevos mecanismos de representación, alejando poco a poco a la sociedad colombiana de la dinámica democrática determinada por casi 153 años de monopolio de los partidos Liberal y Conservador.

Otro de los fenómenos sociales de vital importancia dentro de este período, como producto de la permanente deslegitimación de las instituciones políticas, es la formación de grupos armados insurgentes de izquierda, enfocados en diferentes tendencias políticas y militares. Estas guerrillas radicalizadas fueron “tanto expresión nacional de la nueva izquierda latinoamericana como herederas de la violencia bipartidista”(Leal Buitrago, 1995:36)

En la década de los sesentas se formaron: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹¹, Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Posteriormente, en la década de los setentas, se consolidan dos grupos guerrilleros más, el Movimiento 19 de Abril (M-19)¹² surgido del frustrado triunfo electoral en 1970 de la (Alianza Nacional Popular) ANAPO (Leal Buitrago, 1984:136).

También en los años setenta, se formó el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), movimiento que obedecía a la organización indígena y que representó un conflicto social limitado al entorno rural indígena, sin un alcance nacional, pero que evidenció la permanente conflictividad regional asentada en el sur de país.

En efecto, La ANAPO creada por en 1961 conformada por liberales y conservadores y encabezada por Gustavo Rojas Pinilla conjugaba, por un lado, el interés de irrumpir como fuerza política al interior de los gobiernos frentenacionalistas y por otro consolidarse como una fuerza política antisistema.

Fue así que la ANAPO representó una fuerte amenaza al bipartidismo que terminó por ser bloqueada en las elecciones del 19 de abril de 1970, en las que se supone que se fraguó un fraude electoral que dejó como presidente a Misael Pastrana, y no a Gustavo Rojas Pinilla como suponía por su aceptación popular. Entonces la ANAPO,

¹¹ Organizativamente adoptó el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a finales de los años setenta.

¹² Según su primer comandante Jaime Bateman, se trataba de “un partido político obligado a la acción armada en razón de las limitaciones de la participación pluralista en Colombia”, En Pizarro Leongómez, Eduardo, “Elementos para una sociología en Colombia”, Revista Análisis Político, edición de abril N° 12, 1991, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad nacional de Colombia, página 19

fue “otro intento importante de satisfacción de la necesidad de ampliación de la participación política a través de los canales partidistas” (Buitrago, 1984:151).

Este es un hito determinante en la historia electoral de Colombia, porque este se cuenta como el hecho a partir del cual se formó el M-19, actor armado, como se había establecido anteriormente y como muestra de inconformidad e insatisfacción con el sistema democrático colombiano.

En Colombia, el bipartidismo ha existido como una característica estructural de la historia política, así como para la definición de su régimen político; igualmente ha determinado la formación del Estado Nación, monopolizó la mediación de la sociedad con éste; y “ha servido de base para que el régimen de democracia representativa haya operado con muy pocas interrupciones, primeramente apoyado en las elecciones indirectas y posteriormente en la participación electoral directa.”(Buitrago, 1984:136).

La estructura bipartidista extendía su dominio en dos niveles uno nacional y otro local, sustentada por completo en una estructura elitista; los protagonistas de esta relación nacional eran quienes consolidaron las “jefaturas naturales”, que fueron “la expresión política de una sociedad elitista, en la cual autoridades omnipotentes en cada uno de los dos partidos pudieron mantener sectariamente la disciplina de sus colectividades.”(Buitrago, 1991:51).

Los liderazgos de estos “jefes naturales” dentro de su organización los posicionó como autoridades supremas dentro de las redes que construyeron a nivel nacional, y que buscaron a través de su accionar sostenerse en el control del Estado, que se extendió al nivel regional y se vinculó principalmente al nivel local a través de los gamonales. Ya en el poder regional, se apoyó en la “adscripción, matrícula o ideología de pertenencia a uno u otro de los dos partidos que experimentaba la mayor parte de la población” (Ibid:52)

Una vez superado el período del Frente Nacional, en 1974 y bajo el gobierno Alfonso López Michelsen del Partido Liberal, quien fue elegido por fuera de este

mecanismo de alternación partidista, el país debió encarar las consecuencias de un alto gasto público destinado al engrosamiento del aparato estatal en lo burocrático pero enfocado fundamentalmente a sostener las redes clientelares bipartidistas y su participación en el Estado.

La profesionalización de la clase política y la consolidación de un régimen que limitaba la participación ciudadana, además de un sistema económico sustentado en una amplia reforma tributaria “cuya capacidad de generación de nuevos ingresos estatales perdió fuerza a los pocos años, al igual que lo ocurrido con el resto de las reformas tributarias ejecutadas desde 1960” (Buitrago, 1995:16), continuó siendo el panorama colombiano en este período.

La alta proliferación de paros cívicos y la movilización social caracterizaron este período posterior al Frente Nacional, que estaba inmerso en un halo de transición pero que no lograba determinar su carácter continuista o de redefinición política. En un elemento en el que sí hubo determinación fue en la reacción estatal frente a las permanentes manifestaciones de inconformidad con el manejo político y económico del país, de tal manera que el gobierno de López Michelsen

“respondió con la más dura represión, reflejo del aumento de autonomía militar en el manejo del orden público, que era el producto de casi veinte años de ausencia de una política de Estado en el orden militar y de largos años de improvisaciones”(Leal Buitrago, 1995:35).

Prácticas Clientelares

El clientelismo se ha configurado como un sistema que monopolizó las relaciones políticas en Colombia; conceptualmente se entiende como “un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas, mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral” (Escobar, 2002:322). Cabe evidenciar dos elementos constitutivos de este sistema, uno es que se restringe a un grupo relativamente pequeño que puede satisfacerse de los beneficios de los recursos del Estado y por otro lado que ha ido recomponiéndose y adaptándose a los diferentes momentos histórico-políticos del país.

El clientelismo articuló la cultura política colombiana naturalizando sus formas como prácticas necesarias y reproducidas en todos los contextos sociales, políticos y territoriales, materializándose fundamentalmente en un amplio intercambio de favores por lealtades políticas. “El clientelismo logró un fuerte arraigo en las costumbres políticas del país y se convirtió en un *ethos* altamente valorado por los dos polos de la relación¹³. No sólo fue una práctica de intercambio de bienes por lealtades, sino que se configuró como una manera de entender la función del Estado, de definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y de concebir el ejercicio de la ciudadanía” (González, 2003:45).

El clientelismo era funcional a la élite política colombiana en tres objetivos fundamentales:

1. Satisfacer las necesidades de los sectores más pobres de la población
2. Incorporar grandes masas de la población al sistema político pero sin que se acercaran a los círculos del poder político ni que participaran en las grandes decisiones.
3. Fortalecer por esta última vía la legitimidad política y en última instancia, garantizar su permanencia en las instancias decisorias del Estado (Velásquez, 2003:44)

En el devenir de las relaciones políticas en Colombia, y circunscritos al modelo clientelista de hacer política

“se cerraron las posibilidades de promover la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas; se perdió por tanto la capacidad de concebir lo público como una esfera en la que los ciudadanos y ciudadanas pudieran intervenir en el diseño de su desarrollo, pues la definición de lo público se restringió a la transacción de ayudas y favores por lealtades políticas” (González, 2003: 45).

¹³ Según Fernán González, el clientelismo “no se reduce al mero intercambio mercantil de votos por favores, sino que es una especie de sistema de seguridad social, así sea deformado y primitivo, bastante funcional en sociedades profundamente desiguales, donde el acceso a los servicios del Estado es esencialmente limitado” González, Fernán, “el trasfondo social y político de las violencias en Colombia” en *Documentos Ocasionales*, No 65, febrero de 1992, CINEP, p. 12 – 13, en: González R. Esperanza, Velásquez Fabio, 2003, “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”, Fundación Corona, Bogotá, Colombia. P 45

Este contexto social y político pleno de exclusiones y de redes fragmentarias de vinculación estatal contribuyó a la permanente manifestación de diferentes grupos sociales que pugnarón por un lugar de participación política declaradamente en contra de dicha exclusión: estudiantes, sindicatos (aún con su característica fragmentación y diversificación de demandas gremiales), campesino, indígena y otras fuerzas políticas y sociales en camino de consolidación, sobre todo a nivel local y regional.

Fueron paradigmáticos por su alcance nacional y su impacto organizativo, los paros cívicos en toda la década de 1980, muchos de ellos impulsados por la necesidad de democratizar las relaciones con el Estado nacional fundamentalmente, en búsqueda de mejora y ampliación de la cobertura de los servicios básicos, de un proceso real de descentralización administrativa y fiscal, de atención y negociación política con los grupos alzados en armas, demandas gremiales, por anotar los más sobresalientes.

En la siguiente tabla se evidencia la alta incidencia de las manifestaciones sociales, en diferentes períodos presidenciales en la década de 1980:

Tabla N° 2: Número de paros cívicos por período presidencial

Período	Número de Paros	Características
Belisario Betancur 1982-1986	97	79 municipales 18 intermunicipales
Virgilio Barco 1986-1990	123	Afectación a 298 municipios
Total entre 1982 y 1989	218	Con un promedio de 30 paros por año

Elaboración de la autora. Tomado de “los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y Sociedad Civil, Francisco Leal Buitrago, Revista Análisis Político N° 13, 1991

La Constitución Política de 1991

Esta algidez social característica de la década de los 80, desembocó en el proceso de la constituyente. En 1990 se avanzó con el proceso de la *séptima papeleta*¹⁴ impulsado primordialmente desde el movimiento estudiantil, este proceso abrió las puertas a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y que tuvo a su cargo la tarea de la construcción de la Constitución Política de 1991.

El proceso constituyente estuvo envuelto en un aire esperanzador que pensaba no sólo construir una nueva constitución sino la refundación de un país que supo acumular inequidades, exclusiones políticas tanto como territoriales, así como también alimentar progresivamente una guerra civil, que ya para esta época no exhibía un punto final.

Esta nueva Constitución que sustituyó a la de 1886 instauró la democracia participativa en Colombia, la misma que facultó a la ciudadanía para la intervención directa en lo público a través de la participación en la formulación de las políticas públicas, así como en rigor, debía centrarse en el propósito de:

“acercar al ciudadano a las autoridades y a los lugares de decisión de las políticas públicas, con el ánimo de lograr una administración más transparente y eficaz; un mayor control sobre los funcionarios corruptos y la inclusión de los temas de interés ciudadano en las agendas públicas” (Uribe, 2002: 151)

La construcción de esta nueva Constitución fue el producto de la conjunción de diversos actores sociales apartados históricamente de la dinámica sectaria y tradicional de la política colombiana: tuvieron una participación destacada: el movimiento guerrillero M-19, reinsertado recientemente a la vida civil (luego de complejos procesos de negociación de paz), movimientos indígenas, ONG's, gente de proyectos de la izquierda radical, estudiantiles, intelectuales, ciudadanos de diversos orígenes sociales y políticos.

¹⁴ La séptima papeleta fue una propuesta elevada por el movimiento estudiantil, en la que se plantó una séptima papeleta incluida en las elecciones de marzo de 1990, en las que también se eligió representantes al Senado, a la Cámara de Representantes, a las Asambleas Departamentales, Gobernadores, Concejos Municipales y Alcaldes. Esta séptima papeleta solicitó una reforma constitucional para convocar una Asamblea Constituyente, proceso que finalmente fue aceptado por la Corte Suprema y marcó el inicio del proceso constituyente de reforma de la Constitución de 1886 y que determinó la formulación de la Constitución de 1991.

Estos actores buscaron atacar algunos de los males arraigados en la sociedad hacía varias décadas: minar la exclusión política, desarraigar la dinámica de la guerra inserta en la historia del país (la violencia generalizada, el conflicto armado), abrir el espectro político, acabar con el bipartidismo, el clientelismo, el centralismo, la crisis de legitimidad del Estado, y sobre todo modificar la percepción generalizada de “estar al borde del abismo o al final de un camino sin retorno que ameritaba acciones contundentes y cambios significativos y drásticos para retomar el rumbo perdido en algún momento de la vida colombiana” (Uribe, 2002: 145).

Uno de los elementos constitutivos en los que se centró el interés y que se asumió como hilo conductor de esta nueva constitución fue la democracia participativa que se mostraba como:

“un destello salvador de la Nacionalidad amenazada, como una salida adecuada para todos los maltrechos aparatos estatales de la democracia colombiana pretendiendo cerrar así, una vez más, dos de las grietas políticas más grandes y antiguas de la nación: la político-administrativa y la de la violencia” (Fals Borda, 1998: en Uribe, 2002:145)

La Constitución de 1991 y la participación

El concepto de democracia participativa fue un eje central de la construcción de esta Constitución y la participación en sí fue concebida como “principio, derecho y mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía (Velásquez, 1991: en González, 2003:50), igualmente se configura como obligación del Estado garantizarla y promoverla en todos sus niveles, nacional, departamental y local.

Esta formulación se articula dentro de la perspectiva en la que los actores sociales y políticos tienen un espacio de encuentro para la deliberación y la toma de decisiones colectivas, complementando el procedimentalismo básico de la representación y enriqueciendo la relación del Estado con la sociedad civil, en donde se procure la inclusión de todos los actores sociales y políticos.

A continuación se presentan los elementos centrales desarrollados en cuanto a participación y democracia participativa en función de las esferas de democracia directa,

participación en políticas públicas, y participación política dentro de la Constitución Política de 1991

Artículos que refieren la Democracia Directa, con un alcance fundamentalmente nacional:

Art. 103¹⁵. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato.

Dichos mecanismos expresan la posibilidad de los ciudadanos a participar políticamente ya fortalecer la representación de las siguientes formas:

1. Elegir y ser elegidos
2. Participar en plebiscitos, referendos y consultas populares
3. Construir partidos y movimientos políticos
4. Revocar el mandato de los elegidos
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos

¹⁵ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 80 de 1993; Art. 66, Ley 104 de 1993; Art. 4, Ley 131 de 1994, Ley 134 de 1994; Art. 99, Ley 241 de 1995, Ley 136 de 1994; Art. 2, literal B, Ley 299 de 1996; Art. 3, Ley 507 de 1999; Art. 2, Ley 741 de 2002; Art. 1, Ley 796 de 2003

Art 104¹⁶. Consultas populares: El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

Art 105¹⁷. Consultas populares: previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Artículos referidos a la planificación, gestión y control del ciclo de las políticas públicas, enfocados hacia la gestión pública local y la participación ciudadana en ella:

Art 106¹⁸. Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

Art. 270¹⁹. Control y vigilancia de la gestión: La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

¹⁶ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 134 de 1994; Art. 4; Art. 5; Art. 106

¹⁷ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 134 de 1994; Art. 8

¹⁸ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 134 de 1994

¹⁹ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 80 de 1993; Art. 41, Parágrafo 3o.; Art. 42, Parágrafo 1o.; Art. 43; Art. 66, Ley 134 de 1994; Art. 100, Ley 199 de 1995; Art. 21 Ley 489 de 1998; Art. 32; Art. 33; Art. 34; Art. 35, Ley 563 de 2000, Ley 720 de 2001 Ley 850 de 2003.

Art. 318²⁰. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Art. 369²¹. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los

²⁰ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 136 de 1994; Art. 117; Art. 118; Art. 119; Art. 120; Art. 121; Art. 130; Art. 131, Ley 617 de 2000; Art. 46

²¹ Leyes que sustentan el artículo constitucional: Ley 80 de 1993; Art. 2, numeral 3o.

Ley 100 de 1993; Art. 154, Ley 142 de 1994; Art. 62; Art. 63, Ley 143 de 1994; Art. 3; Art. 4, Ley 286 de 1996, Ley 373 de 1997, Ley 689 de 2001, Ley 697 de 2001

municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Artículos que sustentan la Participación Política, de alcance nacional y local:

Art. 311²². Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Art. 107²³. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.

²² Concordancias: Ley 60 de 1993; Art. 2, Ley 80 de 1993; Art. 2, Numeral 1, literal a

Ley 99 de 1993; Art. 65, Ley 136 de 1994; Art. 3; Art. 4; Art. 5, Ley 375 de 1997; Art.19

Ley 387 de 1997; Art. 7; Art. 8, Ley 388 de 1997; Art. 1o.; Art. 5o.; Art. 7o.; Art. 8o.; Art. 9o.; Art. 12; Art. 13; Art. 14; Art. 15; Art. 17; Art. 19; Art. 36; Art. 104, Ley 580 de 2000

Ley 670 de 2001; Art. 6; Art. 17 Ley 720 de 2001

²³ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2003.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos²⁴.

Art. 108 El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Art.109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

²⁴ Concordancias: Ley 130 de 1994, Ley 137 de 1994; Art. 4, parágrafo 1

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Art. 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley.

Art. 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley.

En el siguiente capítulo se trabajará la incidencia de este marco normativo y legal a nivel local en Pasto como núcleo del proceso participativo de los presupuestos, y contextualizado en los procesos políticos locales, las coaliciones participativas y el proceso de institucionalización de los presupuestos participativos.

Capítulo III

El Municipio de Pasto y la Participación

“Al Occidente el océano, al norte los promontorios de la cordillera, al sur las llanuras sin término, al oriente, la selva. Con su cuádruple visualidad, siempre tuvo el volcán la incertidumbre de ser un destino histórico”

Alberto Quijano Guerrero

Pasto y su contexto histórico

En el Valle de Atríz, sobre la cordillera de los Andes, habita la ciudad de San Juan de Pasto, al pie del volcán Galeras. Rodeada por los cerros Morasurco, Bordoncillo, Patascoy, Campanero, Alcalde, Pan de Azúcar y Putumayo, en muchos de los cuales se asientan numerosos corregimientos, antiguos pueblos indios, que son la conexión directa con la ruralidad y muestra fehaciente de la cultura andina prehispánica la cual le imprime elementos fundamentales a la identidad del pastuso.

San Juan de Pasto no tiene claridad sobre su fecha de fundación, ni sobre qué conquistador o adelantado le dio el carácter de poblado americano, ya que no cuenta con un documento oficial o registro que así lo asevere; solo es claro que mediante una cédula real, expedida el 17 de junio de 1559, la corona española le confiere el nombre de ciudad y le otorga un escudo de armas.

Desde tiempos de la colonia, cuando Pasto comenzaba a estructurar su identidad, el carácter católico y conservador de las tradiciones se hace evidente, tanto en su espacio urbano y en los patrones arquitectónicos heredados del colonialismo hispánico, como en la mentalidad de quienes la habitan. Pasto es una ciudad que “Solitaria en las montañas, fue conocida en los primeros siglos por su ambiente conventual y por el carácter conservador tan *sui géneris* de sus gentes, que las llevó a rechazar la novedad subversiva de la independencia”²⁵

²⁵ Cerón Solarte, Benhur – Ramos, Marco Tulio, Pasto: Espacio, economía y cultura. En <http://www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti4/bol5/pasto.htm>

Por tal motivo, en tiempos de la independencia, la postura política de los habitantes de ésta ciudad fue realista, al punto de combatir con armas y discursos la propuesta libertadora que gestaron los criollos, posición que dio pie a la estigmatización de los pastusos, considerándolos ignorantes y carentes de espíritu de libertad. Con relación a este comportamiento, el antropólogo Eduardo Zúñiga, manifiesta:

“En una sociedad cerrada, de escaso desarrollo comercial, sin una clase dirigente ilustrada en la filosofía revolucionaria, era materialmente imposible esperar una acogida favorable a ideas que, vistas en perspectiva, contravenían sus principios, su ética y su moral... El realismo pastuso hay que verlo en su justa medida, aquí no habían condiciones políticas ni sociales que generaran un movimiento de carácter independentista. Una vez desatado el conflicto Pasto tomó partido por el rey de España. En esos días aciagos de la patria se puso a prueba, a más de la lealtad, la valentía para defender las causas que, a su juicio, son justas. Fue tanta su decisión en el campo de batalla, que, sin mayores armas derrotaron a dos genios de la guerra: Nariño y Bolívar” (Zúñiga 2002:67).

A pesar de la situación antes referida, Pasto se ha caracterizado además por tener posiciones políticas reivindicativas. Ejemplo de ello, es la posición asumida por la elite pastusa hacia 1860, en el sentido de buscar la independencia administrativa del entonces Estado del Gran Cauca, situación que se logró hacia 1904 con la constitución del departamento de Nariño, cuya capital fue y sigue siendo la ciudad de Pasto.

Ya en el siglo XX, entre los años 1960 y 1990, se evidenció en la región y de manera significativa en la ciudad de Pasto, una ola de movimientos sociales de carácter cívico, estudiantil y sindical que le imprimieron un nuevo dinamismo al acontecer social de la ciudad, y que han servido de pauta para guiar el comportamiento político actual de la región, a través de procesos sociales y de gobiernos locales y regionales alternativos.

En el aspecto económico, tradicionalmente la región se ha caracterizado por ser agrícola, derivando en gran medida su sustento de este sector. Junto a éste, en los años 30 del siglo XX, y amparada en un proceso de modernización, Pasto contó con un nuevo impulso económico, fruto de numerosas industrias que potenciaron su desarrollo, con miras a convertirse en un referente importante para el país.

Este impulso inicial, paradójicamente se vio interrumpido por la construcción y puesta en marcha de la carretera al norte que ocasionó la llegada de mercancías y

productos nacionales a precios poco favorables para la industria local, situación que pone a Pasto en una ciudad intermedia que fundamenta su economía en la oferta de servicios, en la artesanía y en la agricultura.

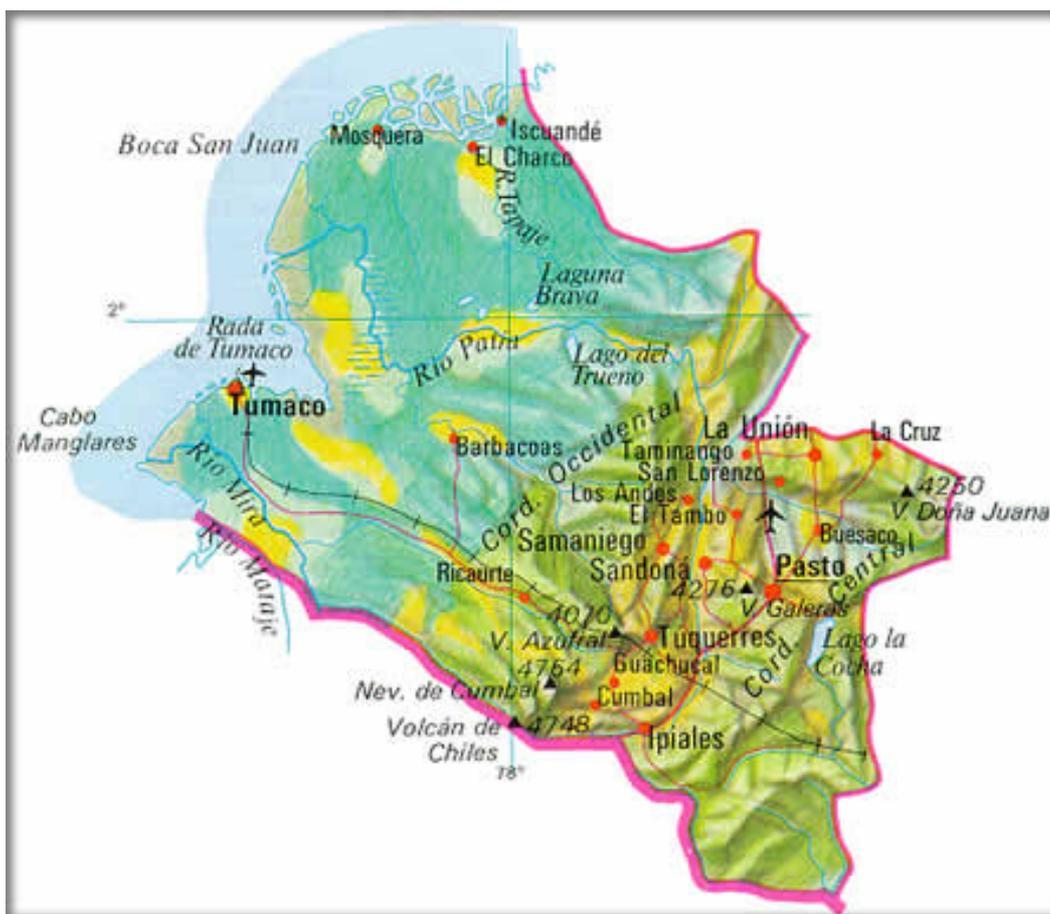
A partir de la formulación de la Constitución de 1991 y de las reformas políticas, económicas y sociales que este proceso acarrió: la descentralización fiscal, de la salud, la educación, sumado a las elecciones populares de alcaldes, a partir de 1986, concejales, diputados y gobernadores, Pasto continúa con su tradición de asumir procesos sociales y políticos alejados de la dinámica política bipartidista nacional, es así como Antonio Navarro Wolff, en 1996 es elegido como alcalde representando una fuerza política alternativa, la AD-M-19.

Esta elección es la cuarta elección popular que se hace, después de tres administraciones controladas por representantes de partidos políticos tradicionales, es a partir de aquí que para las siguientes elecciones en los posteriores períodos administrativos, se eligen alcaldes de corrientes políticas alternativas.

Contexto geográfico de Pasto.

San Juan de Pasto es la capital del Departamento de Nariño al sur de Colombia. Nariño está geográficamente separado del resto del país por el cañón del Río Juanambú y el Valle del Patía y al sur por el río Guáitara. Este aislamiento geográfico es una de las razones por las que históricamente sus habitantes tuvieron más relación con el sur del continente, especialmente con Ecuador que con el norte del país.

Pasto es una ciudad intermedia, dentro del panorama nacional, asentada en el Valle de Atríz, un valle interandino a los 2.527msnm, situado a los pies del volcán Galeras (4.276msnm), Limita con las ciudades de La Florida, Chachagüí y Buesaco al norte, al sur con la ciudad de Túquerres, y al oriente con el departamento del Putumayo, al occidente con Tangua, Consacá y la Florida.



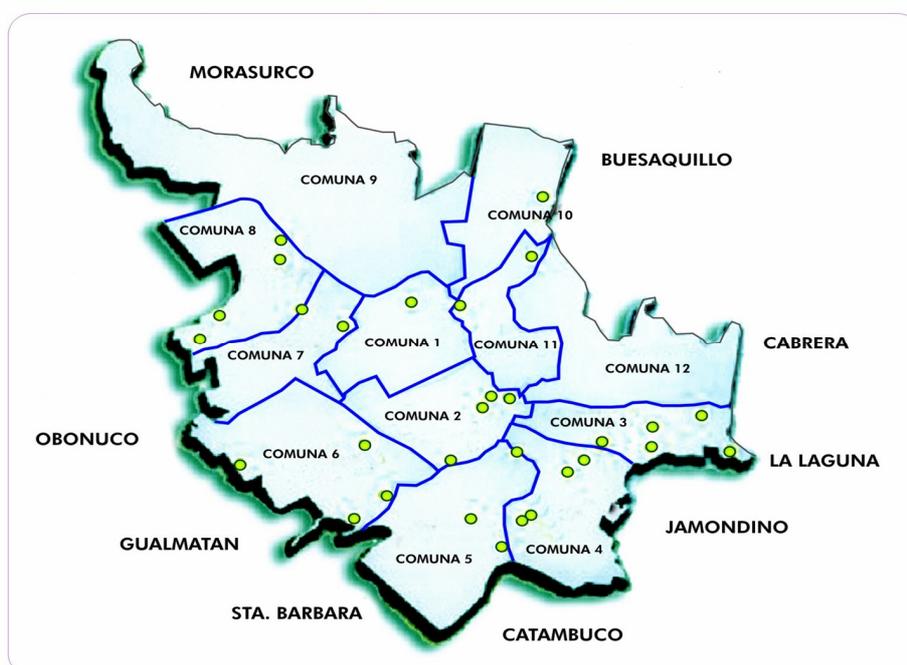
División Político Administrativa

Es importante de igual manera, hablar de la división político administrativa de Pasto, ésta se remite a la distribución espacial determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) La formulación de éstos planes están normados con la ley de ordenamiento territorial en 1997, con la que se modifica la forma en la que se concibe la construcción y la prospectiva de las ciudades y del ordenamiento del territorio nacional y local en Colombia. Para el año 2001, en el período administrativo 2001-2003, se avanzó en la renovación democrática del Consejo Territorial de Planeación, (Parra, 2002:17) conformado por 22 delegados de diferentes sectores del municipio²⁶.

²⁶ Representantes de: Pensionados, Estudiantes Universitarios, Estudiantes de Secundaria, Organizaciones de Mujeres, Juntas de Acción Comunal Urbanas y Rurales, Trabajadores Sindicalizados, representantes de comunas y corregimientos, Organizaciones No Gubernamentales, Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Fundación Desarrollo Empresarial, ACRODES, Asociación Hotelera de Colombia-COTELCO, Confederación Nacional Católica de Educación CONACED (POT:6)

El Municipio de Pasto está conformado por 12 comunas, cada comuna de ellas “es la porción o área en que se divide el suelo urbano del municipio de Pasto” (POT 2003:65) en el área urbana. Cada comuna está compuesta por barrios, según la extensión de cada una de ellas se determina el número de barrios que la conforman. En el área urbana está asentado el 88% de la población del municipio, el otro 12% está ubicado en el área rural.

Mapa del Municipio de Pasto



Cada una de estas divisiones están “realizadas con el fin de mejorar la dotación de la infraestructura básica, prestación eficiente de los servicios sociales y públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local” (POT 2003: 188).

Dentro del área rural el territorio está dividido en corregimientos, los que están compuestos por veredas. Los corregimientos cuentan con una figura política que son los corregidores quienes cumplen funciones político administrativas, figura ésta que funciona en todo el país.

En Pasto, a partir del 2005 se elige a los corregidores por elección popular, a diferencia de otras ciudades en las que se los nombra después de ser elegidos por el Alcalde, de una terna presentada por los respectivos Concejos Municipales. El hacer que fueran electos por votación popular fue una innovación que se estableció en la administración de Raúl Delgado para el período 2004-2007. Este elemento es determinante para el involucramiento de los ciudadanos en los procesos públicos del Municipio.

Tabla 3 División Administrativa Municipio de Pasto

Área Urbana		Área Rural	
Comunas	# Barrios	Corregimientos	# Veredas
Comuna 1	16	Catambuco	20
Comuna 2	33	Genoy	8
Comuna 3	28	Mapachico	9
Comuna 4	32	Cabrera	4
Comuna 5	35	Obonuco	5
Comuna 6	39	Santa Bárbara	15
Comuna 7	24	La Laguna	14
Comuna 8	39	Buesaquillo	13
Comuna 9	49	Morasurco	9
Comuna 10	37	El Encano	18
Comuna 11	21	Gualmatán	7
Comuna 12	23	La Caldera	6

Elaborado por la autora, tomado de: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Pasto 2012: Realidad Posible.

Actores Sociales

Uno de los avances provenientes de la nueva Constitución Política fue la conformación y elección popular de las Juntas Administradoras Locales (JAL)²⁷ éstas “sirven como canal de comunicación entre la administración pública a nivel central y como mecanismo para hacer más eficiente y transparente la planeación y gestión local del desarrollo en el ámbito municipal” (Urán, 2000:75) lo les da el carácter de veedores ciudadanos de los procesos administrativos locales y que funcionan como “la base de la nueva dinámica participativa del país” (Ramírez,2006:8). Las Juntas Administradoras Locales tienen como funciones principales:

- Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos
- Formular propuestas de inversión ante la autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión
- Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
- Ejercer las funciones que les delegue el Concejo Municipal y otras autoridades locales. (Urán, 2000:74)

Las Juntas Administradoras Locales (JAL), junto con las Juntas de Acción Comunal (JAC) que están compuestas por representantes de cada uno de los barrios y veredas que componen el área rural y urbana de las ciudades, las JAC “desempeñan un papel de primer orden, en la creación y mantenimiento de los lazos de convivencia y solidaridad ciudadana en el ámbito barrial o residencial” (Ibid: 75) Su accionar está enmarcado en un ámbito de liderazgo comunitario local en los municipios.

²⁷ Según el Artículo 318: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley” (Constitución Política de Colombia: 1991)

Las Juntas administradoras por su parte, y a diferencia de las JAL son elegidas por voto popular, éstas se “crean por asamblea de vecinos o habitantes de un barrio o sector de éste en cualquier lugar del país” (Ibid: 75).

En el siguiente cuadro se muestra el número de juntas de acción comunal y de juntas administradoras locales registradas en el Municipio de Pasto, en la Secretaría de Desarrollo Comunitario:

Tabla N° 4 Organizaciones comunitarias del Municipio de Pasto (2003)

Sector	Juntas de Acción Comunal	Juntas Administradoras Locales	Asociaciones de Juntas Administradoras
Urbana	185		12
Rural	125	10	12

Elaboración de la Autora, Fuente: Secretaría de Desarrollo Comunitario. Plan de Desarrollo Pasto Mejor: 2005

Estos son el territorio y el contexto histórico en el que se asienta a partir de 1995 el proceso de presupuestación participativa en el Municipio de Pasto, proceso sostenido en el tiempo del que se han modificado sus dinámicas, se han articulado más actores sociales, ha cobrado un lugar determinante en las relaciones políticas del Municipio.

En el Siguiete capítulo se profundizará en la dinámica de cada uno de los procesos de presupuestación participativa a partir de su primera experiencia hasta el proceso de presupuestación del año 2005.

Capítulo IV

Los Presupuestos Participativos En El Municipio De Pasto

“ Los cabidos son escenarios deliberantes para escuchar el eco de las aspiraciones populares, oír la sabiduría de los mayores, atender los consejos de las mujeres, reflejar la mirada de niños y niñas, entretener sueños, enlazar esperanzas para al final concertar entre las comunidades y el gobierno local proyectos y presupuestos que nos conduzcan a encontrar horizontes más felices”
Pasto, Cabidos 2005: Planeación y presupuestación Participativa

Los presupuestos Participativos en Pasto

A partir de la promulgación de la Constitución política de 1991, se viabilizaron un conjunto de dispositivos participativos, con miras a profundizar la democracia local entre ellos los presupuestos participativos. Este hecho que se cuenta como un proceso acumulativo producto de la incidencia y de las demandas de organizaciones civiles de diferente tipo, de las organizaciones estudiantiles, movimientos cívicos, “unas veces en la lucha popular, otras veces en las urnas, otras creando partidos, estableciendo sindicatos, fortaleciendo organizaciones populares, miles de formas que a la postre confluyeron en una sola cosa, profundizar la democracia y profundizarla fundamentalmente con participación ciudadana” (Oscar Mora, 2008, entrevista).

En el Municipio de Pasto, en 1994, luego del proceso de la construcción de la Constitución de 1991, Antonio Navarro ex comandante guerrillero del M-19 es elegido como Alcalde. Él busca hacer uso de los principios de la Constitución en cuanto a democracia participativa. Se empeña, para ello, en iniciar un proceso de presupuestación participativa a través de los Cabildos Abiertos.

La definición de los cabildos abiertos según se anota en el Artículo 9 de la Ley 134 de 1994²⁸: “el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”.

²⁸ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (Ceballos, 2001:145)

En este período administrativo de Antonio Navarro se empieza a establecer como prioridad el involucramiento de las comunidades en las decisiones sobre el presupuesto municipal, bajo la figura establecida en la Constitución de los Cabildos abiertos.

Inicialmente el proceso arranca en la zona rural del Municipio para después, avanzar a la zona urbana, perfilando diferentes innovaciones institucionales capaces de incluir a más actores sociales e institucionales cada vez y consolidando de acuerdo al momento histórico procesos, metodologías de selección de proyectos, formas y periodicidad de las asambleas comunitarias de discusión y de priorización de necesidades a ser atendidas.

Es fundamental anotar la relevancia que tiene en este proceso la voluntad política de los actores institucionales, de abrir esta posibilidad de profundización y materialización de este mecanismo participativo, también resulta determinante anotar la apertura de las comunidades para apostar por un proceso completamente innovador sobre uno de los temas que centran la atención de la administración: el presupuesto público.

A continuación se presenta el esquema de los presupuestos participativos de acuerdo a cada período administrativo, desde el período en el que se inició en el período 1995 – 1997, hasta el proceso de presupuestación participativa de la administración 2004 – 2007. La caracterización de cada período se esquematiza en tres elementos:

- 1. Contexto y Coaliciones Participativas:** Referido a “los contextos políticos, alianzas y los factores de poder que han permitido, con más o menos éxito, a específicas fuerzas de izquierda tomar la iniciativa de una gestión local innovadora” (Chávez, Goldfrank, 2004, en Ramírez, 2006:4).
- 2. Actores sociales:** referido a los actores que hacen parte del proceso de los procesos de presupuestación participativa en el municipio de Pasto
- 3. Dinámica el Dispositivo Participativo:** centrada en la metodología de los procesos de presupuestos participativos, convocatorias, formas de interacción de las comunidades con la administración en cada proceso, proceso de formulación y priorización de proyectos.

Posteriormente a esta caracterización se incluye una tabla en la que se evidencia el esquema desarrollado en cada proceso de presupuestos participativos (momentos), los objetivos de cada uno de ellos y los actores involucrados en éstos.

Así en la columna “Momento del proceso” se hace referencia a las fases que se establecieron para facilitar metodológicamente el PP. En la columna “Objetivos”, se concentran los ejes temáticos en los que se enfocó cada uno de los momentos del proceso, finalmente en la columna “actores involucrados” están los actores sociales e institucionales que formaron parte activa del PP en cada momento del proceso

Esta lógica de organización de la información será la base para desarrollar todos los procesos participativos en los que se centró esta investigación. Igualmente se introducirá el tema de presupuestario en Colombia, a partir de la explicación del sistema de distribución de rentas vigente, llamado el Sistema General de Participaciones SGP.

El presupuesto Municipal en Colombia

La nueva Constitución Política también plantea una nueva organización territorial, determinando las funciones de las distintas entidades territoriales (municipios y departamentos) siendo estas: administrativas, coordinación e intermediación para departamentos y dándole el carácter a los municipios de

“unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado; a ellos corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311)” (Velásquez, 2003: 136)

Así mismo, en la nueva Constitución Política, los artículos 356 y 357 regulaban el hasta entonces llamado “Sistema Intergubernamental de Transferencias” encargado de regular la descentralización fiscal del país. Para el 2001 a través de la ley 715 del mismo año, se da nueva forma a los criterios de distribución a través de la creación del Sistema General de Participaciones (SGP).

El Sistema General de Participaciones –SGP

Este mecanismo determina cuáles son los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, a las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001²⁹ (DNP, 2004: 13)

Composición del Sistema General de Participaciones

Asignaciones Especiales:

- Alimentación Escolar: financiamiento de programas de alimentación escolar.
- Municipios Ribereños: financiamiento del desarrollo de las competencias municipales.
- Resguardos indígenas: financiamiento de proyectos de inversión social en su jurisdicción.
- Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet): financiamiento de los pasivos pensionales de las entidades territoriales.

Distribución Sectorial:

1. Participación para Educación. La destinación de los recursos de la participación de educación dependerá de la entidad territorial beneficiaria, así:

Para los Departamentos: dichos recursos deben ser destinados a financiar la prestación de los servicios educativos (salarios del personal docente y administrativo de las instituciones educativas y aportes patronales del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio de los municipios no certificados)

En cuanto a los Municipios certificados dichos recursos deben ser destinados a financiar la prestación de los servicios educativos (salarios del personal docente y administrativo de las instituciones educativas del municipio, aportes patronales del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cuota de

29 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

administración) y para financiar acciones de calidad; respecto a los Municipios no certificados los recursos se asignan solamente para financiar acciones de calidad.

2. Participación para Salud. Los recursos asignados para salud tienen destinación específica para financiar los siguientes componentes del sistema de salud: afiliación régimen subsidiado de seguridad social en salud, salud pública y prestación de servicios para la población pobre no afiliada al régimen subsidiado.

3. Participación de Propósito General: La Ley 715 de 2001 autoriza a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª a destinar hasta el 28% de la participación de propósito general para libre inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal. Los recursos restantes son de forzosa inversión en el desarrollo de las competencias asignadas por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, incluyendo educación y salud.

Criterios de Asignación Presupuestaria

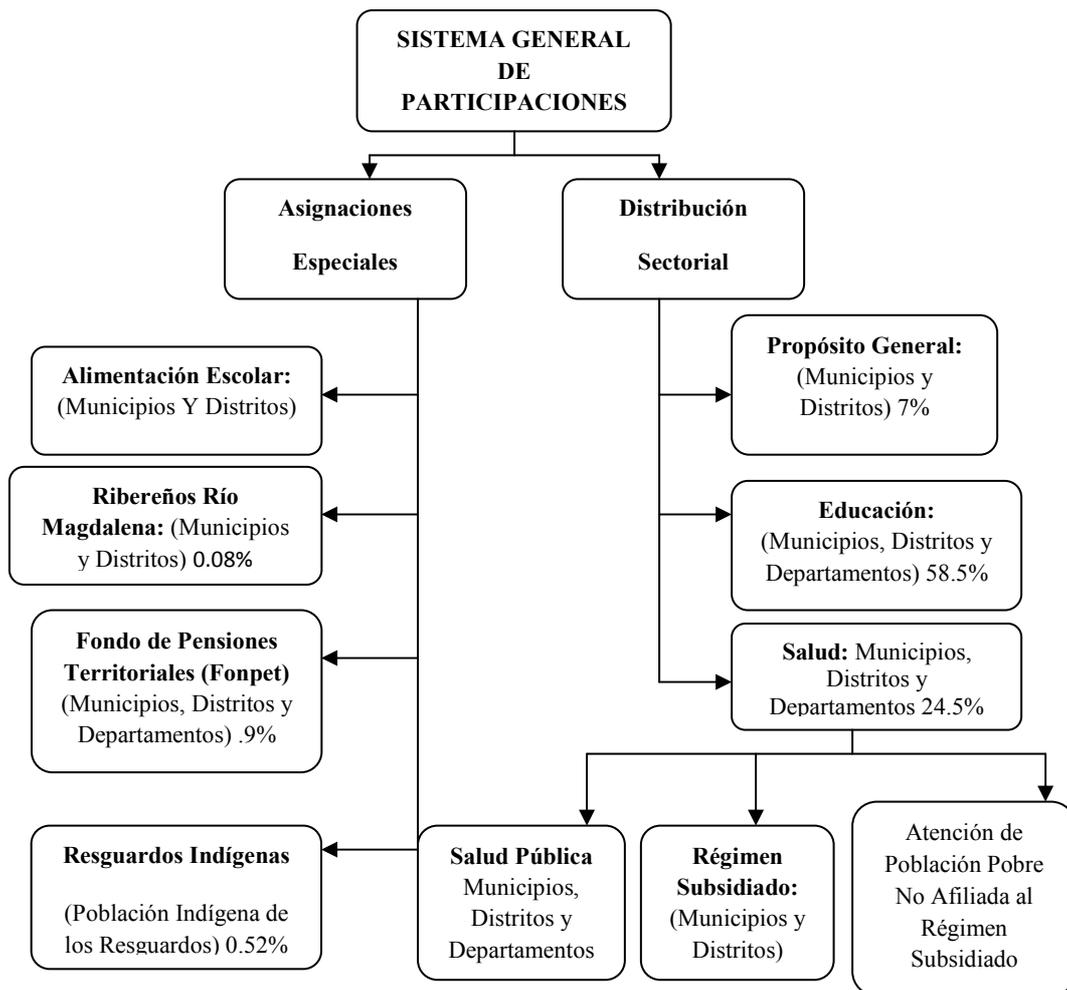
40% Según la pobreza relativa, para ello se toma el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, certificada por el DANE.

40% En proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

10% Por eficiencia fiscal, entendida como el incentivo al crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, con base en los informes de ejecución presupuestal refrendados por la Contaduría General de la Nación

10% Por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas, con base en los informes de ejecución presupuestales refrendados por la Contaduría General de la Nación

Tomada de (Departamento Nacional de Planeación: 132)



Tomado de (Departamento Nacional de Planeación: 16)

Municipio de Pasto, asignación y Distribución Presupuestal

El Municipio de Pasto, es un municipio poblado por 415.626 habitantes (Alcaldía Municipal de Pasto: 125) a continuación se muestra la forma en la que se hace la redistribución de rentas en Colombia. En la tabla 2, se muestra cuáles son los ingresos de este municipio desde el año 2004 hasta el 2007. Muestra cuáles son las fuentes a través de las cuales son canalizados los recursos que dispone el municipio, además del porcentaje de participación que representa cada fuente.

Tabla 2. Fuentes de Inversión por Año (Miles de Pesos)

Municipio: Pasto (Colombia)						
Población 2004: 415.629						
FUENTES	AÑOS				TOTAL	PARTICIPACIÓN
	2004	2005	2006	2007		
Sistema General de Participación	124.559.000	130.911.400	138.163.000	146.002.000	539.635.400	58%
Recursos Propios	3.808.000	4.598.200	4.722.000	3.709.000	16.837.200	1.82%
Sobretasa (a la gasolina)	10.704.000	11.760.000	12.855.000	13.841.000	49.160.000	5,30%
Recursos de Establecimientos	23.153.000	24.891.000	27.463.000	25.932.000	101.439.000	10.94%
Estampillas	908.000	962.000	1.026.000	1.084.000	3.980.000	0.43%
Créditos	3.500.000	3.100.000	4.000.000	3.400.000	14.000.000	1.51%
Coofinanciación y Cooperación	14.820.500	28.938.500	37.641.500	35.278.500	116.679.000	12.58%
Inversión Privada	5.128.500	21.833.500	30.833.500	27.624.500	85.420.000	9.21%
TOTAL	186.581.000	226.994.600	256.704.000	256.871.000	927.150.600	100%

Fuente: Alcaldía Municipal de Pasto, Plan de Desarrollo, 2004 – 2007, pág. 130.

Asignación Presupuestal de los Municipios					
Municipio: Pasto					
Población 2004: 415.629 Habitantes					
Educación	Salud	Agua Potable y Saneamiento Básico	Recreación, Deporte y Cultura	Libre Inversión	TOTAL
30%	25%	20%	5%	20%	100%

Fuente: Alcaldía Municipal de Pasto, Plan de Desarrollo, 2004 – 2007, pág. 131.

Esquema del Dispositivo Participativo por Período Administrativo Municipal

Presupuesto Participativo Período 1995 – 1997

a) Contexto y Coaliciones Participativas

Antonio Navarro llega a la Alcaldía apoyado por la Alianza Democrática M-19, una coalición que reunió a varios actores sociales y políticos provenientes fundamentalmente del grupo ex guerrillero M-19 agrupados en una apuesta política opuesta al tradicional bipartidismo local y nacional. Este proyecto político encarnó tanto los valores constitucionales como una expresa apertura social a un proyecto político-administrativo innovador.

Según el mismo Antonio Navarro:

“había una posición mayoritaria por parte de los concejales sobre mantener el control del presupuesto, de los proyectos, las metas planificadas para el Municipio, que era la manera en la que se acostumbraba a manejar las relaciones del Concejo con el Administrativo, se debía negociar con ellos las decisiones de la ejecución y de la gestión municipal, pero a la administración ya no le pareció adecuado” (Navarro, 2008: Entrevista).

El ex alcalde de este período afirma que el “proceso inicialmente fue intuitivo, venía yo de la Constituyente, consciente de que había mecanismos participativos que se podían usar a favor de la democracia” (Navarro, 2008: Entrevista). La forma en la que decidió la ciudad romper al menos en ese momento las relaciones de dependencia de la toma de decisiones del administrativo con el Consejo Municipal, fue darle la interlocución a las comunidades de las zonas rurales, sobre las decisiones que se debían tomar sobre la inversión del presupuesto municipal.

En otra entrevista el dirigente Aulo Erazo, quien participó en este primer proceso de Presupuestos participativos afirma, “Por primera vez un alcalde llegó a la comunidad a preguntarle a las comunidades cuáles eran sus prioridades de inversión” (Aulo Erazo, 2008: Entrevista)

Este proyecto se propuso, como consta en el documento explicativo de dicho proceso, producido desde la Alcaldía Municipal:

- Poner en marcha un mecanismo de participación ciudadana: el Cabildo Abierto, consignado en el Artículo 9 de la Constitución Política: “El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Constitución Política de Colombia, 1991) propiciando que “la propia comunidad se involucre en el proceso de desarrollo y adquiera el protagonismo que le corresponde” (Alcaldía Municipal, 1997:5)
- (...) “Pasar de la participación real de la comunidad a la toma de decisiones” (Ibid)
- Hacer que la comunidad asuma “el rol de veedores naturales y legítimos de la administración pública local” (Ibid).
- (...) “Propiciar que los recursos del Municipio se orienten a inversión con alto contenido social y garantizando la transparencia de su manejo” (Ibid).

Finalmente se destaca en este documento institucional que da cuenta de cómo se dio el proceso que fue “una experiencia positiva de desarrollo comunitario, que gestó un trabajo integrador de los actores involucrados: administración, comunidad y Concejo en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de nuestros corregimientos y veredas” (ibid).

b. Actores Sociales

Los actores involucrados en este proceso de presupuestación participativa fueron por parte de la comunidad todos los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la zona rural del Municipio, quienes coordinaron las reuniones y apoyaron a la administración municipal en la respectiva convocatoria.

La dirigencia comunitaria de las zonas rurales tuvo un papel protagónico en la convocatoria al proceso, fueron ellos quienes con el apoyo y la información provenientes de la administración lograron que las comunidades se involucraran en esta nueva dinámica de relacionamiento administración pública /comunidades rurales. Fue

luego de esta convocatoria que se logró activar a las comunidades en torno al presupuesto participativo en la formación en aspectos normativos y presupuestarios, como en la priorización misma de los proyectos de inversión de cada corregimiento.

c) Dinámica del dispositivo Participativo

Analizando la innovación institucional suscitada en este proceso que se inició en el año 1995, se puede observar que la Administración sustentó la implementación de instrumentos y mecanismos que propiciaran y activaran la participación en tres elementos fundamentalmente:

1. Recuperar el protagonismo de la sociedad civil
2. Implementar los principios de la democracia participativa, apertura a espacios de expresión, de concertación, de respeto a las diferencias para producir una ética de la convivencia y de la paz como acto permanente, aplicando la Constitución Política de 1991. Una alcaldía de puertas abiertas
3. Institucionalizar y legitimar el cabildo abierto a partir de su aplicación en el sector rural

En el documento institucional “Cabildo abierto: un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades” se encuentra el “sustento” a través del que se establecieron los propósitos del establecimiento de los cabildos abiertos como mecanismo de participación en la toma de decisiones respecto al presupuesto municipal. Según está consignado en este documento institucional los fundamentos son:

1. Materializar el concepto de democracia participativa contemplado en la Constitución Política de 1991
2. Priorizar necesidades con la comunidad, en su calidad de actor activo
3. Aprender a tomar decisiones concertadas
4. Valorar el proceso de planificación del desarrollo local
5. Involucrar a la comunidad en el proceso administrativo del Municipio
6. Permitir que la comunidad sea gestora de su desarrollo

7. Facilitar y abrir espacios para que la comunidad realice seguimiento de las obras
8. Garantizar directamente a la comunidad la eficiencia de la administración municipal y de los servidores públicos
9. Impulsar un proceso en doble vía de priorización de problemas y soluciones entre la comunidad y la administración municipal

El documento previamente citado es un documento institucional que permitió para esta investigación visibilizar las bases conceptuales y de gestión sobre las que se sustentó el primer período de implementación de los presupuestos participativos en el Municipio de Pasto, cabe anotar que es un documento puramente explicativo del proceso y posterior al mismo.

Tabla N°5 Actores involucrados en el proceso de los PP de 1995

Representantes de la Administración Municipal	Sociedad Civil
Alcalde	Ediles
Secretarios	Directivos de las Juntas de Acción Comunal
Corregidores	Juntas Administradoras Locales
Comisarios	Líderes Comunitarios

Elaborada por la Autora

Momento 1: Institucional preparatorio: en esta parte del proceso se buscó por parte de la administración un acercamiento a las comunidades sobre la normatividad constitucional, que serviría como una base conceptual y normativa en la que se enmarcaría posteriormente el proceso. Los elementos socializados fueron:

- Mecanismos de participación ciudadana
- Directrices orgánicas de planeación
- Reglamentación general pertinente para el proceso
- Democracia local y nueva vida municipal

- Normatividad constitucional y local (leyes 60/93, 152/94, 131 y 134/94)
- Fondos de financiación y otros recursos
- Metodología para la identificación de problemas y priorización de proyectos
- Formulación de perfiles de proyectos

Este momento preparatorio buscó en el inicio del proceso participativo hacer énfasis en el marco institucional que permitió que a nivel local en el municipio de Pasto, en la zona rural, específicamente para este período administrativo, materializar los mecanismos de participación en la gestión pública establecidos recientemente en la Constitución.

La convocatoria, como parte complementaria del **primer momento** estuvo a cargo de la Administración, la misma que en este proceso estuvo fundamentalmente focalizada en los presidentes de las JAC de la zona rural del Municipio. Este momento permitió operativizar las asambleas, generar cronogramas y permitir que a partir de este momento los dirigentes comunitarios pudieran convocar asambleas previas a la Asamblea de firma de acuerdos, para discutir las prioridades comunitarias respecto a la asignación de recursos y a los proyectos priorizados.

Posteriormente, en el **momento 2** conocido como Precabildos, es el momento en el que la interacción de las comunidades con la administración pública cobra más importancia, es en este momento en el que la administración genera información específica sobre los asuntos presupuestarios municipales, cómo se distribuye el gasto y cómo esta distribución está vinculada a directrices nacionales de gasto público. Esta fase se conceptúa como una asesoría de la administración a las comunidades.

A los precabildos les corresponden dos momentos a su vez, el primero en el que se identifican al interior de las comunidades los problemas, así como los proyectos que atenderán a estas necesidades. Posteriormente en este segundo momento como tarea de la administración se estudia la viabilidad económica y técnica de los proyectos priorizados y socializados en este momento por las comunidades, sustentados en los techos presupuestales establecidos desde la administración municipal.

El momento 3, es el momento en el que las asambleas se amplían a todo el corregimiento y en el que todas las personas pertenecientes al corregimiento participan, se hace un recuento por parte del alcalde del marco normativo que posibilita este proceso. Por parte de los dirigentes comunitarios, presidentes de las JAC, se hace una exposición descriptiva de la situación del corregimiento y se socializa para toda la comunidad y la administración pública los problemas identificados, y los proyectos priorizados en las asambleas previas.

Aunque previamente y en asambleas comunitarias se ha dado un proceso de discusión para la priorización de estos proyectos, se reanuda un proceso de diálogo esta vez de la dirigencia comunitaria, en presencia de toda la comunidad con la administración, así, se discute sobre:

- los techos presupuestales y los proyectos priorizados por las comunidades, sobre todo cuando los proyectos priorizados sobrepasan los techos presupuestales establecidos previamente.
- Aporte de la comunidad en la consolidación del proyecto (mano de obra, materiales, veedurías por obra.)
- Cuando los proyectos priorizados por la comunidad son de un alto impacto social y la administración compromete sus esfuerzos en gestionar más recursos, en miras de la viabilidad de los proyectos.

Una vez que se han discutido en estas asambleas ampliadas los elementos previamente descritos y se logran acuerdos entre el alcalde y la dirigencia comunitaria, se avanza en la firma de un acta de compromiso, acta que es un documento público que además de cerrar el ciclo del proceso deliberativo es el comienzo de la ejecución de los proyectos, así como la base sobre la que las comunidades organizadas en comités de veedurías por obra³⁰.

³⁰ Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia para cada obra con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la presentación de los servicios públicos (Ceballos, Martín, 2001: 96)

La administración por su parte consigna su compromiso de proporcionar la información técnica correspondiente a cada uno de los proyectos, promueve que la comunidad informe de irregularidades en el proceso de ejecución de las obras e impulsa mesas de trabajo/reuniones periódicas con las comunidades para evaluar el estado de avance de las obras.

Otro compromiso vital por parte de la administración es hacer transparente la gestión de los proyectos priorizados, proporcionando información específica sobre, el responsable de la/s obra/s, valor de la contratación, tiempos de inicio y finalización de la misma, así como del interventor.

Tabla N° 6: Presupuesto Participativo 1995

Momento del Proceso	Objetivos	Actores Involucrados
Momento 1: Institucional Preparatorio	Consolidar contenidos formales e información sobre: participación, presupuestos	Secretaría de Desarrollo Comunitario
	Asesoría a la comunidad en la formulación de los perfiles de proyectos	Secretaría de Planeación Municipal Secretaría de Hacienda
Convocatoria	Socializar los cronogramas de los Cabildos abiertos	Secretaría de Desarrollo Comunitario Comunidad
Momento 2: Precabildos: Base para la Concertación entre los actores involucrados	1. Capacitar y actualizar a la comunidad sobre las normas de participación ciudadana, presupuesto, inversión social	Funcionarios de la administración
	2. Apoyo en la identificación de problemas 3. Apoyo en la priorización de los proyectos	
	1. Evaluación de la priorización de los proyectos identificados en el taller 1 (éstos ya han sido discutidos al interior de las comunidades)	Comunidad, voceros de los proyectos
	2. Identificación de la viabilidad técnica 3. Identificación de los techos presupuestales de cada vigencia fiscal, teniendo en cuenta la ley 60/93, población,	Funcionarios de la Administración

	necesidades básicas insatisfechas	
Momento 3:	Presentar el marco constitucional y legal que sustenta el proceso	Alcalde
Cabildos		
Asambleas comunitarias, tribuna en la cual todos los actores participan a través de exposiciones	Diagnóstico general de la situación de cada vereda	Dirigentes Comunitarios
	Presentación de problemas priorizados al interior de la Comunidad, técnicamente viables y avalados por la comunidad	
Firma de Actas de Cabildo	Formalizar los acuerdos	Alcalde Dirigentes Comunitarios
Evaluación y Seguimiento de los Proyectos priorizados	Llevar a cabo un proceso continuo de evaluación del avance de los proyectos priorizados	Comunidad
		Administración

Elaboración de la autora

Este primer ejercicio de presupuestación participativa evidenció que la voluntad política de materializar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución Política es un elemento determinante para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A través de este proceso se socializaron y materializaron elementos normativos, conceptuales y políticos de la participación en la gestión pública, en el nuevo marco constitucional para este período. También posibilitó un acercamiento real de la administración pública a las comunidades, a sus necesidades y prioridades de inversión.

A partir de este proceso y en posteriores ejercicios de presupuestación participativa, se acumuló, tanto para la administración como para las comunidades, experiencia y conocimientos sobre los que se pudo avanzar en el mejoramiento metodológico del proceso de los presupuestos participativos.

Como se estableció en la introducción, metodológicamente no se tomó como objeto de estudio el periodo administrativo 1998 – 2000, fundamentalmente porque en

este periodo no se procuró un proceso de presupuestación participativa, sin embargo se lo referencia como parte del proceso histórico del municipio.

Este período comprendido entre los años 1998 y 2000, se vislumbró como un período de continuidad de la política participativa iniciada en la administración de Navarro, partiendo del hecho de que Jimmy Pedreros fue funcionario de esta administración, también hizo parte del proceso de reinserción por el que pasó la guerrilla del M-19 y fue copartidario Navarro.

El concepto que se gestó en este período estuvo centrado en un eje identitario, se organizaron lo que se conoció como “mingas de la pastusidad” que consistieron en asambleas públicas llevadas a cabo en el proceso de la campaña electoral, entonces, “se elaboraron actas de compromiso que se hicieron en cada comuna y corregimiento él (Jimmy Pedreros para entonces candidato) se comprometió en el cumplimiento de los compromisos establecidos en las actas, con las comunidades pero luego no desarrolló los cabildos, las obras no se cumplieron por completo, solamente unas que fueron de la discrecionalidad de él como alcalde” (Erazo:2008, entrevista).

Como se anota, éstas tuvieron su punto más alto en el proceso de la campaña electoral por la Alcaldía del Municipio en 1997, pero poco a poco fueron desestimuladas y agotadas en el proceso mismo de la administración “se planteó una propuesta de participación en el presupuesto, pero finalmente no se consolidó, representó una fractura de la lógica que se venía generando en el proceso de los cabildos. Además es una cosa que quedó en la retina de la gente” (Pérez, 2008: Entrevista).

Este fue un gobierno consecuentemente alternativo a la historia tradicional del bipartidismo local que generó expectativas en cuanto a la participación, la gestión encaminada a la concertación y a un proceso público transparente y participativo. Contrario a las expectativas, después de este período de gobierno se abrió un proceso judicial al Alcalde Pedreros por presunto peculado en la construcción del “Estadio de la Pastusidad”, proceso judicial que concluyó con su un fallo en su contra.

Este retroceso de la participación y de los presupuestos participativos como vinieron encaminados hasta ahora, no minó por completo la confianza en los gobiernos alternativos que posteriormente fueron posicionados en las elecciones locales, por el contrario, para el siguiente periodo administrativo se logran avances tanto metodológicos como de alcance territorial, así los cabildos fueron extendidos a la zona urbana del municipio, y se siguió apostando por la presupuestación y planificación participativa por parte de la administración y por parte de las comunidades.

Presupuesto Participativo Período 2001 - 2003

a) Contexto y Coaliciones Participativas

En este periodo administrativo 2000 – 2003, se retoma el proceso de los Cabildos, aunque no fueron una promesa electoral del nuevo alcalde Eduardo Alvarado, él proveniente de una nueva coalición cívico-política denominada Movimiento Opción Por Colombia y sostenido en el Movimiento Convergencia Ciudadana³¹ (Parra, 2001), su gestión se centró en ampliar los PP a la zona urbana de la ciudad.

Su propuesta política y de los movimientos que lo impulsaron se centraron en “el diagnóstico que los tres principales problemas del municipio eran el desempleo, la corrupción y la inseguridad, ante los cuales se proponía como salida civilizada la tríada Participación – Educación – Productividad”³²

Esta conceptualización de la gestión municipal se organizó en función de “la participación democrática” que dentro del Plan de Desarrollo se definió como “implica que la gente piense, analice, critique, exija, decida y produzca, para superar la forma tradicional de participar” (Ibid)

³¹ Liderado por el padre Antonio Gallardo (tradicional líder popular), Raúl Delgado (quien fuera funcionario de esta administración y posteriormente alcalde electo para el período 2004-2006), Carlos Alvarado (dirigente cívico). Se destacan también el actual alcalde Eduardo Alvarado Santander, José Aulo Polo, Líder Popular, Alfonso Rebolledo Muñoz, médico reconocido por su perfil cívico, Alfredo Fajardo Arturo, destacado jurista de la región, Jaime Erazo López, médico liberal y el abogado independiente José Eduardo Ortiz Vela

³² Programa de gobierno *Pasto merece respeto* 2001 – 2003. Eduardo Alvarado Santander. Presentación. p.1., en Parra Oscar (ampliar la cita)

Según se establecieron los lineamientos de trabajo en el Plan de Gobierno “Pasto Merece Respeto” la estrategia fundamental planteada fue “la educación permanente de las comunidades” y del pueblo de Pasto en aspectos como:

- cultura ciudadana,
- vigilancia comunitaria,
- comunicación,
- cabildos,
- concertación,
- respeto a la autonomía del Concejo Municipal y los organismos de control
- Programa de Paz, Convivencia y Seguridad Ciudadana.

a) Actores Sociales

En el Plan de Desarrollo y en el mismo ejercicio del gobierno el proceso de los cabildos tanto urbanos como rurales adquirió el mayor protagonismo y se destaca como el escenario más apropiado de participación (Parra, 2001). “Para el proceso de la administración de Eduardo Alvarado, para el año 2003: se plantearon unas reglas de juego y se lograron avances a partir del proceso acumulativo fundamentado en los cabildos de la administración de Navarro, las actas compromiso de Jimmy, extendiéndolo a las zonas urbanas. Aquí se dio un proceso de calificación de los proyectos, luego de que hubiera un proceso de discusión al interior de las comunas y los corregimientos” (Aulo Erazo: 2008, entrevista)

En el proceso de los cabildos para este periodo administrativo las juntas de acción comunal tuvieron un rol fundamental como vínculo entre la administración y las comunidades, a través de ellas las comunidades fueron convocadas para las diferentes asambleas de socialización de los techos presupuestales y las reglas de juego, las mismas que fueron concertadas en asambleas previas entre la administración y la dirigencia comunitaria del municipio.

También las fueron determinantes en los procesos de discusión y deliberación al interior de las comunidades, en la formulación y priorización de los proyectos ya que debían ser mediadores y facilitadores de las discusiones internas. Otro rol importante era el vínculo que debieron tener con la administración para la participación de los técnicos de las distintas secretarías en las discusiones y en la evaluación de la viabilidad técnica de los proyectos.

b) Dinámica del Dispositivo Participativo

En el **primer momento** de este período participativo³³, y sustentados en el Plan de Ordenamiento territorial se plantean dentro del municipio asambleas temáticas y sectoriales de discusión, que conllevan a la construcción colectiva del Plan de Desarrollo Municipal. Estas asambleas buscaron enriquecer la propuesta programática del Plan socializada en la campaña electoral.

Posteriormente en un **segundo momento**, desde la administración municipal se asignan y socializan los techos presupuestales, distribución sustentada en criterios poblacionales y territoriales para las comunas y sus respectivos barrios y los corregimientos con sus veredas.

El **tercer momento** está marcado por la búsqueda la plataforma común sobre la que se discutirán al interior de las comunidades las prioridades en cuanto a los proyectos, es aquí cuando se formulan las reglas de juego, los lineamientos básicos sobre los que se desarrollarán los cabildos “para el 2003 se avanza en trabajar con delegados comunitarios y con la calificación de los proyectos”. (Aulo Erazo: 2008, entrevista)

Una vez establecida una base común metodológica y ya con los elementos básicos establecidos, en el **cuarto momento**, se organizan asambleas en las que se hacen públicos los acuerdos comunitarios en los proyectos a ser presentados y se los presenta para ser sometidos a un proceso de calificación de los mismos.

³³ Remitirse a la Tabla N° 7

Es en las grandes asambleas (de comunas y corregimientos) en las que se cuenta con la presencia del alcalde y la administración donde se firman las actas de compromiso entre la administración (Alcalde) y las comunidades (presidentes de las JAC), en presencia de toda la comunidad y su dirigencia.

Las actas son la constancia del compromiso de la administración del cumplimiento de la voluntad de las comunidades respecto a sus prioridades, así como también del cumplimiento por parte de las comunidades de sus compromisos en aportes como mano de obra, monitoreo de las obras y veedurías.

Tabla N° 7: Presupuesto Participativo 2003

Momento del Proceso	Objetivos	Actores Involucrados
Momento 1 Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal	Formulación colectiva del Plan de Desarrollo Municipal	Administración Pública Consejo Territorial de Planeación Dirigentes comunitarios
Momento 2 Proyecciones financieras.	Asignación de Techos presupuestales	La administración del Municipio de Pasto
Momento3 Precabildos	Formulación de las reglas de juego (presentación, calificación y priorización de proyectos) Socialización de los techos presupuestales Socialización de las matrices de calificación de proyectos	Dirigentes comunitarios (Delegados) Representantes de la Administración Municipal (técnicos)
Momento 4 Cabildos	Hacer públicas las decisiones comunitarias respecto al proceso comunitario de priorización de los proyectos	Administración Municipal Juntas de Acción Comunal Alcalde Veedores Ediles Comunidad Educativa

Elaboración de la autora

Este período está determinado por dos avances fundamentales en el proceso participativo del municipio, uno es la construcción colectiva y participativa del Plan de Desarrollo Municipal y la otra es la expansión de los cabildos a las zonas urbanas del municipio.

En este periodo administrativo se hizo un énfasis especial en lo que se formuló dentro del plan de desarrollo como la “participación democrática” que se constituyó en la base para fortalecer y avanzar en el proceso de planificación y presupuestación participativa.

Darle este carácter prioritario permitió que las comunidades recobraran la confianza en la participación como forma de relacionarse con la administración, fundamentalmente para la solución de sus problemas y necesidades colectivas. La restitución de la confianza en el proceso y en la administración demandó también un esfuerzo de parte de la dirigencia comunitaria en los procesos de convocatoria a las asambleas y en los procesos mismos de discusión.

Estos avances determinaron un alto involucramiento de la administración para impulsar el proceso participativo, impulso que se dio desde el área de planeación municipal principalmente, sobre quienes recayó el esfuerzo técnico de la convocatoria, la formulación y negociación de las reglas de juego, la socialización de los techos presupuestales y la posterior distribución de las responsabilidades al interior de la administración de los acuerdos adquiridos en los cabildos.

La secretaría de planeación municipal que tuvo a la cabeza del proceso de cabildos al alcalde del siguiente período administrativo, Raúl Delgado, fue el área que tuvo la responsabilidad de gestionar y monitorear metodológicamente el proceso, ya para el siguiente período y en función del alcance procurado para los cabildos 2003, se formula un proyecto dentro de la nueva administración desde el que se coordinara todo el proceso de planeación y presupuestación participativa.

Presupuesto Participativo Período 2004 - 2007

a) Contexto y Coaliciones participativas

La llegada a la alcaldía de Raúl Delgado obedeció quien se fue dirigente cívico, perteneció al magisterio en el que trabajó por varios años como vocero de las demandas gremiales, su historia pública se sustenta en este antecedente y fundamentalmente en el hecho de haber participado como creador del movimiento “Los Inconformes”, movimiento que aglomeró a varias corrientes de izquierda del Departamento de Nariño, fundamentalmente en la década de los 80.

Junto “con el Polo Democrático, hubo dirigentes cívicos del municipio, gente del magisterio de Nariño, también estuvieron presentes algunos liberales, conservadores” (Pérez, 2008, Entrevista) impulsando la candidatura de Raúl Delgado a la Alcaldía, entonces se identifican varios sectores sociales y políticos con la propuesta de este candidato, “las alianzas determinantes fueron con sectores más que con partidos, con sectores de los partidos, del partido liberal, del conservador de los uribistas, gente que de una u otra forma confiaba o creía que este modelo de administración que se basa en un proceso de administración alternativo” (Mora, 2008, Entrevista).

Este alcalde participó activamente en el período anterior de gobierno como secretario de Planeación Municipal y fue quien aportó en la consolidación del proceso participativo dentro del área urbana del municipio y en la formulación participativa del Plan de Desarrollo Municipal como se describió anteriormente.

Raúl Delgado es reconocido en el municipio por su conocimiento y experiencia en el tema de la participación, además “plantea un enriquecimiento propuesta – participativa- en su campaña electoral para la alcaldía, ya no solamente hacer un presupuesto participativo, sino también hacer un Plan de Desarrollo de manera participativa, así como garantizar los mecanismos de seguimiento, de control, de veeduría ciudadana altamente participativo y generar espacios de participación en mecanismos de rendición de cuentas”(Pérez, 2008, Entrevista)

Existen dos elementos estructuradores dentro de este período administrativo, según su propia definición: el primero es el Desarrollo Humano Sostenible y dos la

perspectiva de Derechos Humanos, así desde esta óptica, “desarrollo no es sólo crecimiento económico, el cual es condición necesaria pero de ninguna manera suficiente, por dos razones, la una porque el bienestar o el buen vivir de las personas, que debe ser el objetivo trascendente del desarrollo, implica necesariamente equidad y redistribución de ese conocimiento y la segunda porque el ser humano para ser feliz no sólo requiere satisfacer sus necesidades materiales” (Plan de Desarrollo Pasto Mejor, 2005,1)

Así también se argumenta sobre la equidad “desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible, no solo tiene que ver con la distribución de los beneficios y oportunidades para todos y todas; tiene que ver con la prioridad generacional en el tratamiento y valoración que una sociedad brinde a sus niños, jóvenes y viejos, y a la mujer como constructora no sólo de la familia sino de la propia sociedad” (Plan de Desarrollo Pasto Mejor, 2005,1)

b) Actores Sociales

En este proceso de cabildos las JAC urbanas y rurales tienen también un papel determinante, al inicio del proceso en el año 2005 son ellos quienes convocados por la administración asisten a una primera asamblea en la que se determinan 3 elementos fundamentales para el inicio de este proceso:

1. Se evalúa la experiencia de los cabildos anteriores
2. Se eliminan las asambleas de voceros
3. Se programan talleres de formación ciudadana
4. Se acuerda los cronogramas para la realización de los cabildos.

Una vez concertadas estas bases con la dirigencia comunitaria, son ellos quienes empiezan el proceso al interior de las comunidades, promoviendo asambleas comunitarias de barrios y veredas de discusión y de priorización de los proyectos comunitarios.

También en este caso, son ellos quienes generan el vínculo con la administración para asegurar la asistencia técnica de los funcionarios de las distintas áreas a las asambleas comunitarias. La presencia de estos funcionarios como de la coordinación del

proyecto de planeación y presupuestación participativa, garantizaría la viabilidad técnica de los proyectos priorizados.

c) Dinámica del Dispositivo Participativo 2005

Los conceptos anteriores se vinculan en este período para la consolidación y el logro de avances específicos en temas de participación dentro del municipio, “todo esto obedece –también- a un proceso, que se ha sido interrumpido muchas veces con altos y bajos, pero que en el fondo ha habido la conciencia de profundizar la democracia y profundizarla fundamentalmente con participación ciudadana” (Mora, 2008, Entrevista).

“La participación social, implica garantizar espacios y medios para que los habitantes de Pasto puedan ser actores y protagonistas de la construcción de su propio destino. Más específicamente, espacio y medios, para la presencia con capacidad de decisión de los habitantes de Pasto, en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación, en muchas de las acciones, programas y proyectos que impulse el Municipio” (Proyecto URBAL, 2006,91)

Partiendo de este el marco conceptual y en este período administrativo, se advierten innovaciones institucionales en función del fortalecimiento del proceso participativo, así lo describe Plinio Pérez quien fuera en esta administración Secretario de Desarrollo Social y copartidario participante del equipo técnico de este período:

“en este sentido, los cabildos tienen un mayor nivel de elaboración, en el ejercicio de la ejecución, de aprendizaje, porque el cabildo finalmente se define después de un acta y esta se tiene que cumplir, lo que pasa es que las instituciones tienen que adecuarse a las necesidades de la comunidad, porque la comunidad tiene un acta, que es la herramienta de seguimiento y control de su compromiso, de presión ante todo”

Esta administración, como veremos a continuación adecua su accionar en función del fortalecimiento y seguimiento más minucioso del proceso de participación, por ejemplo la función del proyecto de planeación y presupuestación participativa al interior de la administración, como eje articulador con las comunidades para el proceso de construcción del Plan de Desarrollo y para los Cabildos.

Esta instancia tuvo a su cargo, la convocatoria a los precabildos y los cabildos, viabilizó las asambleas en concordancia con los cronogramas acordados con la dirigencia comunitaria, en función de todas las comunas y corregimientos y sobre todo encausó la asistencia técnica por parte de la administración hacia las comunidades para la determinación de los proyectos priorizados, asesorándolas en la viabilidad técnica y económica de sus propuestas de inversión.

En el **primer momento** del proceso, se invitó a todos los sectores sociales a aportar en la construcción del plan de gobierno municipal, que es un documento oficial y de obligatorio cumplimiento y la base fundamental del plan de desarrollo. El producto de este trabajo “fue un documento muy interesante con un enfoque de desarrollo humano sostenible, con un enfoque ligado a alcanzar metas de milenio, con un enfoque de género,” (Mora, 2008, Entrevista)

Posteriormente, luego de haber pasado por la construcción del Plan de Gobierno Municipal y una vez ganadas las elecciones, en un **segundo momento**, desde el equipo técnico de la administración municipal se consolida el Plan de desarrollo Pasto Mejor 2004 – 2007: “Bases para la concertación ciudadana”, que estuvo “enfocado fundamentalmente a la participación de la ciudadanía en la planeación, presupuestación, gestión y control en los procesos de desarrollo local” (Pasto Mejor, 2005:2)

Este plan fue concertado con las comunidades y luego por el Consejo Municipal³⁴ en dos niveles, el temático y el geográfico, así:

1. **Nivel geográfico:** Reuniones por Comunas y Corregimientos
2. **Nivel temático:** reuniones por temas de interés: educación cultura, empleo y productividad, seguridad y convivencia, servicios públicos, problemática ambiental, población vulnerable (ibid)

Luego en el proceso de concertación del Plan se pasó por tres fases, la primera, la socialización del Plan³⁵ construido por la Administración además de la exposición de la

³⁴ “Es aprobado en el consejo como lo manda la ley aquí en Colombia, lo aprueba el consejo por unanimidad y se convierte en la carta de navegación de la administración para los 4 años” (Mora, 2008, Entrevista)

³⁵ “En el momento de la socialización se realizaron 4 reuniones de comunas y 7 de corregimientos, que se agruparon por cercanía geográfica, así mismo 13 reuniones temáticas. En el momento de la concertación

metodología del proceso. En una segunda fase se trabaja junto con las comunidades en el acuerdo de los contenidos de éste y en la elección democrática de los voceros ciudadanos, quienes para la tercera y última fase harían la validación social de esta propuesta (Mora, 2008, entrevista).

Para el tercer momento del proceso participativo, en cada una de las comunas y en cada corregimiento se forman asambleas de discusión y de priorización de los proyectos de impacto a nivel de comuna y de corregimiento, posteriormente, los voceros que participaron de la aprobación del Plan de Desarrollo, aportan en la construcción negociada de las reglas de juego de los cabildos.

Las reglas de juego construidas fundamentalmente sentaron la base de la calificación de los proyectos que serían priorizados³⁶. Estos criterios fueron aceptados tanto por los voceros ciudadanos como por la administración. La calificación de los proyectos asignaba puntajes sobre:

1. Estado y perfil del Proyecto
2. Cobertura geográfica
3. Inversiones realizadas en cabildos anteriores (en los barrios o veredas)
4. Población beneficiaria del proyecto
5. Participación comunitaria en la priorización Aporte de la comunidad
6. Votación de las propuestas en los cabildos (asambleas)

Posteriormente estas reglas de juego son socializadas en las asambleas comunales y corregimentales asambleas se conocen como Precabildos, en los que también la administración municipal aporta con la socialización de los techos presupuestales asignados a cada comuna y cada corregimiento.

se realizaron 11 reuniones de comunas y 13 de corregimientos, igualmente 15 reuniones temáticas; además se presentaron aportes de tipo individual y colectivo” (Plan de Desarrollo Pasto Mejor, 2005, 3)

³⁶ Ver anexo: Criterios de Calificación de proyectos Urbanos y Criterios de calificación de proyectos Rurales

Los precabildos resultan determinantes en este proceso, ya que es la etapa en donde se sienta una base común de conocimiento tanto de los procedimientos como de las herramientas (techos presupuestales, cronogramas, reglas de juego) con las que al interior de las comunidades se debe decidir las prioridades que deben ser atendidas.

En este proceso de cabildos a diferencia de los anteriores se presenta un fenómeno no esperado y que caracteriza y fortalece el proceso participativo y deliberativo de los presupuestos participativos en el municipio, una vez que se tuvo todos los elementos claros de la metodología, las comunidades en lugar de apostarle a la calificación de los proyectos, opta por organizar reuniones de discusión y negociación de sus prioridades, así lo cuenta un dirigente comunitario:

“Nos organizamos 5 comunas (3,4, 12, 8 y 10) y organizamos 3 talleres con 5 representantes de cada comuna, y empezamos a hacer un intercambio de experiencias de qué pasaba en cada comuna, se hizo entonces un esquema de qué era lo que quería cada comuna y nos permitió organizarnos, durante tres meses nos reunimos para estos talleres. Cada una de las comunas organizamos asambleas con los diferentes barrios. La comuna 12 realizó 18 asambleas para poder tener un acuerdo para llevarlo a la asamblea. En la 10 organizamos 7 asambleas para llevar 21 proyectos priorizados” (Aulo Erazo, 2008: Entrevista).

Según lo cuenta el funcionario coordinador del proyecto de planeación y presupuestación participativa quien corrobora la aseveración anterior:

“el proceso del cabildo va desde que se hace el cronograma, hasta que se hace el acuerdo comunitario, pero en realidad el cabildo como se entendía perdió esencia, por eso Raúl (el alcalde) decía que no entendía, porque el cabildo (como asamblea comunitaria con la administración) llegó solo a firma del acuerdo comunitario (consignado en las actas), no se pasó ni por la calificación ni por la discusión, sólo el Alcalde formaliza el acuerdo comunitario”

Efectivamente, en este quinto momento del proceso y contrario a lo que se había establecido como reglas de juego respecto a la calificación de los proyectos, fueron las comunidades quienes lograron consensos sobre los proyectos priorizados al interior de las comunas y de los corregimientos, según este mismo funcionario:

“En la mayoría de las comunidades al conocer las necesidades de los barrios y al conocer los proyectos, fue por un trabajo de campo, que las comunidades decidieron apoyar x o y proyecto; los dirigentes

comunitarios se dieron cuenta de qué proyectos eran prioritarios para determinada comuna o corregimiento. Eso me parece a mi muy importante frente a cómo se venía manejando los cabildos anteriormente” (Oscar Mora, entrevista, 2008)

De esta manera, las asambleas comunitarias conocidas como Cabildos resultaran asambleas en las que se socializaron los contenidos de los acuerdos comunitarios y se firmaban actas: “el cabildo propiamente dicho se constituyó en un proceso democrático popular y hasta festivo en algunas partes, en donde se iba a firmar un acta el Alcalde iba a firmar un acta de los compromisos comunitarios” (Delgado, 2008, Entrevista).

Tabla 6: Presupuesto Participativo 2005

Momento del Proceso	Objetivos	Actores Involucrados
Diseño del Plan de Vida en Colombia ³⁷ con una propuesta participativa desde el programa de gobierno que es un documento oficial y de cumplimiento y que es la base del plan de desarrollo. Construido a partir de un ejercicio participativo que se llamó “Diálogos con Raúl Delgado”	Consolidar un documento base de programa de gobierno municipal como propuesta política	mujeres, jóvenes, para hablar del tema de la política de género e igualdad social Empresarios para ver el tema de la política económica, campesinos, indígenas, Transportadores 500 líderes comunitarios
Formulación y socialización del Plan de Desarrollo Municipal: Pasto Mejor 2004 - 2007	Socializar y aprobar el Plan de Desarrollo	Administración Municipal Comunidades
2. Priorización de proyectos estratégicos y elaboración de propuestas de reglas de juego.	Discutir en asambleas comunitarias se priorizan los proyectos de las comunas o de los corregimientos	Dirigentes comunitarios, Presidentes de juntas de acción comunal, Ediles

³⁷ Elaborado a partir de la entrevista con Plinio Pérez y complementado con la Entrevista a Oscar Mora, coordinador del proyecto de planificación y presupuestación participativa 2004-2007

	26 reuniones comunitarias 26 asambleas comunitarias	Representantes de la administración municipal
El segundo momento: Precabildos	Concertación ciudadana.	Representantes comunitarios, Presidentes de juntas de acción comunal, JAL, Ediles
El proceso de concertación termina con los Cabildos: asambleas comunitarias de socialización de las prioridades	Exposición de los acuerdos comunitarios Discusión y concertación de los proyectos O Calificación de los proyectos, se dirime por puntajes	Representantes comunitarios, Presidentes de juntas de acción comunal, JAL, Ediles Representantes de la Administración Municipal Alcalde Concejales Comunidad Educativa

Elaboración de la Autora

Dentro de este proceso de los presupuestos participativos se visibilizan elementos que dejan notar el conocimiento acumulado en la forma de tratar la participación, su profundidad, así como los criterios usados para resolver los conflictos intrínsecos de la participación, esto por parte de las comunidades así como de la administración municipal.

Es importante resaltar el hecho de que en el transcurso del proceso de priorización de los proyectos de los cabildos, en las comunidades tanto urbanas como rurales, se prefiriera lograr un consenso a usar los elementos de calificación de los proyectos presentados como parte de las reglas de juego. En su lugar la negociación de las prioridades fue la manera en la que determinaron las prioridades de inversión.

Resulta fundamental resaltar en este proceso que las comunidades hayan llegado a acuerdos comunitarios apelando al conocimiento del territorio, y a las necesidades más apremiantes de los barrios o veredas. Así queda demostrado en dos casos referidos por el coordinador del proyecto de planeación y presupuestación participativa:

“yo me acuerdo en una comuna, la comuna 11 en donde todos los dirigentes comunitarios fueron a visitar un barrio cercano al río Pasto y todos dijeron, “ese proyecto hay que apoyarlo porque el río Pasto se va a llevar el barrio”. Y en ese sentido, se dieron las cosas, otro más, en la comuna 12, un proyecto de unas madres cabeza de familia sobre un acueducto, la dirigencia comunitaria fue a visitar el lugar y dijeron “a estas madres hay que ayudarlas, porque están solas y están haciendo un gran esfuerzo” (Oscar Mora, Entrevista, 2008)

En este período se impulsó la planificación participativa desde la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, así como también se contó con la participación de las comunidades en la formulación del plan de gobierno, vinculando en conocimiento de las necesidades de las comunidades con las posibilidades técnicas de la administración municipal.

En este período administrativo se avanzó a generar varias instancias de promoción de la participación ciudadana: planeación, presupuestación, ejecución (en obras de infraestructura fundamentalmente) y el control social. Todas estas instancias se engloban en la concepción de democracia participativa al interior de la administración (Oscar Mora, Entrevista, 2008).

Conclusiones

La presupuestación participativa en el municipio de Pasto a lo largo de su recorrido se constituye como un proceso de innovación institucional, capaz de democratizar las relaciones de las comunidades con el gobierno local, estableciendo instancias a través de las cuales se ha impulsado la incidencia de las comunidades en la toma de decisiones, en la planificación y en el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

El nivel de institucionalización de los presupuestos participativos del municipio de Pasto no está vinculado a la normatividad o a la incorporación de éstos como un elemento de obligatorio cumplimiento por parte de la administración municipal. Sin embargo cabe resaltar la voluntad política por parte de los gobernantes para implementarlos en cada período, como la disponibilidad por parte de las comunidades de sostenerlos

Los procesos de presupuestación participativa y los avances en cuanto a participación de las comunidades en los procesos de gestión y en los espacios públicos están directamente vinculados a administraciones públicas constituidas por coaliciones políticas alternativas, nacidas en los movimientos sociales, y en procesos políticos de izquierda.

El tiempo sostenido a lo largo del proceso de presupuesto participativo en el municipio de Pasto, da cuenta de un proceso de apropiación social de este mecanismo y del reconocimiento de una forma eficiente para el involucramiento en los asuntos públicos del municipio, como también una forma eficiente de transparentar la gestión pública, el uso de los recursos y el quehacer institucional inmerso en los procesos de ejecución de los proyectos por parte de la administración.

Las comunidades han acumulado conocimientos para afrontar nuevos proyectos participativos y para involucrarse en procesos más demandantes técnicamente como la formulación de planes de desarrollo en miras de la posterior presupuestación. Son las comunidades quienes se han gestado nuevos espacios de incidencia y han contribuido a la construcción de nuevas esferas públicas en donde su nivel de incidencia ha aumentado progresivamente.

Uno de los conflictos intrínsecos al presupuesto participativo en el municipio de Pasto ha sido la cantidad de presupuesto asignada (insuficiente) respecto a las necesidades de las comunidades, que sobrepasan por lo general a éste. Sin embargo tratar de liberar esta tensión representa un acumulamiento de destrezas de negociación y un evidente proceso pedagógico tanto de la administración, de las comunidades, y de su dirigencia.

En los casos en los que no se dieron los procesos de calificación de los perfiles de los proyectos las comunidades debieron tener discusiones deliberativas sobre intereses no sólo propios sino que beneficiarían a otros grupos conforme el nivel de necesidad. Debieron entonces persuadir al resto de participantes con argumentos consistentes en las discusiones de la importancia de apoyar proyectos más allá de su propio beneficio y optar por priorizar proyectos que beneficiarían a otros grupos.

Desde la administración en los diferentes procesos referidos en esta investigación, se procuró que el conocimiento técnico complementara el conocimiento de las comunidades en los proyectos priorizados, procurando la toma de decisiones adecuadas y eficientes, en beneficio de las comunidades. Esta combinación de saberes da como resultado una inversión estatal acertada que atiende directamente a las necesidades existentes y que contribuye con soluciones técnicamente viables y que atienden a los problemas que las comunidades identifican como prioritarios de ser atendidos.

Existe un importante componente pedagógico en este proceso evidenciado en el conocimiento que han acumulado las comunidades y el municipio y ha servido como base para avanzar en dos elementos fundamentalmente: sostener el proceso en el tiempo y dos, en la construcción de relaciones más fraternas en donde la solidaridad al interior de las comunidades permitió la priorización de proyectos que benefician a grupos “que han sufrido de una exclusión sistemática” (Fung, 2003) como es el caso citado en el presupuesto participativo del año 2005.

La administración municipal propuso como parte de la metodología de priorización de los proyectos (PP 2005), una matriz de calificación, la que permitiera a las comunidades hacer una jerarquización objetiva (numérica) de los proyectos que se

presentaran. Sin embargo esta metodología quedó relegada en la práctica, ya que la mayoría de las comunidades lograron consensos respecto sus prioridades como comunidad.

En los casos en los que no se pasó por el proceso de calificación de los perfiles de los proyectos (proceso PP 2005), aunque fue la propuesta metodológica inicial por parte de la Administración fue pasar por un proceso de calificación de los proyectos para la priorización, las comunidades debieron deliberar sobre intereses no sólo propios sino que beneficiarían a otros grupos conforme el nivel de necesidad.

La priorización de un proyecto por medio de la calificación solamente se dio cuando los dirigentes comunitarios no lograron un acuerdo basado en la solidaridad y el acuerdo, sino por el contrario no se llegó a un acuerdo previo a la asamblea de ratificación de los acuerdos comunitarios y la validación por parte de la Administración municipal.

La posibilidad de normar los procesos de Planeación y Presupuestación Participativa, desde el Ejecutivo o desde el Legislativo municipal es una posibilidad latente, hacer de estos procesos una norma de obligatorio cumplimiento para cualquier administración implicaría garantizar en el tiempo la existencia de estos procesos, sin embargo, hasta cuando se constata en esta investigación, no se ha optado por admitir esta forma de institucionalización del presupuesto participativo dentro del municipio.

Cabe anotar que la permanencia en el tiempo, el perfeccionamiento metodológico, así como el creciente involucramiento de las comunidades en los diferentes procesos participativos, da cuenta de un alto nivel de institucionalización de los PP, sustentado en tres elementos, evidenciados a lo largo de la investigación:

1. La apropiación del proceso de presupuestación participativa por parte de las comunidades, que las llevó como se relató previamente a incursionar en procesos participativos más complejos como la planeación municipal o en la formulación de nuevas dinámicas de discusión de sus prioridades.

2. La voluntad política por parte de las diferentes administraciones para avalar las decisiones comunitarias, asignar los recursos necesarios para los PP, y cumplir en la gestión de los proyectos priorizados por las comunidades.
3. La implementación de diferentes mecanismos y metodologías por parte de las administraciones para generar el entorno propicio para las discusiones y la toma de decisiones de las comunidades.

Es importante que desde los procesos de planeación y presupuestación se impulsen procesos de renovación de liderazgos, que dentro de las Juntas de Acción Comunal se procure la inclusión de líderes jóvenes, liderazgos de mujeres, igualmente que se incluyan a éstos actores de manera directa en los procesos de discusión y de priorización de proyectos.

Desde la administración pública se estimuló la priorización de proyectos de un alcance de comuna y de corregimiento, así como se estimuló la priorización de los proyectos de alcance para todo el municipio, sin embargo, este no se puede contar como un logro efectivo.

Un elemento que se constituye aún como una debilidad dentro del proceso de presupuestación participativa es la atomización del presupuesto, entendida como la priorización de varios proyectos pequeños de alcance territorial mínimo, circunscrito a un barrio o a una vereda, en lugar de optar por proyectos de alcance de comuna o corregimiento. Avanzar en este aspecto, sería la evidencia de que el sentido de solidaridad y de elección del beneficio común se ha establecido como parámetro fundamental del relacionamiento al interior de las comunidades.

El debate y la profundización en el tema de los presupuestos participativos todavía tiene entradas conceptuales susceptibles de ser profundizadas, entre las que se cuentan la operativización en términos fiscales y de inversión pública que denoten el interés de las administraciones municipales en invertir en los PP, tema importante que no ha sido desarrollado en esta investigación y que merece ser profundizado en investigaciones posteriores.

Igualmente profundizar en la calidad del gasto a partir de la implementación del presupuesto participativo en el municipio de Pasto, aportaría elementos sobre el tipo de elecciones que hizo la gente a lo largo del recorrido y el valor que le confiere a qué tipo de inversión, elementos importantes también en función de profundizar y aportar en el estudio de este proceso participativo en el municipio.

Otro aspecto importante que sería útil para complementar el estudio del proceso de los presupuestos participativos en el municipio sería trabajar en estudiar las dinámicas de los procesos participativos que se han establecido en el municipio, como la planeación participativa y el ejercicio de las veedurías.

Finalmente, sería importante también investigar el proceso de planeación y presupuestación participativa que se ha llevado a cabo en el Departamento de Nariño en los años 2009 y 2010, a cargo de Antonio Navarro ex alcalde del Municipio de Pasto y ahora gobernador del Departamento, elegido también por voto popular y quien impulsó este proceso a un nivel territorial más amplio y con complejidades mucho más altas.

Bibliografía

Avritzer, Leonardo, 2002, “*Democracy and Public Sphere in Latin America*”, Princeton University Press, New Jersey.

Alcaldía Municipal de Pasto (Colombia), 2004, *Pasto Mejor: Plan de Desarrollo 2004-2004*.

Alcaldía Municipal de Pasto (Colombia), 2003, *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Pasto 2012: Realidad Posible*.

Alcaldía Municipal de Pasto (Colombia), 1997, *Cabildo Abierto un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades: Promoción para la Democracia y Participación Ciudadana*.

Archila, Mauricio, 2001, “Vida, Pasión y... de los movimientos sociales en Colombia” en Archila, Mauricio (editor), *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, ICAH, Bogotá.

Baiocchi, Gianpaolo, 2004, “Porto Alegre El dinamismo de los no organizados” (pp 57-91) en *La izquierda en la Ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Icaria Antrazyt, Barcelona

Bolívar, Ingrid Johanna, 2001, “Estado y participación: ¿la centralidad de lo político?” en Archila Mauricio (editor), *Movimientos Sociales, Estado y democracia en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, ICAH, Bogotá

Cabannes, Yves, 2004, “*Presupuesto Participativo y finanzas locales*”, Programa de Gestión Urbana Coordinación para América Latina y El Caribe.

Canales, Manuel, y Anselmo Peinado., 1999, “Grupos de discusión”. Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez Juan (Edits). *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, España.

Ceballos Miguel, Martin Gerard, 2001, “*Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*” Centro Editorial Javeriano, Bogotá, Colombia.

Dagnino, Evelina, 2001, “Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana”, en: Escobar, Arturo, Álvarez, Dagnino, Álvarez, Sonia, Editores, “*Política Cultural y Cultura Política*”, Editorial Alfaguara.

Dagnino Evelina, Olvera Alberto, Panfichi Aldo (coordinadores), 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura económica, México.

Departamento Nacional de Planeación, 2004, *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones SGP*, República de Colombia.

De Sousa Santos, Boaventura/ Leonardo Avritzer, 2004, *“Democracia y Participación el ejemplo del Presupuesto Participativo”*, Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.

De Sousa Santos, Boaventura (coordinador), 2004, *“Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa”*, Fondo de Cultura Económica, México.

Escobar Escobar, Juan Carlos. Libros: Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. *En publicación: Estudios Políticos, No. 21*. IEP, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín: Colombia. 2002 0121-5167.

Fals Borda, Orlando, 1995, “La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia.. En: González Casanova Pablo, Roitman Rosenmann Marcos, Coordinadores, *“La democracia en América Latina”*, La Jornada Ediciones, México D.F., México

Fung A, Wright, (2003) “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en *“Democracia en Profundidad”*.

___ “Democracia deliberativa al estilo de Chicago: gobierno de base en asuntos de educación pública y policía”, en *“Democracia en Profundidad”*.

___ “El poder de contrapeso en el gobierno participativo con poder de decisión” en *“Democracia en Profundidad”*.

Fung, Archon, 2003, “Survey article: recipes for public spheres. Eight institutional design choices and their consequences” en *The journal of political philosophy*. Vol 11, N° 3.

Fung, Archon, 2006, *Varieties of participation in complex governance*, John F. Kennedy School of government, Harvard University.

González, Esperanza, 1996, “Manual sobre participación y organización para la gestión local”, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Cali, Colombia.

González R. Esperanza, Velásquez Fabio, 2003, “*¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*”, Fundación Corona, Bogotá, Colombia.

Gutiérrez Sanin, Francisco, 1996, *“Dilemas y paradojas de la transición participativa” en Análisis Político N° 29*, mayo-agosto, IEPRI, Bogotá, Colombia.

Ibarra, Pedro, Gomá Ricard y Marí Salvador, 2002, “*Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos*” en Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas, Icaria, Barcelona.

Ortiz, Santiago, 2004, “*Cotacachi: Una propuesta por la democracia participativa*”, FLACSO, Quito, Ecuador.

Parra, Oscar, 2002, “Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una vivencia” en González R. Esperanza, Velásquez Fabio (coord), 2003, “*¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*”, Fundación Corona, Bogotá, Colombia.

Panfichi, Aldo (Coordinador), 2002, “*Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*”, Fondo de Cultura Económica, México.

Ramírez, Franklin, 2001, “*La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*”, CIUDAD, Ensayos FORHUM No.16, Quito

Ramírez, Franklin; Campuzano, Álvaro, 2001, “*Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa*” Centro de Investigaciones CIUDAD Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local ALOP - CLAEH, Quito, Ecuador.

Ramírez, Franklin, 2006, “*La planeación participativa en Medellín: saberes producidos, saberes marginados*”. Ponencia presentada en la conferencia franco-alemana “Y a-t-il un savoir citoyen mobilisable dans la démocratie participative?” Paris: CIERA (en prensa)

Ramírez, Franklin, 2001, “*La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores sociales en dos cantones indígenas del Ecuador*”, Centro de Investigaciones CIUDAD, PGU, Quito.

Sintomer, Yves, 2005, “*El Imperativo deliberativo*”, en Estudios Políticos N° 19, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Sintomer, Yves, 2002, “*Porto Alegre: Los desafíos de la democracia participativa*” Ediciones Abya Yala , Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador.

Urán, Omar, 2000, “*Descentralización político-administrativa y participación ciudadana*” en *La ciudad en movimiento, Movimientos sociales, democracia y cultura en Medellín y el área metropolitana del Valle de Aburrá*, IPC, Medellín, Colombia.

Uribe, María Teresa, “*las promesas incumplidas de la democracia participativa*”, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 2002,

Vargas Cortéz, Soraya “Foros Participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura”, en Lumbano, Catia Wanderley, 2006 “Diseño institucional y participación política: experiencias en el brasil contemporáneo”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Velásquez, Fabio, 2003 “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática.” En Carrión, Fernando, “*Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*”, FLACSO Sede Ecuador.

Zárate Ardela, Patricia, 2005, “*Participación ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*”, Instituto de Estudios Peruanos IEP Ediciones, Lima, Perú.

Anexos

Cuadros de Entrevistas

Cuadro de Personas Entrevistadas	
(Entrevistas a profundidad)	
Dirigentes Comunitarios	Aulo Erazo Presidente Aso Comuna 10
	Sixto Benavides Presidente Junta Administradora Local Comuna 10
	Sandra Benavides JAC Santa Matilde
	Francisco Erazo Secretario Asocomuna
Ex Alcaldes (asesores, personas cercanas a la campaña y al proceso)	María Figueroa Fiscal Asocomuna
	Oswaldo Arteaga Tesorero Asocomuna
	Antonio Navarro Wolf (1995 - 1997) Ex - Alcalde
Funcionarios Públicos Administración 2000-2003	Eduardo Alvarado (2000-2003) Ex - Alcalde
	Raúl Delgado Guerrero (2004 - 2007) Ex - Alcalde
	Raúl Delgado Guerrero Ex Director Municipal de Planeación 2003
Funcionarios Públicos Administración 2004-2007	Harold Montúfar Ex Director Municipal de Planeación 2003
	Oscar Tito Mora (2005) Asesor Ex Coordinador Proyecto Planificación y Presupuestación Participativa
	Jairo López R. (2004 - 2007)

	Ex Director Municipal de Planeación
	Adriana Oviedo (2004 - 2007) Ex Secretaria de Hacienda Municipal
	Plinio Pérez M. (2004 - 2007) Ex Secretario de Desarrollo Social
Período 2008 - 2010	Harold Ruíz - Polo Democrático - Concejal actual y concejal período (2004-2007)

Criterios para calificación Cabildos 2005

CRITERIOS

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Idea	10	15
Perfil Básico	12	
Proyectos en Ejecución	13	
Proyectos que Atiendan Emergencias	15	

1. ESTADO Y PERFIL DEL PROYECTO (Descripción del Proyecto)

2. COBERTURA GEOGRÁFICA

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Propuesta Barrial	8	15
Interbarrial	10	
Propuesta de Comuna	12	
Intercomunal	15	

3. INVERSIONES REALIZADAS EN CABILDOS ANTERIORES

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Inversiones mayores a 100 millones de pesos	3	10
Inversiones entre 50 y 100 millones de pesos y/o comunales	5	
Inversiones menores de 50 millones de pesos	8	
Ninguna Inversión	10	

4. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROYECTO

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Menor de 5% de persona en nivel 1 y 2	4	15
Entre 5.1% y 10% de personas en nivel 1 y 2	6	
Entre 10.1% y 15% de personas de nivel 1 y 2	8	
Mayor de 15.1% de personas en nivel 1 y 2	15	

5. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROCESO

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Participación en menos del 50% del proceso	2	10
Participación en el 50% del proceso	5	
Participación en el 100% del proceso	10	

6. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA PRIORIZACIÓN

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Menos de 30 personas	0	10
Entre 31 y 50 personas	2	
Entre 51 y 100 personas	4	
Entre 101 y 150 personas	6	
Entre 151 y 200 personas	8	

Más de 200 personas	10	
---------------------	----	--

7. APOORTE DE LA COMUNIDAD EFECTIVO BIENES VALORADOS

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Aporte certificado de la comunidad menor 5% del valor total del proyecto o mano de obra no calificada.	6	10
Aporte certificado de la comunidad entre el 5.1 y 15% del valor total del proyecto.	8	
Aporte certificado de la comunidad mayor del 15.1% del valor total del proyecto.	10	

8. VOTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN EL CABILDO

CRITERIOS	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Propuesta con mayor votación	15	15
Propuesta con Segunda votación	13	
Propuesta con Tercera votación	11	
Propuesta con Cuarta votación	10	
Propuesta con Quinta votación	9	
Propuesta con Sexta votación	8	
Propuesta con Séptima votación	7	

ALCALDÍA DE PASTO
PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA
VALORACIÓN

COMUNA O CORREGIMIENTO:			
NOMBRE DEL PROYECTO:			
	PUNTAJE MÁXIMO	PUNTAJE	OBSERVACIONES
ESTADO Y PERFIL	15		
COBERTURA GEOGRÁFICA	15		
INVERSIONES CABILDOS ANTERIORES	10		
POBLACIÓN BENEFICIARIA	15		
PARTICIPACIÓN - PROCESO	10		
PARTICIPACIÓN - PRIORIZACIÓN	10		
APORTE COMUNIDAD	10		
VOTACIÓN EN EL CABILDO	15		
PUNTAJE TOTAL	100		

ALCALDÍA DE PASTO
PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA
VALORACIÓN

COMUNA O CORREGIMIENTO:			
NOMBRE DEL PROYECTO:			
	PUNTAJE MÁXIMO	PUNTAJE	OBSERVACIONES
ESTADO Y PERFIL	15		
COBERTURA GEOGRÁFICA	15		
INVERSIONES CABILDOS ANTERIORES	10		
POBLACIÓN BENEFICIARIA	15		
PARTICIPACIÓN - PROCESO	10		
PARTICIPACIÓN - PRIORIZACIÓN	10		
APORTE COMUNIDAD	10		
VOTACIÓN EN EL CABILDO	15		
PUNTAJE TOTAL	100		

COMUNA O CORREGIMIENTO	NOMBRE DEL PROYECTO	PERFIL DEL PROYECTO	COBERT. GEOGRÁFICA	INVERSIONES CABILDOS	POBLACIÓN BENEFICIARIA	PARTICIPACIÓN PROCESO	PARTICIPACION PRIORIZACION	APORTE COMUNIDAD	VOTACIÓN CABILDO	PUNTAJE TOTAL

Población

En el último censo de Población y Vivienda, que se hizo, en el año 2005, y realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la población de Pasto está distribuida así:

Tabla 5. Censo General de 2005

Resultados Censo General 2005	
Población	383.846
Cabecera	312.759
Hombres	181.434
Mujeres	202.412

Hogares	96.364
Viviendas	92.343
Unidades Económicas	24.214
Unidades Agropecuarias *	6.100

* Unidades Asociadas a vivienda rural

Tomado de <http://www.dane.gov.co>

Tabla 6. Grupos poblacionales por edades Municipio de Pasto 2002

GRUPOS POBLACIONALES	NUMERO	PORCENTAJE
Menores de 1 año	7888	2
Menores de 5 años	41581	10.5
Menores de 15 años	131870	33.3
De 5 a 19 años	131.870	33.3
De 15 a 59 años	236.020	59.6
De 60 y más	28.512	7.2

Fuente: DANE.