

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Asesor: Marco Córdova Montúfar
Lectores/as: Guillaume Fontaine y Margarita Manosalvas

Quito, enero de 2018

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
La institucionalización como problema de política pública	5
1.1. El objeto de estudio: las políticas públicas como variables dependientes.....	5
1.2. La institucionalización como problema de política pública: una perspectiva.....	9
convergente anclada en la “lógica de lo adecuado”	9
1.3. El presupuesto participativo como política pública: una caracterización a partir.....	23
de los instrumentos	23
1.4. Institucionalización del presupuesto participativo como política pública: hipótesis....	27
de estudio	27
1.4.1. El rol del alcalde en la institucionalización del presupuesto participativo	28
1.4.2. El rol de la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo	30
Capítulo 2	41
El presupuesto participativo como campo de estudio	41
2.1. Presupuesto participativo: un objeto de estudio polémico	41
2.2. El presupuesto participativo en la práctica: patrones de innovación y difusión.....	44
2.3. Debates ideológicos y analíticos sobre el presupuesto participativo	45
Capítulo 3	53
La institucionalización del presupuesto participativo en Pasto (1995-2016)	53
3.1. Pasto como caso de estudio	53
3.2. Contexto y antecedentes	55
3.3. La institucionalización del presupuesto participativo en Pasto	63
3.3.1. Fase de experimentación (1995-1997).....	64
3.3.2. Ensayo fallido de alternativas institucionales (1998-2000).....	71
3.3.3. Consolidación institucional (2001-2011).....	74
3.3.4. Prueba de la institucionalización (2012-2016)	94
3.4. La institucionalización: proceso abierto pero no contingente	106
Capítulo 4	112

El rol del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016)	113
4.1. La adopción inicial: la iniciativa política de Antonio Navarro Wolff (1995-1997)....	114
4.2. La costosa interrupción temporal: cambio de conducción política de Jimmy Pedreros (1998-2000)	118
4.3. La consolidación: sinergia entre los sucesivos alcaldes y la sociedad civil organizada (2001-2011).....	120
4.4. La prueba de institucionalización: el rol determinante de la sociedad civil (2012-2016).....	127
4.5. La institucionalización: variaciones en el rol de los agentes	134
Conclusiones	137
Anexos	144
Lista de referencias	145

Ilustraciones

Figuras

3.1. Recursos invertidos en el PP (1995-2016)	108
3.2. Proyectos aprobados a través del PP (1995-2015)	109
3.3. Proyectos por ámbitos sectoriales (2001-2015)	109
3.4. Participación en el PP (1995-2015)	110

Tablas

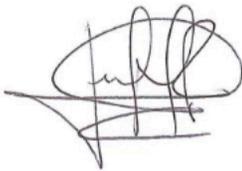
1.1. El presupuesto participativo como política pública: dimensiones, variables y recursos	25
1.2. Operacionalización de variables	36
1.3. QCA para la selección de casos	40
2.1. Dimensiones y variables del presupuesto participativo	42
3.1. Barrios y veredas del municipio de Pasto	54
3.2. Participación en los cabildos abiertos por corregimiento (1995-1997)	69
3.3. Proyectos e inversiones por corregimiento (1995-1997)	69
3.4. Inversión por comunas y corregimientos (2001-2003)	79
3.5. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2001-2003)	80
3.6. Inversión por comunas y corregimientos (2004-2007)	84
3.7. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2004-2007)	85
3.8. Inversión por comunas y corregimientos (2008-2011)	92
3.9. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2008-2011)	93
3.10. Estado de los proyectos a diciembre de 2011 (2001-2011)	96
3.11. Estado de los proyectos a abril de 2015 (2001-2011)	101
3.12. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2012-2015)	102
4.1. Rol del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del PP (1995-2016)	136

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Miguel Rodrigues de Caires, autor de la tesis titulada “La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2018.



Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Resumen

La institucionalización de las políticas públicas ha sido un problema teórico relativamente poco considerado en el análisis de políticas. En la literatura académica, un asunto en discusión es el relativo a la sostenibilidad de las denominadas “instituciones participativas”, de las cuales el presupuesto participativo (PP) es una de las más difundidas. A partir de la pregunta de ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP?, se plantea la como hipótesis que los incentivos para que los alcaldes transfieran autoridad decisoria a la ciudadanía y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil (variables independientes) son factores determinantes de la institucionalización del PP (variable dependiente). Adicionalmente, se argumenta que la propia dinámica interna del proceso de institucionalización, particularmente la secuencia de su construcción en términos de narrativas, prácticas y reglas, influye sobre su robustez.

Mediante la utilización del análisis cualitativo comparado (csQCA), es seleccionada de manera deductiva la política de PP del municipio de Pasto en el período 1995-2016 como caso de estudio. El estudio de este caso se desarrolla a partir de la identificación de cuatro fases o momentos del proceso de institucionalización (experimentación, ensayo fallido de alternativa, consolidación y puesta a prueba), cada una referida a un estadio del proceso así como a una combinación específica de las dos lógicas de acción identificadas como variables explicativas.

Entre otras cosas, se concluye que la institucionalización constituye un proceso abierto, dependiente de la agencia, sometido a la tensión abierta entre los cambios generados en su contexto y la dinámica interna de desarrollo institucional. La creciente dificultad para desmontar o terminar la política se explica, en primer lugar, por la superación de su dependencia exclusiva de la decisión del alcalde, derivada de una estructura de incentivos políticos favorable, y la progresiva apropiación de la política por parte de segmentos de la sociedad civil, relacionada con el grado de su capacidad organizativa y autonomía. La política marca así una trayectoria de una plena dependencia inicial con respecto a la decisión discrecional del alcalde a una situación más compleja, en la cual la sociedad civil tiene capacidad de incidir en la estructura de incentivos del alcalde y, por tanto, de forzar la continuación de la política.

En segundo lugar, la fortaleza de la institucionalización se asocia también a la propia secuencia de la construcción de la política, tempranamente conectada con las narrativas y prácticas dominantes en el entorno y progresivamente dotada de reglas abiertas y flexibles. Esta dinámica “interna” es clave para comprender la capacidad de la política de mantener alta legitimidad a pesar de sus déficits de eficacia, así como para incentivar a actores con diferentes intereses a participar dentro de la arena y no buscar su terminación.

Agradecimientos

Una investigación como esta nunca es el producto exclusivo del esfuerzo individual. He debido asumir este trabajo en condiciones que me atrevo a calificar de adversas. Mientras desarrollaba esta labor, he tenido que gestionar el impacto psicológico de presenciar el colapso político, económico y social del país del que provengo, en el que aun residen mis más cercanos familiares. Esto, aunque no sea excusa, ha puesto un manto de mayor incertidumbre sobre mis responsabilidades. Además, la decisión de encarar una investigación de este nivel en un caso casi totalmente desconocido, en un contexto nacional ajeno e inexplorado, me obligó a asumir un trabajo de “aclimatación” adicional, al cual dediqué mucha energía pero que, aun así, sigo considerando insuficiente.

A pesar de esto, pude contar con el apoyo de muchas personas que me brindaron su invaluable asistencia en distintos momentos. En primer lugar, agradezco la paciencia, confianza y receptividad de mi tutor, Marco Córdova, quien orientó este trabajo con criterio y calidad. Extiendo este agradecimiento a todos los profesores con los que pude interactuar durante esta etapa en FLACSO Ecuador, institución a la que agradezco infinitamente la oportunidad de cursar en condición de becario estudios de tan alto nivel de calidad y exigencia.

En segundo lugar, agradezco a mi compañera Diana Figueroa, quien me apoyó desinteresadamente al fungir como puente para mi trabajo de campo en Pasto, ciudad en la que pude conocer un grado de amabilidad y sencillez al que estaba poco habituado. Extiendo este agradecimiento a otros compañeros como Gabriela Sotelo, Jesús Zúñiga, Danny Ramírez y Sayda Unkuch, quienes transitaron conmigo esta ruta. En tercer lugar, expreso mis agradecimientos a multitud de personas que, desde distintas posiciones, colaboraron entusiastamente conmigo en el acceso y provisión de información. A Rodrigo Figueroa, María Fernanda Figueroa, Harold Montúfar, Álvaro Cabrera, Fausto Malte y Mariana Vallejo, por solo mencionar algunos, extiendo mi gratitud.

Finalmente, agradezco el apoyo de personas cercanas que representan mi principal motivación en la búsqueda muchas veces frustrante de la calidad académica. A Rachel Brito y a Odilia Caires les debo las ganas de continuar; mis logros, si hay alguno, es más de ellas que mío.

Introducción

El análisis de políticas públicas como disciplina singular se caracteriza por asumir las políticas como objeto de estudio o, en otros términos, variable dependiente. En la literatura académica, sin embargo, el presupuesto participativo (PP) ha tendido a ser caracterizado como institución participativa o como espacio para la participación social, proviniendo sus principales análisis de disciplinas como la ciencia política y la sociología política. En los pocos estudios relevantes en los que el PP ha sido catalogado como “política” o “programa” (Avritzer 2002; Wampler 2007), no se ha avanzado a profundizar en las implicaciones teóricas de esta definición ni, por tanto, a indagar sobre las problemáticas analíticas propias de los estudios de políticas.

Por otro lado, si bien desde la ciencia política y la sociología política se han debatido las condiciones que explican el “éxito” del presupuesto participativo, destacando la influencia determinante que tienen la “voluntad” política de los gobernantes locales y la fortaleza del tejido asociativo existente en el municipio (Goldfrank 2006, 2007; Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez 2011), el atributo “exitoso” no ha sido operacionalizado y, por su connotación normativa, ha sido objeto de fuertes desencuentros. Además, en esta literatura la noción de “institucionalización” se ha utilizado en un sentido estricto y limitado como la “legalización” del proceso, su continuidad en el tiempo o su vinculación legal o administrativa con procesos marco de planificación estratégica municipal (Cabannes 2004a).

En función de estos antecedentes, en este trabajo se propone asumir el PP como política pública y, consecuentemente, analizar su institucionalización como un problema de política. Como se discutirá en el capítulo 1, la noción de institucionalización ha sido fundamentalmente abordada en el marco neoinstitucional, especialmente en investigaciones desarrolladas desde la ciencia política y la sociología de las organizaciones. Recogiendo y combinando algunos de estos aportes neoinstitucionalistas, se adopta una noción compleja de institucionalización, referida a la estabilización, sostenimiento o robustecimiento de la política como regla o arena de toma de decisiones públicas en el marco de cambios contextuales relevantes y potencialmente desestabilizadores.

De acuerdo con esta perspectiva, la institucionalización sería un proceso derivado de una dinámica externa, aunque también dependiente de una dinámica interna complementaria. En cuanto a la primera, el proceso de institucionalización dependería de la presencia de lógicas de acción favorables al mantenimiento de la política entre determinados actores claves, lógicas que incentivarían y habilitarían a estos actores a invertir recursos en la arena de la política. En cuanto a la dinámica interna, la fortaleza del proceso de institucionalización también responde a la secuencia y modo de construcción de la política, particularmente al orden en el que la misma se transforma y consolida en forma de narrativas, prácticas y reglas.

La investigación se inscribe en el marco teórico neoinstitucionalista. Si bien el planteamiento teórico se ancla en el neoinstitucionalismo sociológico y se expresa en la noción de la lógica de lo adecuado, se parte de esta base para desarrollar una comprensión amplia y convergente de las instituciones, en la que se consideran las narrativas, prácticas y reglas (Lowndes y Roberts 2013). De este modo, se intenta captar la dinámica entre las lógicas de acción dominantes en el ámbito sociopolítico local -lógicas que atienden a un criterio de adecuación- y el propio proceso de construcción institucional. El enfoque neoinstitucionalista se considera más apropiado en tanto permite apreciar en su complejidad los procesos por los cuales las políticas se convierten en instituciones, es decir, se estabilizan y adquieren valor.

En específico, la pregunta de investigación que orienta este trabajo es ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP? La hipótesis sostenida, referida a la dinámica externa mencionada previamente, es que los incentivos para que los alcaldes transfieran autoridad decisoria a la ciudadanía y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil (variables independientes) son factores determinantes de la institucionalización del PP (variable dependiente). Tanto los incentivos políticos como la propia organización social atenderían a una lógica de lo adecuado.

Por la propia naturaleza compleja del planteamiento, el requerimiento asociado de abarcar un período amplio de estudio y las restricciones de tiempo de toda tesis de maestría, se ha seleccionado como método el estudio de caso. El abordaje ha sido deductivo, al construirse una problemática teórica a partir de la cual se ha realizado la definición del universo de casos y la selección del caso de estudio. Mediante la aplicación de la tabla de verdad del análisis cualitativo comparado (csQCA), se ha realizado la selección del caso de Pasto (Colombia),

durante el período 1995-2016. A partir del esquema de operacionalización de las variables, la información empírica fue recogida a través de la revisión documental y una serie de entrevistas, semiestructuradas y estructuradas, dirigidas a informantes claves y representantes de organizaciones sociales.

El trabajo está compuesto por cuatro capítulos. En el primero, correspondiente al marco teórico, se discute y define la institucionalización como un problema de política pública. Para ello, se justifica la inscripción del planteamiento de estudio en el marco analítico neoinstitucionalista, se construye su anclaje en la corriente específica del neoinstitucionalismo sociológico, particularmente en sus aplicaciones en la ciencia política, y se recogen e integran aportes complementarios enmarcados en lo que algunos autores han calificado como “tercera fase”, de convergencia y consolidación, del neoinstitucionalismo (Lowndes y Roberts 2013). Esta última integración es la que permite robustecer el análisis, al agregar la perspectiva interna a la externa establecida en la hipótesis de estudio. En esta sección, también se incluye la justificación del PP como política pública, tarea para la cual se echa mano del denominado enfoque instrumental.

El segundo capítulo está dedicado al estado del arte temático e incluye un repaso de la literatura producida en torno al PP. Con el objeto de ordenar y clasificar esta literatura, se combinan criterios geográficos, temporales y disciplinarios. Este ejercicio permite confirmar que la institucionalización del PP, más comúnmente denominada “sostenibilidad”, constituye una problemática de estudio actualmente muy relevante, expoliada por la experiencia de agotamiento y retroceso de experimentos referenciales, así como por el debate aún abierto sobre las ventajas y desventajas de la legalización.

El tercer y cuarto capítulos están dedicados al estudio del caso de Pasto. En el tercero, se realiza la caracterización del proceso de institucionalización como variable dependiente. Para ello, se segmenta el período en cuatro etapas, cada una representando un momento del proceso: experimental, de ensayo de alternativas, de consolidación y de prueba. Para cada etapa se describe la evolución de las manifestaciones empíricas de la institucionalización, insertas en aspectos como la visión, reglas, metodología y funcionamiento, revelándose una dinámica que, si bien no es lineal ascendente, conforma una tendencia general al mantenimiento o robustecimiento de la política. Además, en esta sección se introduce la

discusión sobre la dinámica interna del proceso de institucionalización, evidenciándose que la secuencia y el modo de construcción del propio proceso es determinante de su adaptabilidad, y por tanto, de su resistencia, puesta a prueba en el último período definido.

El cuarto capítulo, finalmente, es utilizado para evidenciar empíricamente la hipótesis de estudio. Siguiendo las cuatro fases definidas previamente, se discute la relevancia que sobre cada momento del proceso de institucionalización tuvieron los incentivos políticos de los sucesivos alcaldes y la capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil local. A este respecto, se concluye que el proceso sigue una trayectoria en tres momentos: uno inicial en el que la decisión política unilateral del alcalde, movida por incentivos, es determinante de la adopción o suspensión; uno, intermedio, en el que la interacción del alcalde y de la sociedad civil en torno a un objetivo común es fundamental para entender la consolidación; y uno, final, en el que segmentos de la sociedad civil organizados y con autonomía desempeñan un rol clave en el cambio de los incentivos del alcalde y, consecuentemente, en el mantenimiento de la política. La trayectoria así dibujada revela la institucionalización como el producto de la pérdida relativa de poder discrecional por parte del decisor legalmente habilitado para definir, reformar o suspender la política.

Capítulo 1

La institucionalización como problema de política pública

1.1. El objeto de estudio: las políticas públicas como variables dependientes

El campo de las políticas públicas emergió en un singular contexto histórico e intelectual. Aunque sus antecedentes pueden rastrearse en los trabajos pioneros sobre organización burocrática y administración racional, producidos entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, la consolidación de las políticas públicas como ámbito de investigación solo puede entenderse en el marco de un conjunto de procesos políticos y socioeconómicos desplegados durante la primera mitad del siglo XX. Los efectos desestabilizadores del *crack* del 29, la implementación del *New Deal*, la consolidación del Estado benefactor, el ascenso del modelo de regulación keynesiana, y la apertura de una disputa ideológica y geopolítica entre regímenes democráticos y totalitarios, sumado al desarrollo metodológico de las disciplinas científicas especializadas, conformaron un entorno favorable a la vinculación del conocimiento experto y la decisión pública (Fontaine 2015).

La primera propuesta en este sentido fue formulada por Harold Lasswell, quien la denominó *policy sciences* para dar cuenta de su carácter holístico como orientación que atraviesa a las distintas disciplinas científicas y dirige sus esfuerzos hacia la construcción de un enfoque de la decisión óptima, capaz de dar respuesta a los “problemas fundamentales del hombre en sociedad” (Lasswell 1992a, 89). El planteamiento buscaba atender un vacío en la producción de conocimientos sobre los asuntos públicos: mientras que la ciencia política convencional centraba su atención en la legitimidad política del gobierno y la administración pública tenía su foco en la ejecución procedimental de las decisiones, el proceso de la toma de decisiones públicas como tal recibía muy poca atención (Aguilar 2010).

Tres atributos caracterizaron este enfoque innovador. La contextualidad, en el sentido de entender las decisiones como componentes de procesos sociales más generales. La orientación hacia los problemas, consistente con su vocación práctica. Y la diversidad, entendida como el aprovechamiento de la multiplicidad de métodos y técnicas de investigación desarrolladas en las distintas disciplinas científicas (Lasswell 1992b).

Lasswell reconoció la existencia de dos dimensiones en los estudios de políticas que, aunque fueron originalmente concebidas como complementarias, terminarían por fracturar el campo. El conocimiento “del” proceso de políticas se asoció con el estudio de la toma de decisiones; mientras que el conocimiento “en” el proceso tenía que ver con la evaluación y optimización del contenido de dichas decisiones (Lasswell 1992b). Asociada con esta diferenciación entre dos objetos de estudio –contenido y proceso decisional-, el autor dio forma temprana al dilema entre la vocación científica y la orientación axiológica de las ciencias de políticas. La dificultad para conciliar el compromiso científico de los métodos con el compromiso humanista de los fines sería un determinante de la fragmentación de la disciplina.

En efecto, la tensión abierta entre las bases conductistas y humanistas de las ciencias de políticas condujo al afianzamiento en su seno de dos tradiciones. La primera, denominada sinóptica o empírico-analítica, concentró su interés en la *policy*, desarrollando investigaciones de alcance sistémico a través de métodos estadísticos con el fin de optimizar la calidad de las decisiones. La segunda, anti-sinóptica o neopluralista, asumió la discusión sobre las cuestiones valorativas, abarcando análisis contextuales y de casos guiados por el criterio más acotado de la racionalidad social. Estos estudios dieron mayor relevancia a la *politics*, indagando acerca de la influencia del poder sobre los procesos de políticas (Garson 1992; Valencia y Álvarez 2008). Detrás de estos planteamientos se dilucidaban dos concepciones sobre el carácter -absoluto o limitado- de la racionalidad en la toma de decisiones (Aguilar 2010).

La decepción generada por la persistencia de deficiencias en el desempeño práctico de las políticas estimuló no solo la segmentación del campo de estudio en las fases del proceso secuencial originalmente identificadas por Lasswell, sino la emergencia a partir de la década de 1970 de una aproximación al proceso más modesta, denominada “análisis de políticas” (Fontaine 2015). A través de este enfoque, el campo se abrió a la influencia de aportes provenientes de la ciencia política, la sociología y la historia, quebrando el dominio disciplinar que los economistas habían instaurado. El foco de atención se desplazó de los problemas públicos a los problemas de la política (Valenti y Flores 2009). Desde entonces, el campo ha evolucionado hacia la complejización, manifestada en la ampliación de sus temas, estrategias analíticas y audiencias (Mintron y Williams 2013).

La heterogeneidad de aproximaciones desplegadas por estos estudios se revela en la falta de acuerdos sobre el propio estatuto disciplinario del análisis de políticas, así como en la diversidad de definiciones asignadas al propio objeto de estudio. Como expone Landau (1992, 275-276), “el análisis de políticas es visto como un subconjunto del concepto de lo político, o como idéntico sin más a lo político, como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medio para atacar de manera integrada los problemas sociales”.

En este sentido, el análisis de políticas ha sido alternativamente catalogado como ámbito de las ciencias sociales, campo de investigación de la ciencia política y, en una óptica asumida en esta investigación, disciplina autónoma. Para Valenti y Flores (2009), el flujo de influencias provenientes de la ciencia política y la economía han convertido al análisis de políticas en un campo híbrido, tributario de las ciencias sociales. En cambio, Valencia y Álvarez (2008) califican a las políticas como una subdisciplina politológica. Para estos autores, esta integración se habría producido en la década de 1980, en el marco de los esfuerzos institucionalistas por abrir la “caja negra” del Estado y analizar los procesos mediante los cuales se ejerce el poder. Desde otra postura, autores como Méndez (2010) y Fontaine (2015) han advertido de la necesidad de identificar un campo disciplinar propio del análisis de políticas, tarea que exige identificar los marcos analíticos y los métodos que le son distintivos.

Bajo esta óptica, el desafío de esta singular disciplina consiste en reconocer las políticas como variables dependientes e identificar las teorías explicativas como sus variables independientes (Méndez 2010). A diferencia de las ciencias sociales convencionales, que observan las políticas como factores “autónomos” que impactan sobre determinados fenómenos políticos, económicos y sociales, el análisis de políticas las asume como funciones resultantes de eventos colectivos, comportamientos individuales, trayectorias endógenas, relaciones de poder y estructuras simbólicas y materiales. La labor del analista de políticas residiría en “describir las variables que caracterizan las fuerzas y debilidades del Estado contemporáneo, para explicar o interpretar la coherencia, efectividad y eficiencia de las decisiones del gobierno” (Fontaine 2015, 29).

Este planteamiento ha conducido a dos ejercicios analíticos muy relevantes. En primer lugar, frente a la falta de definiciones consensuadas, se ha trabajado en la caracterización de las políticas. En segundo lugar, tras el reconocimiento de las políticas como fenómenos

dependientes del contexto, el énfasis se ha colocado en el desarrollo de teorías de alcance medio, apropiadas para observar las variaciones y darles una explicación teórica.

A pesar de la dispersión conceptual, en la literatura se reconoce que toda política satisface a nivel empírico cuatro atributos esenciales: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y proceso” (Roth 2007, 27). A este conjunto puede sumársele el elemento de la interacción, medular en las nuevas formas de gobernanza, con lo cual pueden definirse las políticas como un “acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención” (Muller y Surel 1998, 128, citado en Fontaine 2015, 25).

Del mismo modo, se admite que las políticas no constituyen datos empíricos, sino, como aclara Muller (2006, 53) “hechos construidos por la investigación” o, más precisamente, categorías analíticas. Como tales, son susceptibles de caracterización y problematización con fines de investigación. Las principales problemáticas que a estos efectos se han discutido en la literatura han sido las del cambio, la falla y el diseño de las políticas.

Por otro lado, el desarrollo de las bases de la disciplina también ha implicado la articulación de enfoques analíticos en cuyo marco se han construido aproximaciones teóricas alternativas a las problemáticas de estudio. Una clasificación aceptada es la que divide el campo entre enfoques cognitivistas, racionalistas y neoinstitucionalistas, cada uno concentrado en una variable explicativa fundamental: ideas, intereses e instituciones, respectivamente (Fontaine 2015). En particular, las diversas corrientes neoinstitucionalistas han sido reconocidas como las teóricamente más prometedoras debido a su capacidad de dialogar tanto con las posturas cognitivistas como con las racionalistas; esta evolución ha conducido a autores como Fontaine (2015) a señalar la existencia de un “paradigma institucionalista” en construcción en el diseño y el análisis de políticas.

1.2. La institucionalización como problema de política pública: una perspectiva convergente anclada en la “lógica de lo adecuado”

El análisis de políticas ha alimentado los debates sobre las principales problemáticas de políticas. Porciones importantes de la literatura han abordado fenómenos como la dinámica, el desempeño y la consistencia interna de las políticas, dando forma a discusiones teóricas de rango medio sobre el cambio (Capano 2010), la falla (Peters 2015) y el diseño (Howlett 2009), respectivamente. En general, estas investigaciones se han visto favorecidas por el creciente énfasis en los instrumentos como objetos de análisis empírico (Hood 2007).

Una problemática teórica relativamente desatendida en la disciplina es la institucionalización. Se trata de un asunto sobre el que no se ha profundizado teóricamente en el campo de las políticas (Medellín 2006); sus principales desarrollos se han producido en disciplinas asociadas como la ciencia política y la sociología.

Sin embargo, no se trata de un asunto desconectado de los debates centrales. En realidad, como se verá en el desarrollo del análisis, como problemática singular, la institucionalización tiene que ver con el cambio, la falla y el diseño. En primer lugar, la institucionalización se incrusta en las dinámicas de cambio y estabilidad que atraviesan a las políticas, aludiendo a la combinación de adaptabilidad (frente a los cambios contextuales) y continuidad (de determinados parámetros institucionales). En segundo lugar, este fenómeno alude a la legitimación de determinados criterios y formatos de intervención en los asuntos públicos, lo que necesariamente atrae a la discusión el problema de la eficacia (o falla) de tales intervenciones. Finalmente, la institucionalización, al menos en la perspectiva de Huntington (1997), depende de la coherencia interna de las reglas y organizaciones, lo que pone el foco en una discusión sobre su diseño.

El interés académico por la institucionalización ha emergido en el marco del llamado “retorno de las instituciones” a las ciencias sociales, producido durante la década de 1980 (Caballero y Arias 2013). Se trata de una problemática característicamente neoinstitucionalista, que alude en términos simplificados a los procesos por los cuales una regla o estructura se convierte en institución. En buena medida por ello, los abordajes desde el racionalismo y el cognitivismo, al no asignar un carácter determinante a las instituciones, parecen insuficientes e inadecuados.

En términos básicos, los enfoques racionalistas conciben el comportamiento colectivo como el resultado de estrategias maximizadoras ejecutadas por individuos egoístas, cuyas preferencias son formadas fuera del ámbito institucional (Buchanan 2005). La política es aquí concebida como la agregación de preferencias individuales a través del intercambio racional (March y Olsen 1995). En ese sentido, las instituciones por sí mismas carecen de relevancia, ya que resultan de “la simple suma de las prioridades al nivel individual” (DiMaggio y Powell 1999a, 34). De esta premisa se deriva que los procesos de institucionalización son funciones de las correlaciones de poder e intereses; en la medida en que tales correlaciones cambian, las instituciones se ajustan automáticamente. Para Shepsle (1989), el único escenario en que una institución podría sostenerse es aquel en el que ninguna coalición de agentes con capacidad decisoria desee alterarla. Se maneja así una noción de institucionalización débil, estrictamente formal y epifenómica.

Por su parte, los enfoques cognitivistas se han caracterizado por otorgar mayor relevancia al cambio que a la estabilidad. En general, estos autores conciben las políticas como fenómenos dinámicos: *“Change is the normal status of policy-making, whereas stability is simply contingent upon human agency”* (Capano 2013, 451). El foco de estas investigaciones suele estar colocado en la introducción y el afianzamiento de nuevas ideas y sus impactos, incrementales o paradigmáticos, sobre el cambio de las políticas. Si se reconoce la presencia de resistencias institucionalizadas –como las supuestas por la existencia de subsistemas de políticas o las derivadas de la estructuración de las políticas en varios órdenes de abstracción– es solo como factores que obstaculizan el cambio. En ese sentido, la noción de institucionalización manejada aquí es, aunque empíricamente relevante, teóricamente residual.

Como precisan Lowndes y Roberts (2013), el neoinstitucionalismo emerge como reacción al carácter “subsociado” de las teorías conductistas y racionalistas dominantes desde fines de los años cincuenta. Su planteamiento gira en torno a la idea de que el modo en que se organiza la vida política es determinante del desempeño político. Su rasgo distintivo estriba en su identificación de las instituciones –particularmente de las reglas y prácticas que las caracterizan y de los modos en que los actores interactúan con ellas– como la forma más parsimoniosa, robusta y directa de explicar la vida política.

De acuerdo con Peters (2003), el denominado “nuevo institucionalismo” rompió tanto con el institucionalismo clásico como con los enfoques conductistas y racionalistas. Con respecto al primero, las perspectivas neoinstitucionalistas cuestionaron su vocación estrictamente descriptiva, su afán normativo y su foco exclusivo en la dimensión formal de las instituciones. Con respecto a los segundos, los neoinstitucionalistas criticaron la poca relevancia otorgada a las instituciones y denunciaron el reduccionismo utilitarista manifestado en la presunción de que el comportamiento colectivo puede siempre remitirse al individual, el cual a su vez solo puede ser entendido como una función de cálculos y motivaciones económicas.

Aunque el influjo neoinstitucionalista atravesó las ciencias sociales en su conjunto, es claro que el origen y desarrollo del análisis de políticas debe mucho a la renovada preocupación por el rol de las instituciones sobre la acción pública. En efecto, como se señaló previamente, el surgimiento del análisis de políticas se vio favorecido por el influjo de aportes neoinstitucionalistas provenientes, entre otras disciplinas, de la sociología y la ciencia política. Buena parte de estas contribuciones alimentó el esfuerzo por explicar los procesos y dinámicas, tanto internas como externas al Estado, que tienen incidencia sobre el desempeño, la estabilidad y la coherencia de las políticas.

Vinculado a su presencia en múltiples disciplinas, la diversidad se ha consolidado como un rasgo característico del neoinstitucionalismo: se trata, como alega Peters (2003, 15), “de un género de diversas especies”. El modo de clasificar estas corrientes, así como el alcance y naturaleza de sus diferencias, es objeto de desacuerdos. Por ejemplo, para el propio Peters es posible identificar seis versiones del nuevo institucionalismo: i) normativo; ii) de la elección racional; iii) histórico; iv) empírico; v) internacional; y vi) social. Para Scott (2010), sin embargo, las corrientes divergen en función del componente de las instituciones al que le dan mayor relevancia. A este respecto, el autor identifica tres “pilares” –normativo, cognitivo y regulativo- conectados cada uno a una corriente. Finalmente, otra clasificación, más común en el análisis de políticas, segmenta el marco neoinstitucionalista en tres perspectivas de acuerdo a la disciplina de la que provienen: sociología, economía e historia (Eslava 2007; Fontaine 2015).

El criterio y la profundidad de las diferencias entre las distintas aproximaciones es también objeto de desacuerdos. Desde cierta óptica, las divergencias son significativas y tienen efectos

teóricos y metodológicos relevantes; desde la otra, las diferencias son sobre todo nominales o de “etiquetas”, existiendo una clara convergencia sustantiva en torno a problemas, objetivos y conceptos comunes. En esta segunda perspectiva, asumida con observaciones en esta investigación, los distintos neoinstitucionalismos constituyen “esfuerzos por proporcionar respuestas nuevas a preguntas viejas acerca del modo en que los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones sociales” (DiMaggio y Powell 1999a, 35).

A pesar de sus diferencias, los enfoques neoinstitucionalistas introducen tres grandes innovaciones: i) el reconocimiento de la relevancia de las convenciones informales y las coaliciones que moldean el comportamiento político ii) la adopción de una visión crítica sobre el trasfondo de valores y relaciones de poder que se manifiesta en los marcos institucionales; y iii) la noción de que las instituciones son creaciones humanas que, si bien moldean el comportamiento, pueden a su vez ser modificadas por la agencia de los actores (Lowndes 2009). En este sentido, se reconoce que las instituciones interactúan de modo complejo con el entorno socioeconómico, influenciándolo a la vez que siendo influenciadas por él (Eslava 2007).

En el mismo sentido, Goodin (1996) ofrece una síntesis en siete claves de la esencia de las diferentes corrientes neoinstitucionalistas:

- i) Los agentes individuales, los grupos y las organizaciones persiguen sus intereses en un marco colectivamente restringido;
- ii) Estas restricciones constituyen instituciones: “patrones organizados de normas y papeles socialmente contruidos así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo” (Goodin 1996, 35);
- iii) Si bien restringen las alternativas de comportamiento, estas restricciones pueden favorecer la consecución de los objetivos propios;
- iv) Además de restringir las acciones, estos factores moldean las motivaciones y preferencias de los agentes bajo su influencia;

v) Las instituciones responden además a trayectorias históricas bajo la forma de elecciones del pasado que restringen las opciones presentes;

vi) Encarnan y distribuyen recursos de poder y capacidades de modo desigual;

vii) A pesar de todo ello, la acción individual y grupal sigue siendo la fuerza motriz de la vida colectiva.

En esa dirección, Lowndes y Roberts (2013) argumentan que, por debajo de la aparente diversidad, se ha ido conformando un único enfoque neoinstitucionalista integrado en torno a un conjunto de conceptos centrales (reglas, prácticas, narrativas) y problemáticas claves (agencia, poder, tiempo, espacio). Para estos autores, este sería el rasgo característico de lo que califican como “tercera fase” del institucionalismo, cuyo despliegue ubican a inicios de la década del 2000. En esta fase, las preocupaciones y desafíos de las diversas corrientes habrían comenzado a converger en torno a unos planteamientos teóricos integradores, lo que estaría contribuyendo a generar explicaciones más robustas sobre la conducta y el desempeño político.

A partir de una postura consistente con esta dinámica, en esta investigación se echa mano de distintos aportes teóricos para generar una concepción robusta de la institucionalización y de sus factores determinantes. En este sentido, se ancla el planteamiento teórico en conceptos y supuestos propios del neoinstitucionalismo sociológico, particularmente en algunas de sus manifestaciones en la ciencia política, complementando la hipótesis así desarrollada con una caracterización “interna” del proceso de institucionalización, derivada de los aportes de “tercera generación” de Lowndes y Roberts.

Este “eclecticismo” moderado se justifica por la propia complejidad del problema de estudio, bajo el supuesto de que la institucionalización resulta de las relaciones dialécticas entre los actores y la propia institución. En este sentido, es necesario considerar, por un lado, los intentos de los diversos agentes, guiados por sus lógicas particulares y en función de sus recursos e intereses, de incidir en la construcción de la institución y, por el otro, la lógica

interna de la propia institución, asociada a la secuencia en que se construyen sus elementos y la interacción que establecen estos entre sí.

En referencia a este segundo elemento, y en atención al hecho de que la institucionalización constituye un “proceso”, el análisis de la hipótesis es abordado a través de la construcción de etapas, fases o momentos. Esto implica, en primer lugar, asumir que la institucionalización es dinámica y, por tanto, su comportamiento varía a lo largo del tiempo. Pero, en segundo lugar, conlleva asumir que dicha variación puede explicarse por referencia a las variables independientes en estudio, de manera que la organización cronológica no tiene la pretensión de constituirse en una explicación alterna a la hipótesis teórica.

En efecto, la definición de las etapas es un producto de la propia investigación empírica del caso que permite observar de manera más sistemática la relación teórica planteada para explicar la institucionalización. Si bien se trata de una herramienta heurística, sin embargo, su proposición se pretende como un aporte de la investigación y, por tanto, no se descarta que, en conexión con la importancia del tiempo y la utilidad de la noción de “secuencia”, tomada de Lowndes y Roberts (2013), tenga implicaciones teóricas que puedan ser trasladadas a otros casos de estudio.

Cabe preguntarse, ¿por qué construir el planteamiento sobre claves sociológicas?; ¿qué ventajas ofrecen? En el marco del neoinstitucionalismo sociológico se han desarrollado los principales debates en torno a este asunto. En efecto, partiendo del supuesto de que los actores tienden a comportarse como cumplidores de reglas, en estos trabajos se ha puesto mayor énfasis en la estabilidad que en el cambio, el cual es comprendido como un proceso complejo, adaptativo, recombinatorio y contingente.

Dos claves analíticas resultan de especial interés para esta investigación. En primer lugar, la proposición de una noción amplia de instituciones (que incluye elementos informales) y de una perspectiva compleja sobre el cambio institucional permite trascender el reduccionismo que asocia institucionalización con mera formalización o estricta continuidad. En segundo lugar, este marco analítico aporta una perspectiva amplia sobre cómo interpretar la acción humana, denominada “lógica de lo apropiado” (March y Olsen 2013), que no niega la relevancia de los intereses en el comportamiento pero los reevalúa a la luz de las restricciones

institucionales dominantes. Se trata de una idea fundamental para comprender las dos lógicas cuya interacción se propone como causalmente determinante de la institucionalización.

El neoinstitucionalismo sociológico centra su interés en “las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas” (DiMaggio y Powell 1999a, 45). Estas teorías modifican el sentido convencional de la elección racional de dos maneras. En primer lugar, subrayan que las instituciones definen los términos bajo los que se toman las decisiones; esto quiere decir que la percepción de las alternativas de decisión, sus costos y beneficios está moldeada por los marcos institucionales establecidos. En segundo lugar, se aduce que los cálculos de los actores integran criterios derivados de reglas, roles e identidades, no limitándose a la simple evaluación estratégica de las alternativas de acción (March y Olsen 1995).

Los intereses se encuentran así moldeados por los arreglos institucionales y su sostenimiento depende de procesos institucionales de socialización y cooptación. Se asume que las preferencias pueden ser incoherentes y cambiantes, ya que su formación ocurre dentro del marco institucional. De igual modo, las decisiones tienden a adoptarse con información incompleta debido a que las instituciones afectan los flujos de información, los tipos de búsquedas que se emprenden y las interpretaciones que se realizan de los hallazgos. Si bien los agentes consideran las consecuencias de sus acciones, lo hacen en el marco de una “lógica de lo apropiado”, dentro de la cual la racionalidad es solo un elemento entre otros (March y Olsen 1997).

La noción de la lógica de lo apropiado recoge estos supuestos y los vincula a la tesis de que la acción responde a reglas de adecuación, las cuales se organizan dentro de instituciones. La idea central es sencilla: “*Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected and legitimate*” (March y Olsen 2013, 689). Sin embargo, la relación entre reglas y comportamientos no es tan simple, directa o automática. Los individuos suelen mantener un repertorio de roles e identidades, cada uno provisto de reglas de comportamiento apropiadas para determinadas situaciones. La elección de la regla apropiada en cada caso es consecuencia del análisis de su adecuación. En ese sentido, el control que ejercen las reglas sobre el comportamiento y, al inverso, la capacidad humana para cambiarlas, se limitan mutuamente.

Esta noción de instituciones como reglas “adecuadas” es complejizada por Lowndes y Roberts (2013). Para estos autores, un problema aun en debate es el relativo a cómo operan las instituciones, particularmente cómo constriñen el comportamiento de los actores. Su propuesta es fijarse en los medios, elementos o recursos a través de los cuales las instituciones “prescriben” los comportamientos que se espera de los actores, una operación que se realiza a través de las reglas, pero también de las prácticas y narrativas.

Mientras que las reglas son códigos escritos, a través de los cuales se formaliza la lógica de lo apropiado, las prácticas son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales formalmente sancionados, generalmente a través de la demostración-observación-recreación. Las narrativas, en tanto conjuntos de historias de carácter explicativo y persuasivo, se transmiten a través de la palabra hablada o dispositivos simbólicos, proveyendo a los actores con un sentido sobre cómo y por qué se hacen determinadas cosas.

Bajo esta óptica, las instituciones constituyen un continuo en el que se combinan en distintos grados y proporciones elementos formales e informales. La estabilidad vendría a ser la manifestación de la alineación entre estos distintos medios o instrumentos institucionales, la cual, valga decir, nunca llegar a ser completa, mientras que el cambio derivaría de las brechas y fisuras entre ellos. El valor de esta perspectiva reside en que ofrece una entrada explicativa “interna” complementaria a la “externa” construida a partir de la interacción entre los actores políticos y sociales: la institucionalización se constituye así en el resultado de la combinación de determinadas lógicas de acción, pero también de una cierta lógica interna de consolidación institucional, vinculada a la secuencia en que se construyen los elementos institucionales y sus modos de interacción. Como se verá en los capítulos 3 y 4, esta combinación de perspectivas será clave para dar robustez a la explicación.

Volviendo a la caracterización de la institucionalización, la noción de “lógica de lo adecuado” ofrece un marco abstracto bajo el cual interpretar y analizar la compleja estructura de motivaciones que orienta los comportamientos políticos y sociales en el ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, para profundizar en la caracterización de la institucionalización como problema de política, conviene recoger aportes adicionales provenientes de la ciencia política, los cuales, sin contradecir los supuestos de la lógica de lo

adecuado, ofrecen claves conceptuales más precisas sobre los atributos de la institucionalización.

En la ciencia política, la propuesta seminal de Huntington parte del supuesto de la institucionalización como un atributo del desarrollo político. Para el autor, las instituciones “son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas”, siendo la institucionalización “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos” (Huntington 1997, 22). El nivel de institucionalización de un sistema político se manifiesta en cuatro rasgos: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos.

Una mayor institucionalización se expresa en una mayor adaptabilidad de las organizaciones y procedimientos, la cual es a su vez una función de la antigüedad y de la frecuencia de los desafíos surgidos en el entorno. Para Huntington, esto se refleja en la capacidad de establecer reglas de sucesión aceptadas y observadas, que permitan a la organización trascender a sus fundadores. “Cuando más a menudo supera la organización el problema de la sucesión política [...] mayor es su grado de institucionalización” (Huntington 1997, 24). Más allá de este desafío específico, se trata de procesar eficazmente los cambios contextuales: “una organización capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente y que ha logrado sobrevivir a uno o más de ellos en sus principales funciones, está más institucionalizada que otra que no pasó por esa experiencia” (Huntington 1997, 25).

La complejidad también es factor de estabilidad. Para el autor, la diversificación de las unidades organizativas, tanto a nivel jerárquico como funcional, eleva la capacidad de la organización de adaptarse, al introducir en ella recursos para la renovación. De igual modo, la institucionalización implica autonomía, en el sentido de la existencia de “organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales” (Huntington 1997, 29), así como la aplicación de mecanismos de socialización para los nuevos actores que desean integrarse. Finalmente, la coherencia tiene que ver con la existencia de acuerdos sobre los límites de la institución y los procedimientos para resolver las diferencias internas.

Los esfuerzos por conceptualizar la institucionalización se han desarrollado no solo sobre el sistema político en su conjunto sino sobre componentes específicos del mismo, especialmente el sistema de partidos. Las propuestas de Panebianco (1990) y Mainwaring y Scully (1995) constituyen intentos por reducir el nivel de abstracción de la noción y operacionalizarla a nivel de los partidos políticos. Panebianco (1990, 108) define institucionalización de modo genérico como “la forma en que la organización se ha consolidado” o, en otros términos, el proceso por el cual la organización pierde su carácter de instrumento y adquiere valor en sí misma.

Para los partidos, esto se alcanza mediante la formación de un sistema interno de incentivos selectivos y colectivos, con el cual es posible desarrollar interés en el mantenimiento de la organización y lealtad organizativa entre dirigentes y militantes, respectivamente. Desde una óptica muy vinculada a la dependencia del sendero, el autor argumenta que la institucionalización depende en buena medida del tipo de “modelo originario” adoptado, configurado por las decisiones fundacionales tomadas en la fase de creación del partido.

Por su parte, Mainwaring y Scully (1995) atribuyen cuatro características fundamentales al sistema de partidos institucionalizado. Una condición se refiere al funcionamiento del sistema de partidos y tres a los partidos como unidades. La primera tiene que ver con la estabilidad en las reglas y el tipo de competencia entre los partidos. Las otras tres son i) la existencia de partidos enraizados en la sociedad, es decir, firmemente posicionados en las preferencias ciudadanas y bien relacionados con los intereses organizados; ii) la atribución de legitimidad a las elecciones y a los partidos como mecanismos de acceso al gobierno por parte de los principales actores políticos; y iii) la consolidación de estructuras partidistas sólidas, territorialmente extensas, bien organizadas y con recursos propios, lo que se manifestaría en el goce de autonomía y la existencia de procedimientos internos claros y regulares.

Recogiendo estos planteamientos, otros autores proponen una perspectiva más amplia sobre la institucionalización de las organizaciones políticas, reconociendo un rol más determinante a los agentes. La institucionalización es concebida aquí como “una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” (Scartascini y Tomassi 2013, 158). Tal propiedad sería el resultado de las inversiones de recursos y tiempo que los actores realizan

para incrementar su capacidad de alcanzar objetivos en dichas arenas institucionales; una decisión que atendería a la creencia sobre su importancia como ámbito de toma de decisiones.

En el neoinstitucionalismo sociológico convencional, el objeto susceptible de institucionalización es concebido de modo más amplio. Como aclaran DiMaggio y Powell (1999a, 43), “los sociólogos encuentran instituciones en todas partes, desde los apretones de mano hasta los departamentos de planificación estratégica, pasando por los matrimonios”. Desde esta óptica, “el que consideremos un objeto una institución depende de lo que consideremos nuestro problema analítico” (Jepperson 1999, 197).

Bajo esta perspectiva, la institucionalización suele considerarse un proceso que satisface las necesidades de legitimación de las organizaciones (Goodin 1996; DiMaggio y Powell 1999b; Meyer y Rowan 1999; Jepperson 1999). Se concibe como un fenómeno que actúa a múltiples niveles. En ese sentido, Jepperson (1999) y Scott (2010) coinciden en que la institucionalización opera en al menos tres ámbitos: las organizaciones formales o las rutinas, los regímenes o estructuras sociales y la cultura.

Menor consenso se ha alcanzado en torno al grado de obligación supuesto por la institucionalización y a su nivel de influencia sobre la racionalidad técnica y la eficiencia. Para Meyer y Rowan (1999, 80), la institucionalización “conlleva procesos por los cuales las dinámicas sociales, las obligaciones o la realidad llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales”. Estos autores argumentan que, en general, lo que se institucionaliza son “mitos” que suelen ser adoptados ceremonialmente por las organizaciones para legitimarse, a pesar de que los mismos “entran en un agudo conflicto con los criterios de eficiencia” (Meyer y Rowan 1999, 79). Lo que hace a un mito una institución es que se encuentre más allá del arbitrio de los participantes u organizaciones.

Desde una postura menos tajante, Powell y DiMaggio (1999a, 1999b) señalan que el principal efecto de la institucionalización es la producción de similitudes entre organizaciones de un mismo campo organizacional. Estas semejanzas resultarían de dinámicas isomórficas activadas por presiones políticas, por la necesidad de reducir la incertidumbre o por el efecto de la profesionalización.

Por otro lado, Zucker (1999) y Jepperson (1999) difieren con respecto al rol que juegan en los procesos de institucionalización los mecanismos de sanción e incentivo. Para el primer autor, un acto institucionalizado es aquel que no depende de presiones o recursos externos: “de hecho, sancionar los actos institucionalizados puede provocar su desinstitucionalización” (Zucker 1999, 129). Por el contrario, Jepperson (1999, 195) argumenta que la institucionalización de un patrón de comportamiento ocurre “cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente construidos –es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones-”. Bajo este último criterio, un elemento se encontraría altamente institucionalizado si su intervención exigiera un gran esfuerzo de acción colectiva. Tal situación estaría asociada a la antigüedad del elemento, a su centralidad en la estructura institucional o, como agrega Offe (1996), a la existencia de una fuerte y difícilmente cuestionable justificación de su existencia, lo que el autor denomina “inmunidad a la crítica”.

En general, son pocos los trabajos que trasladan estos planteamientos del ámbito del sistema político, sus componentes o las organizaciones en general a las políticas públicas. Un desafío analítico clave a los efectos de este trabajo es el de adaptar los atributos asignados a la institucionalización en los campos sociológico y politológico al análisis de políticas. En principio, es necesario asumir las políticas públicas desde una perspectiva institucionalista, entendiendo que no solo interactúan con las instituciones sino que ellas mismas pueden ser caracterizadas como “instituciones creadas por estructuras de poder que se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava 2007, 115). Como tales, las políticas son susceptibles de sufrir procesos de institucionalización y convertirse en políticas “institucionalizadas”.

Asumiendo esta perspectiva, y recogiendo de manera selectiva los aportes de la extensa literatura previamente reseñada, es posible establecer al menos tres criterios esenciales de la institucionalización de las políticas. En primer lugar, siguiendo el vínculo que establece Huntington entre institucionalización, antigüedad y capacidad de superar cambios contextuales, se considera la continuidad o sostenibilidad de la política, es decir, su implementación a lo largo del tiempo. En segundo lugar, teniendo en cuenta que la esencia de las políticas es la existencia de procesos decisionales, se contempla el sostenimiento o robustecimiento como instancia, patrón, criterio y/o regla para la toma de decisiones. Y, en

tercer lugar, a la luz del desarrollo de las políticas en el marco de procesos interactivos, se agrega la capacidad de atraer actores diversos y mantenerlos operando en la arena creada por la política.

Estos dos últimos aspectos remiten a los aportes de Scartascini y Tomassi sobre las arenas políticas, así como a las definiciones de March y Olsen, y Jepperson, sobre la vinculación entre institucionalización y legitimidad, en el sentido de la instauración de una lógica bajo la cual los actores consideran a la política “apropiada” y la refuerzan. Cada uno de estos criterios es independiente de los otros y remite a distintas dimensiones del proceso: mientras el primero alude a su dimensión temporal, el segundo lo hace a su carácter instrumental y el tercero a su dimensión interactiva o participativa.

De este modo, y en el caso específico de estudio, el presupuesto participativo puede considerarse institucionalizado en la medida en que: i) perdure en el tiempo, superando los desafíos contextuales implicados por los cambios de gobierno; ii) se mantenga o crezca como mecanismo de toma de decisiones públicas, tanto en términos cuantitativos –niveles presupuestarios- como cualitativos –ámbitos temáticos-; y iii) reúna una participación amplia y diversa de actores locales, que acudan a la arena para deliberar y negociar las decisiones en lugar de utilizar otros mecanismos alternativos.

Como se mencionó previamente, a esta caracterización se añade una precisión complementaria sobre la dinámica interna del propio proceso de institucionalización como factor determinante de su fortaleza, asociada a su vez con la capacidad de satisfacer los criterios de buen diseño institucional (Goodin 1996). A este respecto, la secuencia de la institucionalización, ordenada a través de la identificación de etapas o momentos, es un aspecto fundamental. Se trata de “encuadrar” en fases el comportamiento de las variables en estudio para distinguir más clara y sistemáticamente su evolución, a la vez que observar la secuencia del desarrollo del propio proceso de institucionalización como clave complementaria de su robustez.

En la investigación empírica se han identificado cuatro etapas o fases: i) experimentación; ii) ensayo fallido de alternativas institucionales; iii) consolidación institucional; y iv) prueba de institucionalización. La experimentación y el ensayo de alternativas constituyen momentos

similares, en tanto se presencian bajos niveles de institucionalización asociados a una alta dependencia de la decisión política unilateral. En estas etapas se asientan las bases de la institucionalización: en la primera por el efecto positivo de la política en estudio y en la segunda por el efecto adverso de las alternativas ensayadas para desplazarla. La consolidación institucional constituye un momento de crecimiento y robustecimiento de la institución en tanto esta alcanza mayores niveles de legitimidad y eficacia en el marco de una interacción mutuamente provechosa y reforzante entre los actores políticos y sociales. Finalmente, la prueba de la institucionalización, al ocurrir luego del proceso de consolidación, se constituye en un momento de verificación de la robustez institucional ante el cambio de condiciones contextuales. En este caso, la prueba deriva de un desafío a la institución por parte de los actores políticos; su superación revela la profundidad alcanzada por el proceso de institucionalización.

En función de esta cronología, el proceso secuencial responde a varios patrones relevantes al objeto de investigación. En primer lugar, es necesario observar el origen del proceso, bajo el supuesto de que la adopción informal de la política facilita su acoplamiento a las prácticas y narrativas dominantes en el entorno, permitiendo su conexión con los valores aceptados y, por tanto, contribuyendo a su legitimidad. En efecto, la capacidad de la política de alcanzar altos niveles de legitimidad es clave para su continuación en coyunturas de pérdida de eficacia.

En segundo lugar, un cauteloso y limitado proceso de formalización es fundamental para asegurar que la política mantenga amplios márgenes de flexibilidad y adaptabilidad. Esto influye en la capacidad de la política de atraer y albergar en su arena distintos actores, intereses y perspectivas, incentivando la búsqueda de alternativas internas y desestimulando la opción de la suspensión o terminación de la misma.

Finalmente, en tercer lugar, la decisión de producir las reglas dentro de la arena y el rechazo a la imposición de regulaciones externas es clave para que estas reglas mantengan su coherencia con las prácticas y narrativas, previniendo las contradicciones y fisuras y, en el caso de que ocurran, procesándolas en función de las lógicas de acción de los agentes directamente involucrados en la política.

1.3. El presupuesto participativo como política pública: una caracterización a partir de los instrumentos

Un ámbito de políticas en el que interesa estudiar la problemática de la institucionalización es el de la participación. Al menos dos razones motivan esta escogencia. En términos prácticos, a la luz de la experiencia de las últimas tres décadas, se trata de un ámbito caracterizado por la adopción, emulación o transferencia acelerada de innovaciones institucionales, producido bajo el efecto de la popularización de la idea de la participación en muy diversos círculos académicos, políticos e institucionales (Cunill Grau 1991).

La “fugacidad” o, cuando menos, inconstancia de muchas de estas innovaciones pone en cuestión el grado de compromiso con su institucionalización. Alineado con estas dinámicas, en la dimensión académica, la evolución de la literatura sobre participación ha colocado en el centro del debate el tema de la sostenibilidad de los dispositivos participativos. Sin embargo, las entradas a este problema han seguido un planteamiento fundamentalmente politológico o sociológico, siendo escasa su consideración como problema de políticas (Gret y Sintomer 2002; Cabannes 2005; Montecinos 2009; Font et al. 2010).

Uno de los retos teóricos a los que hace frente este trabajo es el de caracterizar el PP como política pública y, en consonancia con esto, abordarlo en el marco del análisis de políticas. En efecto, no existen consensos sobre la definición del PP como política pública. En realidad, en el campo de las políticas públicas, el PP ha sido normalmente abordado como variable explicativa de determinados resultados de políticas, tales como la coordinación intersectorial de las políticas locales, la planificación urbana y la rendición de cuentas (Duque Brasil y Carneiro 2011; Morais 2011; Wampler 2004).

El PP ha sido catalogado como “política” (Avritzer 2002) y como “programa” (Wampler 2007), aunque sin avanzar en las implicaciones teóricas de estas concepciones. Una entrada analítica útil para atender este problema proviene del llamado enfoque instrumental, referido al estudio de los procesos por los cuales las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas (Brujin y Hufen 1998).

Distintas perspectivas anidan en este enfoque, las cuales se diferencian por el nivel de relevancia que asignan a los llamados “instrumentos” en la estructuración de los procesos de

políticas. Un instrumento suele ser entendido como una herramienta o medio que utiliza el gobierno cuando implementa una política; cada instrumento incorpora una determinada concepción sobre cómo resolver un problema público (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Ha sido en el ámbito del diseño de políticas en el que se han desarrollado los principales debates en torno a los instrumentos. En este marco, el diseño ha sido definido como la selección constreñida de instrumentos en un contexto restringido por variables institucionales como los modos de gobernanza y los estilos de implementación (Howlett 2009).

Estudiosos del diseño como Hood (2007) y Linders y Peters (1993) han formulado propuestas taxonómicas para simplificar la amplitud del universo de instrumentos que tienen a su disposición los gobiernos para lograr sus objetivos de política. En particular, la taxonomía NATO construida por Hood permite agrupar los distintos tipos de instrumentos en función del recurso básico del que depende su eficacia. Estos recursos son para el autor de cuatro tipos: i) (N) Nodalidad, referida a la propiedad de ubicarse en el medio de redes de información; ii) (A) Autoridad, se vincula a la posesión de poder legal, es decir, la potestad para demandar, prohibir, garantizar y adjudicar oficialmente; iii) (T) Tesoro, refiere a la posesión de dinero o cualquier otro recurso susceptible de ser libremente intercambiado; y iv) (O) Organización, en cuanto a la posesión de personas, bienes o equipos que le permiten al gobierno actuar de manera directa. El planteamiento básico es que cualquier política pública, para ser reconocida empíricamente como tal, debe soportarse en instrumentos compuestos por uno o varios de estos tipos de recursos.

Posteriormente, esta clasificación ha sido complejizada por la diferenciación entre instrumentos “sustantivos” y “procedimentales” (Howlett 2011). Mientras los primeros se refieren a las herramientas diseñadas para afectar de modo directo la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, los segundos la afectan indirectamente, al moldear el comportamiento de los actores que participan de la implementación. Esta segmentación, aunque provechosa para el análisis del diseño de políticas, no es relevante para la identificación de una política.

A la luz de la caracterización ofrecida por Cabannes (2004a) del PP, es posible rastrear la presencia de los cuatro tipos de recursos gubernamentales en su diseño, particularmente en sus distintas dimensiones. En ese sentido, el PP puede ser concebido como una política en la

que se combinan instrumentos basados en los distintos tipos de recursos. En su aplicación se manejan flujos de información, relaciones de autoridad, formas organizativas y, especialmente, asignaciones presupuestarias (tabla 1.1)

Tabla 1.1. El presupuesto participativo como política pública: dimensiones, variables y recursos

Dimensión	Variable	Recursos
Presupuestaria y financiera	Proporción del presupuesto debatido en el PP	Tesoro
	Origen de los fondos debatidos en el PP	
	Impacto fiscal del PP	
	Recursos para la implementación del PP	
	Criterios de distribución de recursos	
	Medios e instancias de rendición de cuentas	
Participativa	Estrategias de comunicación e información	Nodalidad
	Medios de convocatoria	Organización
	Rol del gobierno local	
	Criterio de participación	
	Niveles de participación	
	Instancias para grupos especiales	
	Instancia decisoria	
	Modalidad de control y fiscalización	
	Rol de las organizaciones no gubernamentales	
	Rol del Poder Legislativo	
Participación del sector privado		
Territorial	Descentralización intramunicipal	Organización
	Tamaño de las regiones o ámbitos territoriales del PP	
	Perspectiva rural	
Normativa y jurídico-legal	Evaluación del PP	Organización
	Institucionalización o legalización del PP	
	Vinculación con la planificación municipal	
Política	Capacidad transformadora de la relación Estado-Sociedad	Autoridad
	Impacto en la confianza y gobernabilidad	
	Sostenibilidad del PP	

Fuente: Datos de Cabannes 2004; Hood 2007.

De este modo, en el diseño de cualquier PP, pero especialmente en aquellos que responden a lo que Cabannes (2004b) denomina “arreglos máximos”, es posible identificar cinco dimensiones, cada una referida a un aspecto clave de la política. La dimensión presupuestaria depende del recurso tesoro, ya que integra las distintas decisiones sobre recaudación, asignación y distribución de los recursos presupuestarios requeridos para su operación. El recurso información es utilizado en las actividades y estrategias de convocatoria,

comunicación y rendición de cuentas. La organización abarca un amplio conjunto de aspectos de índole territorial (división del territorio en subunidades), participativa (creación de instancias de participación, definición de reglas internas, asignación de roles y funciones) y jurídico-legal (mecanismos de evaluación). Finalmente, el recurso autoridad se relaciona no solo con los aspectos jurídicos del PP (su estatus legal, su vinculación con procesos de planificación formalmente establecidos) sino también políticos (relación con la reorganización institucional, impacto en las relaciones políticas).

Asumir el PP como política pública coloca sobre la mesa, sin embargo, el problema de su adscripción sectorial. Una entrada a este debate es ofrecida por el propio Cabannes (2004a), quien problematiza la relación entre adscripciones institucionales y lógicas del PP, al señalar que su “anclaje” institucional en la estructura municipal refleja la concepción a la que responde la política. El autor identifica cuatro posibilidades en cuanto al órgano o ente responsable del instrumento:

- i) La Dirección de Finanzas o la Secretaría de Planificación y Presupuesto, correspondiendo a una perspectiva técnica de mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Aquí el PP aparece como una política fiscal o de reforma administrativa.
- ii) La Secretaría de Participación o de Acción Social, en función de una perspectiva de fortalecimiento de la participación como recurso para la inversión de prioridades. El PP se adscribe en este marco a la política social.
- iii) La Secretaría de Cultura, bajo la perspectiva del desarrollo de una nueva cultura política. Aquí aparece asociado a la política cultural.
- iv) El gabinete o despacho del alcalde, en una perspectiva política. Aquí el énfasis puede ser variado y también por ello la lógica sectorial.

A pesar de su relevancia empírica, más prometedora luce a estos efectos la discusión en torno a la relación entre participación y políticas públicas. Parès (2009), por ejemplo, distingue tres formas de participación institucional: los órganos de participación, los procesos participativos y las políticas públicas globalmente participadas, incluyendo al PP en la categoría de proceso

participativo transversal, no limitado a un ámbito sectorial específico. Este carácter transversal es el que habilita a considerar en esta investigación el PP como expresión de una política de participación, en la cual suelen combinarse varios instrumentos, instancias y mecanismos, algunos asociados a ámbitos específicos de política y otros con pretensiones más globales sobre la planificación y la presupuestación públicas.

1.4. Institucionalización del presupuesto participativo como política pública: hipótesis de estudio

Esta investigación parte de la interrogante sobre ¿cuáles son los factores que determinan la institucionalización de la política de PP? La hipótesis sostenida es que la interacción entre los incentivos políticos que enfrentan los alcaldes para ceder autoridad decisoria y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil determina la institucionalización del PP como política pública. Se trata, como se señaló previamente, de un planteamiento de carácter neoinstitucionalista que pone sobre la mesa la compleja relación de interdependencia entre actores e instituciones.

En particular, este trabajo se inscribe en una tradición analítica que intenta superar dos dicotomías arraigadas en los estudios sobre democracia y participación. La primera, desarrollada en el marco del elitismo democrático, es la que plantea como contradictorios los procesos de institucionalización y de participación. En realidad, como argumenta Avritzer (2002, 2010), la participación suele ocurrir en el marco de instituciones diseñadas con este propósito.

La segunda dicotomía es la que separa los estudios sobre diseño institucional de aquellos sobre sociedad civil: como argumenta el propio Avritzer en su teoría de las instituciones participativas y Dagnino (2002) en su análisis de los proyectos políticos que se disputan el control de la democratización en América Latina, las prácticas de las organizaciones sociales se interconectan de diversos modos con las prácticas de la sociedad política. Precisamente, la interacción entre dos lógicas de acción, una proveniente de la sociedad civil y otra de la sociedad política, constituye el núcleo del argumento teórico aquí sostenido. El aspecto “interno” de la institucionalización tiene un alcance complementario.

1.4.1. El rol del alcalde en la institucionalización del presupuesto participativo

El papel del alcalde en la formulación de las políticas públicas es particularmente relevante en los sistemas locales presidencialistas, como son los instaurados en América Latina (Wampler 2008). En buena medida por ello, existe un creciente consenso sobre el rol determinante que tiene la llamada “voluntad política” de los alcaldes en la adopción de políticas, mecanismos y dispositivos participativos (Cabannes 2004a; Goldfrank 2006; Font et al. 2010; Avritzer 2010; Schneider y Welp 2011; Montecinos 2012). Sin embargo, detrás de este consenso se esconden divergencias en torno a los factores que explican tal “voluntad” y el tipo de relación que se establece entre esta y la institucionalización de dichas políticas.

Dos grandes interpretaciones se han realizado sobre la disposición de algunos actores políticos de impulsar desde el gobierno local políticas de participación. La primera asocia tal decisión a la existencia de compromisos ideológicos. Este planteamiento apunta a la renovación de la “nueva izquierda” y su adopción de un proyecto democrático-radical frente al fracaso de las experiencias del socialismo estatal; una renovación que habría tenido entre sus protagonistas a partidos latinoamericanos como el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, La Causa R (LCR) de Venezuela y el Frente Amplio (FA) de Uruguay (Sousa Santos 2004; Goldfrank 2006; Harnecker 2007; Font et al. 2010). La segunda perspectiva, adoptada en este trabajo, concibe la voluntad política en función de una estructura de incentivos e intereses estratégicos específica, a la cual se vieron expuestos determinados partidos y líderes políticos en la coyuntura de la transición democrática en América Latina (Abers 2003; Wampler 2008).

Estos incentivos, sin embargo, no pueden entenderse en clave puramente racionalista, sino que se inscriben en la “lógica de lo adecuado” establecida entre estos actores políticos. En efecto, se parte del supuesto de que los actores “adecúan” sus intereses al marco de las narrativas y prácticas a las que han estado expuestos en su trayectoria política e ideológica y en sus diversos espacios de socialización. Los roles e identidades, desarrollados dentro del marco institucional, moldean así la postura de los alcaldes frente a la participación, conduciéndolos a impulsar la creación de instancias participativas con alcance decisorio o restringirlas. En este sentido, los objetivos e intereses contemplados por los actores políticos dependen del tipo de organizaciones y redes en las que participan y de las influencias que reciben de su contexto de referencia.

El otro debate tiene que ver con la relación entre voluntad e institucionalización. Se trata de una discusión abierta en la sociología de las organizaciones entre los que reconocen la influencia de la acción colectiva sobre la institucionalización (Jepperson 1999) y los que conciben la acción y la institucionalización como sistemas opuestos y mutuamente excluyentes, al punto que la sanción de determinados comportamientos conduciría a su desinstitucionalización (Meyer y Rowan 1999). En el campo específico de la política de PP, autores como Cabannes (2004a) sostienen que la dependencia de la voluntad política del alcalde y la movilización de la sociedad civil es indicador de una institucionalización débil. Por el contrario, bajo una óptica adoptada en este trabajo, Avritzer (2010) argumenta que la voluntad de adoptar una política es una condición necesaria para la creación de cualquier institución participativa.

En esta investigación, se desecha la noción de voluntad política por considerarla muy abstracta y de difícil comprobación empírica y se acude directamente a la categoría de “incentivos políticos”, desarrollada por Wampler (2008). El argumento es que los alcaldes adoptan e impulsan el PP como instancia de toma de decisiones cuando tienen incentivos políticos para delegar autoridad en la ciudadanía, incentivos que, a juicio de Wampler, están mediados por los marcos institucionales establecidos.

De acuerdo con este autor, los incentivos políticos que enfrentan los alcaldes para iniciar e impulsar el PP se concretan en cuatro factores que interactúan entre sí:

- i) Premiar a los leales al partido: se trata de permitirles a los militantes o miembros de las bases de apoyo del partido ejercer un rol activo en la toma de decisiones gubernamentales;
- ii) Contactar a los ciudadanos movilizados: tomar contacto con los más activos participantes de la sociedad civil e incentivar entre ellos la organización, tratando de integrarlos a las bases de apoyo del gobierno, con miras a su activación en campañas electorales y otras actividades proselitistas;

iii) Posicionar al partido oficial como democrático y participativo: difundir la imagen de un partido que promueve reformas efectivas dirigidas a la profundización de la democracia, la reducción de las desigualdades y la mejora de la eficiencia pública;

iv) Sostener y reforzar el vínculo entre los funcionarios políticos del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil: en referencia a las situaciones en las que asciende al poder un alcalde o equipo de gobierno con una trayectoria ideológica y política de colaboración con los movimientos sociales u otras expresiones de la sociedad organizada.

A estos factores habría que agregar un quinto, debatido en los análisis sobre la difusión del PP: v) la presión contextual generada por la adopción del PP en el contexto de referencia o su promoción condicionada por organismos internacionales o nacionales (Porto de Oliveira 2011). Se trata de un factor que ha cobrado mayor relevancia en la medida en que el PP se ha posicionado como una “buena práctica de gobernanza urbana” (Banco Mundial 2008).

Estos incentivos, separados o, más generalmente, en una combinación compleja, parecen determinantes para que el alcalde y su equipo político adopten originalmente el PP como política local. Sin embargo, más cuestionable es su influencia en la continuidad del proceso una vez ocurren cambios de gobierno, más aun cuando estos cambios llevan a rivales políticos e ideológicos al poder. Estas nuevas élites políticas pueden no estar bajo la misma estructura de incentivos políticos. Además, esta variable puede quedarse corta para explicar, más allá de la pura continuidad formal, el mantenimiento o robustecimiento del PP como arena de toma de decisiones. Por estas razones, resulta fundamental considerar otra variable que incide en la institucionalización a pesar de los cambios de gobierno. Se trata del rol de la sociedad civil, también mencionado por Wampler (2008) en su estudio y largamente debatida en la literatura sobre PP.

1.4.2. El rol de la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo

La noción de sociedad civil tiene un origen remoto en el proceso de industrialización inglesa del siglo XVIII (Lechner 1996), pero su uso contemporáneo se vincula a su resurgimiento en las décadas de 1970 y 1980 en el marco de los procesos de democratización en América Latina y Europa del Este (Arato 1999). Existen múltiples definiciones rivales, pero a los efectos de este trabajo se opta por una intencionalmente amplia, con la cual se designa “tanto

el espacio de la asociación humana no coaccionada como el conjunto de redes relacionales (formadas en aras de la familia, la fe, el interés y la ideología) que llenan ese espacio” (Walzer 2010, 177). El principio característico de la sociedad civil sería la no coacción o, en términos habermasianos, la coordinación libre de la acción comunicativa.

Cuatro rasgos caracterizan a los grupos intermedios autoorganizados que constituyen la sociedad civil: i) su relativa independencia tanto frente al Estado como a las empresas y familias; ii) su capacidad de deliberar y emprender acciones colectivas de promoción y defensa de sus intereses; iii) su aceptación de las reglas civiles o legales, sin buscar reemplazar al Estado ni al mercado; y iv) la civilidad de sus formas organizativas, proyectos y manifestaciones (Whitehead 2011).

En la región, la apelación a la sociedad civil emergió durante la década de 1970, en el contexto de los golpes militares del Cono Sur, para designar la resistencia ciudadana frente al Estado autoritario. Dos enfoques o visiones se han disputado la noción: desde una perspectiva liberal, se la ha asociado a la consagración de la iniciativa empresarial privada; desde una perspectiva comunitarista, se alude a los nuevos movimientos sociales como la expresión de redes de solidaridad que desafían tanto la lógica burocrática como la mercantil (Lechner 1996). Arato (1999) agrega la diferenciación entre sociedad civil-movimiento y sociedad civil-institución, mientras que Walzer (2010) destaca el carácter de proyecto abierto y plural que rodea a la sociedad civil, entendida como un “escenario de escenarios” en el cual las personas pueden asumir diferentes identidades y organizar su defensa.

Un eje de debate ha sido particularmente relevante en el contexto latinoamericano y refiere a la relación entre la sociedad civil, el Estado y la democracia. Se trata de una discusión fundamentalmente neoinstitucionalista, en cuyo marco se ha logrado superar la escisión entre lo institucional y lo social, asumiendo que las organizaciones sociales (sindicatos, movimientos sociales) también desarrollan instituciones y se ven expuestas a sus condicionamientos. A este respecto, es aceptado el argumento de que la interacción Estado-sociedad civil es imprescindible para la profundización democrática. Como argumenta Walzer (2010, 197), “solo un Estado democrático puede crear una sociedad civil igualmente democrática; sólo una sociedad civil democrática puede sustentar a un Estado democrático”. Esta interconexión está puesta de relieve por la simultaneidad entre los procesos de despliegue

territorial de la sociedad civil y descentralización del Estado, ocurridos durante la década de 1980 en la región (Mascareño 2010). En línea con esto, se admite que una sociedad civil fuerte, amplia y con principios de civilidad sólidos, es requisito de una democratización más viable y estable (Whitehead 2011).

Un ejemplo del potencial democratizador de la sociedad civil ha sido ilustrado con la experiencia de democratización de Brasil. Autores como Avritzer (2002), Wampler y Avritzer (2004) y Dagnino (2002) han puesto de relieve la influencia que tuvo el desarrollo de prácticas participativas innovadoras en la sociedad civil en la instauración del sistema de innovaciones institucionales adoptado en Brasil tras la aprobación de la Constitución de 1988. En particular, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) vincularon el avance de la democratización a la penetración, tanto en la sociedad civil como en la sociedad política, de un proyecto político democrático-participativo, tesis muy similar a la sostenida por Wampler y Avritzer (2004) a partir de la noción de “públicos participativos”: grupos de ciudadanos organizados que buscan enfrentar la exclusión social y política y, mediante procesos de innovación social, logran incidir sobre dinámicas de renovación de la institucionalidad.

Distintos atributos de la sociedad civil han sido asociados a su capacidad de producir y sostener innovaciones participativas. Cabannes (2004a), Goldfrank (2006) y Montecinos (2009) mencionan la existencia de un “tejido asociativo”, en el sentido de una alta densidad de organizaciones. Sousa Santos (2004) destaca, entre otros factores, la autonomía de las asociaciones frente al Estado. Schneider y Welp (2011) advierten que, más que la simple organización, se trata de la presencia de una demanda ciudadana dirigida a las autoridades, que presione a favor de la adopción de políticas participativas. Avritzer (2002) menciona no solo el desarrollo asociativo sino, especialmente, la adopción de nuevas prácticas, de carácter deliberativo, temática urbana y perspectiva de derechos. Finalmente, Wampler (2008) ubica el factor clave en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de aplicar con solvencia prácticas políticas cooperativas y contenciosas, de forma de asegurar la responsabilización de los funcionarios en la implementación de las políticas.

Teniendo en cuenta este conjunto de hipótesis, a los efectos de esta investigación, conviene considerar dos factores fundamentales: la capacidad organizativa y la autonomía. Se trata de dos factores independientes, que pueden coincidir o no. Desde una perspectiva

neoinstitucionalista, se asume que tanto la organización como la autonomía de la sociedad civil son dependientes del entorno institucional en el que se desarrollan. Esto implica que el modo en que se organizan los actores sociales y el tipo de relación que establecen con la sociedad política están mediados por criterios de adecuación institucional insertados en identidades y roles establecidos. El desarrollo de organizaciones sólidas y autónomas depende así de los estímulos ofrecidos por las narrativas, prácticas y reglas establecidas. De este modo, el argumento se traduce en que una sociedad civil más institucionalizada puede incidir mejor en la institucionalización de una política de participación.

La capacidad organizativa de la sociedad civil se vincula a la existencia previa de un tejido asociativo a nivel municipal, relacionado con la cantidad y calidad de organizaciones sociales y comunitarias. Particularmente, se pueden considerar como indicadores de esta dimensión, siguiendo los trabajos empíricos previos de Kunrath Silva (2007) y Fedozzi et al. (2013) en Porto Alegre:

- i) La densidad de organizaciones existentes, particularmente la proporción cuantitativa organización/población, bajo el criterio de que una mayor densidad evidencia una más robusta capacidad organizativa;
- ii) La fecha de su creación, previa o posterior al inicio del PP; el supuesto es que, en la medida en que las organizaciones tengan una existencia previa al PP, no dependiente de este factor institucional, pueden haber desarrollado una mayor capacidad organizativa independiente y no condicionada a la existencia de formatos institucionales favorables;
- iii) La regularidad y los niveles de participación de los procesos de elección de autoridades internas; la capacidad organizativa se asocia con la prevalencia de organizaciones que cumplan periódicamente con sus procesos de renovación del liderazgo y logren una participación significativa con respecto a los habilitados a participar; y
- iv) La regularidad y formalidad de su funcionamiento interno; bajo el supuesto de que una mayor capacidad organizativa se asocia con la existencia de normas y estructuras de organización internas, mínimamente formalizadas.

Una organización de la sociedad civil organizativamente fuerte puede, sin embargo, deber su fortaleza a influencias político-burocráticas o a su subordinación a procesos institucionales que no controlan y en los que participan de manera subordinada. La autonomía tiene que ver, nuevamente siguiendo a Kunrath Silva (2007) y Fedozzi et al. (2013), con los siguientes indicadores:

- i) La presencia de militantes partidistas y/o funcionarios públicos entre las autoridades internas: remite al nivel de penetración de los partidos políticos y del aparato estatal en las formas organizativas propias de la sociedad civil. Es el criterio más simple de valoración de la autonomía; en la medida en que haya mayor presencia de militantes o funcionarios en los cargos directivos, mayores serán las presiones externas sobre las decisiones de la organización.
- ii) La dependencia para fines operativos de recursos provenientes de instancias gubernamentales: en la medida en que las organizaciones dependan de la entrega de recursos por parte de instancias oficiales para mantener su funcionamiento interno, menor será su capacidad de reclamar autonomía.
- iii) La existencia de vínculos entre las organizaciones sociales no mediados por instancias políticas o gubernamentales: el establecimiento de nexos directos entre organizaciones – idealmente, redes autoorganizadas (Kooiman 2005)- es evidencia de su autonomía para decidir y gestionar sus relaciones externas.

De este modo, la hipótesis sostenida puede estructurarse en dos partes, complementarias entre sí:

- i) El primer momento es el de la adopción del PP como política. En esta instancia tiene una gran incidencia el rol de los alcaldes, ya que ellos tienen la potestad legal sobre las decisiones presupuestarias. Su cesión “voluntaria” a una instancia participativa de un margen decisorio sobre el presupuesto puede explicarse a partir de una conjugación de incentivos políticos; determinar el tipo y alcance de estos incentivos contribuye a rastrear los factores determinantes de la activación del PP. Estos incentivos no pueden aclararse, sin embargo, por

una simple apelación a la racionalidad de los actores políticos sino mediante la referencia a la lógica de lo adecuado que se impone sobre su comportamiento.

ii) El segundo momento es el de la continuidad del PP a lo largo de sucesivos cambios en la conducción del gobierno local. En este momento, la referencia a los incentivos políticos, aunque necesaria, es insuficiente. Es preciso introducir el rol de la sociedad civil local en el instrumento, particularmente su influencia sobre el mantenimiento y robustecimiento del mismo a pesar de cambios en las orientaciones gubernamentales. El hecho de que la sociedad civil esté mejor organizada y tenga un mayor nivel de autonomía, hace más difícil o políticamente más costoso para los alcaldes revertir o debilitar el PP; por el contrario, se introduce una dinámica de reforzamiento en la que la valoración de los alcaldes está fuertemente influida por el tipo de relación que establece con la sociedad civil, especialmente en instancias compartidas como la configurada por el PP (tabla 1.2).

Este planteamiento por etapas será complejizado en el análisis empírico, al ser incorporada también la perspectiva “interna” sobre la secuencia de la construcción del proceso de institucionalización. Esta noción, rescatada como se señaló previamente del trabajo de Lowndes y Roberts (2013), permite identificar como factor clave de estabilidad la temprana consolidación de un núcleo institucional conformado por narrativas y prácticas, a las cuales se suman posterior y progresivamente reglas abiertas cuya modificación puede procesarse dentro de la arena de la política.

En efecto, no se trata de dos etapas dicotómicas sino de un proceso abierto (y, por ello, irregular) cuya estabilidad depende de la provisión de formas de apoyo continuas por parte de los actores. Sin embargo, tampoco se trata de una dinámica puramente contingente. Como se verá en el capítulo 3 y 4, el proceso de institucionalización sigue un patrón de innovación-consolidación-puesta a prueba, que en el caso singular de Pasto es de innovación-prueba de alternativas-readopción y consolidación-puesta a prueba. Esta secuencia permite observar que el “segundo momento” de continuidad ante transiciones entre gobiernos no es puramente lineal sino que conlleva dinámicas de consolidación y cambio en tensión. Estas tensiones son especialmente visibles cuando se somete a prueba la institucionalización, momento en el cual cambios externos presionan y amenazan con fracturar la fortaleza institucional. Aunque no se

pretende dar validez general a esta periodización, su utilidad para sistematizar patrones dominantes en los procesos de institucionalización ha quedado en evidencia en este estudio.

Tabla 1.2. Operacionalización de variables

Variables	Dimensiones	Indicadores
Independiente Incentivos políticos de alcaldes		Recompensa a partidarios Contacto con líderes comunitarios Promoción de la imagen del partido Vinculación previa entre dirigentes políticos-sociedad civil Influencia/presión de organismos nacionales/internacionales
Independiente Capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil	Capacidad organizativa	Densidad de organizaciones. Antigüedad de organizaciones. Regularidad y niveles de participación en selección de autoridades internas. Formalización de organizativa interna.
	Autonomía	Proporción de militantes/funcionarios en directivas de organizaciones. Dependencia de recursos de instancias gubernamentales. Existencia de vínculos directos entre organizaciones.
Dependiente Institucionalización del presupuesto participativo	Continuidad	Años continuos
	Sostenimiento como instancia decisoria	Variación de proporciones presupuestarias Variación de ámbitos temáticos o competenciales
	Participación	Cantidad de participantes Tipo de participantes Incidencia de participantes

Fuente: Datos de Huntington 1997; Kunrath Silva 2007; Wampler 2008 y Fedozzi et al. 2013.

Finalmente, un último aspecto a resolver es el de la selección del caso. Siguiendo una lógica deductiva, se ha utilizado la herramienta de la tabla de verdad del csQCA para definir un universo de casos y seleccionar de entre ellos el teóricamente más apropiado al objeto de investigación (tabla 1.3). En primer lugar, se ha aplicado una operacionalización simplificada de las variables bajo investigación. La noción de “institucionalización” se limita a estos efectos a dos criterios: uno, mínimo, referido a la duración de la implementación del PP, de acuerdo a la frecuencia especificada en cada caso¹; y otro, máximo, vinculado a la recurrencia de los cambios de partidos o coaliciones políticas en el gobierno local.

¹ Aunque en la mayor parte de los casos el presupuesto participativo es un ejercicio anual, en determinados casos tiende a producirse cada dos años o, incluso, cada cinco (Montevideo).

En cuanto a los factores causales, la capacidad organizativa de la sociedad civil puede ser atribuida a la densidad de organizaciones sociocomunitarias, es decir, la proporción de organizaciones activas en la localidad con respecto a la población municipal. Para esto, se siguen los cálculos realizados por los respectivos gobiernos locales en sus registros, lo cual, obviamente, comporta un problema de comparabilidad de los datos que no puede ser resuelto en esta fase. En cuanto a los incentivos políticos, en línea con el argumento teórico, la información se limita al alcalde iniciador del proceso y se restringe al criterio más objetivo: la existencia de vínculos políticos previos entre el alcalde y la sociedad civil organizada del municipio. Esto exige revisar tanto la trayectoria política previa del alcalde como el tipo de alianzas que estableció durante su campaña electoral.

Otros factores que en la literatura se han considerado como relevantes en la institucionalización del presupuesto participativo también son contemplados. En este caso, se considera fundamental observar los niveles de descentralización fiscal (porcentaje del gasto público ejecutado por los niveles subnacionales²), el tamaño poblacional del municipio (número de habitantes) y la existencia de un marco constitucional favorable a la participación (disposiciones constitucionales que ordenan o incentivan la participación ciudadana en la gestión local). Estos factores se derivan del argumento de que el éxito del PP depende de la capacidad de inversión del gobierno local (dependiente de la descentralización pero también del tamaño del municipio) (Cabannes 2005) y/o de la existencia de facilidades legislativas (Goldfrank 2006).

Bajo estos criterios, se han especificado los “umbrales” en función de los cuales determinar la presencia y/o ausencia del resultado y los factores. Para esta labor, se procede según las siguientes convenciones:

i) El presupuesto participativo se considera institucionalizado cuando: 1. Ha sido implementado de manera continua durante al menos veinte (20) años; 2. Ha superado al menos cuatro (4) cambios de partidos o coaliciones políticas que han involucrado al menos a tres (3) partidos o coaliciones diferentes.

² El dato hallado incluye tanto el nivel local como el intermedio. Se utiliza por carecer de otro aunque reconociendo potenciales sesgos.

El primer aspecto se asocia a la propia historia del presupuesto participativo, cuyo surgimiento data de 1989, es decir, hace 27 años. Desde entonces y hasta 1997, este instrumento fue adoptado por un conjunto pequeño de gobiernos locales pioneros, principalmente brasileños y exclusivamente latinoamericanos, bajo condiciones locales muy diversas. Desde entonces, sin embargo, vivió una fase expansiva consecuencia de su reconocimiento como buena práctica de gestión urbana en la Conferencia ONU Hábitat de 1996, así como su promoción activa por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos factores han sesgado su adopción, generando dinámicas que no son de interés en la investigación (Porto de Oliveira 2011). Del mismo modo, la superación de cuatro (4) cambios de gobierno que involucren a tres (3) partidos diferentes tiene que ver con los períodos de gestión municipal en América Latina, variables entre los tres (3) y los cinco (5) años. En un plazo de 20 años, cuatro cambios de partidos en el poder indican una dinámica política relativamente inestable, apropiada para poner a prueba la perduración del PP.

ii) La sociedad civil se considera organizada cuando hay una proporción igual o mayor a una (1) organización sociocomunitaria por cada un (1) mil habitantes.

iii) Se considera que un alcalde tiene incentivos políticos favorables a delegar autoridad decisoria en la población organizada cuando: 1. Ha militado o colaborado previamente en organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales; y/o 2. Ha contado con el apoyo activo de organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales durante su campaña electoral.

iv) Existe descentralización fiscal cuando el nivel de gasto subnacional (municipal y departamental/provincial/estadal) es igual o mayor al 20% del gasto público total.

v) Se considera que un municipio es grande cuando su población es mayor o igual a los 250 mil habitantes.

vi) Existe un marco normativo favorable a la participación en la gestión local cuando en la Constitución se establece explícitamente la disposición de que los municipios incorporen la participación ciudadana –organizada o no organizada- en los asuntos locales, especialmente en la planificación, formulación de proyectos y/o presupuestación.

A partir del criterio mínimo de institucionalización, se han identificado siete (7) casos en América Latina, única región en la que se aplicó el presupuesto participativo hasta 2000. Se trata de una población de casos parcial, a la que se ha tenido acceso por fuentes secundarias, específicamente del cruce de tres bases de datos: la proporcionada por el estudio sobre PP y finanzas locales de la red URBAL (Cabannes 2005) y las ofrecidas por el banco de experiencias Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP 2017) y la Rede Brasileira de Orçamento Participativo (Torres y de Grazia 2003).

El caso seleccionado en función de este ejercicio es el de Pasto (Colombia). Se trata del único caso de los identificados que cumple con el atributo máximo de la institucionalización. Como se verá en el capítulo 3, en este municipio colombiano se han sucedido seis distintos alcaldes (solo uno tuvo una reelección diferida), abanderados cada uno por una diferente coalición política, con las cuales han ascendido al gobierno candidatos abiertamente opositores en tres oportunidades (2001, 2012, 2015).

En este estudio de caso se han aplicado diversas técnicas de recolección de información. La información documental, principalmente proveniente de fuentes institucionales pero también de investigaciones académicas previas, ha sido de suma utilidad para caracterizar la política de PP y su evolución a lo largo del período. Se han aplicado entrevistas semiestructuradas a informantes claves provenientes del ámbito institucional, organizaciones sociales e instituciones académicas. Esta información sirvió para caracterizar los incentivos políticos de los diferentes alcaldes. Finalmente, se aplicaron entrevistas estructuradas a representantes de diversas organizaciones sociales establecidas en Pasto. Estos datos permitieron aproximarse a la capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil.

Tabla 1.3. QCA para la selección de casos

Casos	Y: Institucionalización (mínimo) (≥ 20 años)	Y: Institucionalización (máximo) (≥ 4 cambios y 3 partidos)	X1: Sociedad civil organizada (≥ 1/1000 hab.)	X2: Incentivos políticos del alcalde (Trayectoria / campaña)	X3: Descentralización fiscal (≥ 20%)	X4: Tamaño del municipio (≥ 250.000)	X5: marco normativo favorable (Constitución)
Porto Alegre, Brasil (1989)	1	0	1	1	1	1	1
Santo André, Brasil (1989)	1	0	0	1	1	1	1
Caroní, Venezuela (1990)	1	0	1	1	0	1	0
Montevideo, Uruguay (1990)	1	0	1	1	0	1	0
Belo Horizonte, Brasil (1993)	1	0	1	0	1	1	1
Recife, Brasil (1993)	1	0	1	1	0	1	1
Pasto, Colombia (1995)	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Datos de Torres y de Grazia 2003; Cabannes 2005; OIDP 2017.

Capítulo 2

El presupuesto participativo como campo de estudio

2.1. Presupuesto participativo: un objeto de estudio polémico

El PP ha sido objeto de múltiples y disímiles definiciones, las cuales han estado correlacionadas con la diversidad de prácticas y experiencias que se han cobijado bajo su denominación. En términos simplificados, puede distinguirse entre definiciones estrictas y amplias según el grado de apego que guarden con la experiencia emblemática de Porto Alegre, así como algunas definiciones más “políticas” frente a otras más “técnicas”.

Una definición intermedia, bastante aceptada en la literatura, es la adoptada por Cabannes (2004a, 20), para quien el PP es un “mecanismo (o proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”. En un registro similar, Goldfrank (2006, 4) concibe el PP como “un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental”. Frente a estas posturas, en una coordenada más técnica, se concibe el PP como “una metodología de gestión presupuestaria pública” que asocia democracia y hacienda pública para garantizar el control social del presupuesto (Pires y Pineda 2008, 208). En el extremo opuesto, desde una postura política, se identifica el PP con una “iniciativa urbana orientada a la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando los medios de la democracia participativa” (Sousa Santos 2004, 392).

La diversidad conceptual se relaciona con al menos dos tipos de diferencias: unas de carácter ideológico y otras derivadas de la convergencia de diversas disciplinas y marcos analíticos en el estudio del PP. Definiciones como la de campo innovador de la gestión urbana (Sintomer et al. 2012); “forma de globalización contrahegemónica” (Sousa Santos 2004), proceso de “institucionalización” de la ciudadanía como actor del contrato social (Barceló y Pimentel 2002); institución participativa (Avritzer 2010); público participativo (Wampler y Avritzer 2004); instancia de participación ciudadana institucional (Schneider y Welp 2011); innovación democrática (Smith 2009); mecanismo de voz institucionalizada (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012); proceso participativo (Parès 2009); proceso de gobernanza participativa empoderada (Baiocchi 2003) y herramienta de buena gobernanza (Banco Mundial 2008), reflejan las divergentes aproximaciones a la naturaleza del PP.

Esta heterogeneidad revela también la diversidad de lógicas y objetivos a los que suele asociarse el PP. Se admite que en el PP se entrecruzan tres lógicas, de carácter político (democratización); social (inversión de prioridades y fortalecimiento del tejido social) y administrativo (mejora de la eficiencia) (Cabannes 2004a). En cuanto a los objetivos, Smith (2009) asigna hasta seis “bienes” cuya consecución podría esperarse de instituciones democráticas como el PP: la inclusión; el control popular; el juicio razonado; la transparencia; la eficiencia y la transferibilidad. A este conjunto, Cameron, Hershberg y Sharpe (2012) agregan la representación y la ruptura de las relaciones clientelares.

La propia complejidad del PP, revelada en la variabilidad de arreglos y prácticas, ha hecho necesario el diseño de herramientas analíticas que permitan la caracterización y clasificación empírica de los distintos experimentos. Junto a la definición de tipologías exhaustivas (Pires y Pineda 2008), se ha avanzado a detallar la composición del PP en función de un conjunto de dimensiones y variables,³ técnica que ha sido utilizada para el análisis de hasta 30 experiencias internacionales (Cabannes 2005). Para Cabannes, el PP alberga hasta cinco dimensiones y veintiocho (28) variables (tabla 2.1).

Tabla 2.1. Dimensiones y variables del presupuesto participativo

Dimensión	Variable	Items
Presupuestaria y financiera	Proporción del presupuesto debatido en el PP	Menos del 2% Entre 2 y 10% Más de 10%
	Origen de los fondos debatidos en el PP	Parte del presupuesto global Parte o la totalidad de las transferencias nacionales Asignaciones a determinados ámbitos o programas
	Impacto fiscal del PP	Aumento de recaudación Reducción Ningún efecto
	Criterios de distribución de recursos	Territorios Temas
	Medios e instancias de rendición de cuentas	Asambleas públicas Folletos Encartes de prensa Sitios web
	Recursos para la implementación del PP	Cobertura de costos del equipo Cobertura de costos generales

³ Cabannes ha elaborado una versión extensa (2004a) y una breve (2004b) de su propuesta teórica.

Participativa	Criterio de participación	Ciudadanos Representantes Mixta
	Nivel de participación	Menos del 1% Entre 1 y 15% Más de 15%
	Instancias para grupos especiales	Niñez y juventud Mujeres Grupos vulnerables
	Estrategia de comunicación e información	Difusión en medios
	Instancia decisoria	Consejo municipal del PP Consejos territoriales
	Modalidad de control y fiscalización	Consejo municipal del PP Comisiones específicas Organizaciones vecinales Administración municipal
	Rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG)	Promoción Apoyo técnico
	Rol del gobierno local	Concepción política Concepción social Concepción técnico-financiera Concepción cultural
	Rol del Poder Legislativo	Rechazo Apatía Participación activa
	Medios de convocatoria	Medios tradicionales Visitas directas Herramientas virtuales
	Participación del sector privado	Formal Informal
Normativa y jurídico-legal	Legalización del PP	Ordenanzas y decretos municipales Leyes nacionales Autorreglamentado
	Vinculación con la planificación municipal	PP como instrumento de implementación PP como primer paso de la planificación
	Evaluación del PP	Evaluación externa Evaluación interna
Territorial	Descentralización intramunicipal	Descentralización previa PP Descentralización posPP
	Tamaño de las regiones y ámbitos territoriales	Coincidentes con zonas administrativas Más pequeñas que zonas administrativas
	Perspectiva rural	Enfoque rural diferenciado
Política	Capacidad transformadora de la relación Estado-sociedad	Cambio de relación entre autoridades, funcionarios y ciudadanos
	Impacto en confianza y gobernabilidad	Refuerzo Perjuicio Neutral
	Sostenibilidad del PP	Continuidad ante cambios de gobierno

Fuente: Datos de Cabannes 2004a.

2.2. El presupuesto participativo en la práctica: patrones de innovación y difusión

Aunque tiende a ser reconocida como la primera experiencia de PP, la de Porto Alegre sucedió a unos experimentos pioneros desarrollados desde mediados de los años ochenta en pequeñas localidades brasileñas como Lages y Pelotas (Harnecker 2007). En general, el caso de Porto Alegre constituye un referente fundamental en la práctica y el estudio del PP. Su adopción se produjo en 1989, tras el triunfo en las elecciones locales de una coalición progresista encabezada por el PT. Sin embargo, su surgimiento responde a un patrón complejo en el que incidieron, además de la llegada del PT al poder, dos factores adicionales: la aprobación de la llamada Constitución Ciudadana en 1988 y el despliegue de multitud de formas organizativas participativas en la sociedad civil local (Avritzer 2002).

Buena parte de la teorización sobre el PP se ha desarrollado en torno al caso de Porto Alegre, lo que ha generado una saturación de trabajos. El modelo de PP de esta ciudad se caracterizó por la adopción de tres principios fundamentales; el derecho universal y abierto a la participación; la combinación de reglas de democracia participativa y representativa; y la distribución de recursos mediante un método objetivo en el que se combinan parámetros generales y técnicos (Sousa Santos 2004). Además, tres tipos de instituciones se han involucrado en el funcionamiento de la política: unidades administrativas del gobierno local; instancias de organización comunitaria; e instancias institucionales de participación. Una de las claves del proceso ha sido su autorregulación, lo que le ha dado mayor flexibilidad y capacidad de aprendizaje institucional. Su funcionamiento se ha regido por un reglamento interno, discutido anualmente.

El proceso ha incluido la división del territorio en 16 regiones, así como la definición de 6 áreas temáticas. El ciclo anual de actividades incluye distintos tipos de asambleas (barriales, regionales, temáticas), en las que se discuten las prioridades y se eligen consejeros que integran el Consejo del PP, órgano en el que, mediante discusión abierta con los representantes de la alcaldía, se define la propuesta presupuestaria para su posterior envío a la Cámara Municipal. Tras la aprobación, los delegados y consejeros se encargan del seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos.

Tras el éxito alcanzado por la experiencia portoalegrense, la política ha seguido una expansión marcada por tres fases (Cabannes 2004a). Una primera etapa, entre 1989 y 1997, de

experimentaciones aisladas, en las que el PP fue adoptado fundamentalmente en ciudades brasileñas gobernadas por el PT, principalmente ubicadas en la región sureste del país. Una segunda fase, entre 1997 y 2000, en la que el PP se expandió a más de 100 municipios de Brasil, gobernados por partidos de orientaciones ideológicas diversas. Finalmente, la tercera fase, abierta desde el año 2000, se ha caracterizado por la expansión fuera de Brasil, primero en América Latina, luego en Europa, y más recientemente en otras regiones. Esta última fase ha estado marcada por la multiplicación de las metodologías y diseños, consecuencia de la acelerada expansión de la política. Si en 2005 se identificaban 300 casos (Cabannes 2005), para 2012, el número de experiencias activas se calculaba entre 1 250 y 2 800 en todo el mundo (Sintomer 2013).

2.3. Debates ideológicos y analíticos sobre el presupuesto participativo

En paralelo a esta expansión geográfica, los estudios sobre PP también se han diversificado. En la amplia población de casos predomina la diversidad de diseños institucionales. Como argumenta Goldfrank (2007), el diseño y los resultados del PP dependen de dos factores: las intenciones de los diseñadores y las condiciones locales en las que se implementa. La interacción entre estas dos variables ha generado muy diversos arreglos, que Cabannes (2005) ha clasificado según su alcance y profundidad en mínimos, intermedios y máximos.

Las investigaciones sobre PP pueden clasificarse según diversos criterios. Una primera propuesta tiene que ver con el debate entre diversas posturas ideológicas. A este respecto, Goldfrank (2006, 2007) identifica cuatro grandes interpretaciones ideológicas sobre esta política, cada una ocupando un segmento de la literatura. La perspectiva dominante es la de la nueva izquierda. En general, aquí se percibe el PP como un medio para lograr el control social sobre el Estado, la democratización política y la redistribución de los recursos urbanos. Buena parte de estos estudios están asociados al caso de Porto Alegre (Navarro 1998; Barceló y Pimentel 2002; Abers 2003; Sousa Santos 2004; Harnecker 2007).

Una segunda perspectiva es de orientación liberal y concibe al PP como una reforma de alcance consultivo orientada a modernizar la administración, mejorar la eficacia de la gestión y legitimar la disciplina fiscal. En ese sentido, se considera consistente con las políticas de reducción del Estado. Es la óptica dominante entre los gobiernos de derecha y los organismos

internacionales, los que expresan preferencias por arreglos formales, limitados y consultivos. En esta perspectiva se inscriben los trabajos del Banco Mundial (2008).

Las otras dos perspectivas son menos relevantes. El enfoque ortodoxo, dominante en la izquierda tradicional, alude al PP como un instrumento funcional a la democracia burguesa y la dominación capitalista, que desvía y domestica el conflicto social (Baierle 2009). Por su parte, desde una visión conservadora se tacha la política como antidemocrática, funcional a las posturas populistas y factor de ingobernabilidad, con potencial para afectar el normal funcionamiento de la democracia representativa (Cavalcanti Fadul y Maia Muniz 2000).

Otra forma de clasificar los trabajos sobre PP es por un criterio geográfico, el cual permite detectar la diversidad de modalidades adoptadas por regiones. En ese sentido, un extenso cuerpo de literatura se refiere al caso de Porto Alegre, generalmente en función de dos propósitos: determinar los factores causantes de su “éxito” (Avritzer 2002; Wampler y Avritzer 2004) e identificar el impacto de la política sobre aspectos sustantivos o procedimentales (Navarro 1998; Banco Mundial 2008). Adicionalmente, otro conjunto de trabajos intenta dilucidar la “excepcionalidad” de Porto Alegre mediante su comparación con otros casos nacionales como Recife, Belo Horizonte y Sao Paulo (Wampler 2004, 2008) o internacionales como Montevideo, Córdoba o París (Goldfrank 2006; Ganuza, Nez y Morales 2014).

Las experiencias latinoamericanas no brasileñas son clasificadas en dos fases. La primera recoge las prácticas pioneras, tales como las desarrolladas en Montevideo (Goldfrank 2006), Ciudad Guayana (García-Guadilla y González 2000), Caracas (Goldfrank 2006) y Pasto (Díaz Montenegro 2014) durante la década de 1990. En general, estos experimentos son sometidos a estudios comparativos o análisis de casos para determinar las variables determinantes de su adopción, continuación o fracaso.

Otro conjunto de experiencias de América Latina son desarrolladas posteriormente, tras la popularización del PP. Algunos de estos casos derivan de la adopción de leyes nacionales, como los de Perú (Shack Yalta 2005), Bolivia, Nicaragua y Guatemala (Goldfrank 2007) y República Dominicana (Chávez 2011; Montecinos 2012). Otros son estudios de casos locales tardíos en ciudades diversas como Medellín (Gómez Hernández 2007), Rosario, Morón y

Buenos Aires (Annunziata 2011) y Quito (Ayala Proaño 2014). En general, estas experiencias son contrastadas con Porto Alegre por su alcance consultivo, su soporte en identidades barriales, su apertura solo a organizaciones formales y su limitado importe presupuestario. Excepciones a este respecto son casos como los de Villa El Salvador (Llona 2004) y Cotacachi (Ortiz Crespo 2004).

Las investigaciones sobre Europa también se han caracterizado por contrastar el carácter limitado de sus experiencias con el modelo de Porto Alegre. Blas y Martínez (2009), en una caracterización general, advierten que lo que se ha extendido por Europa ha sido la marca más que la práctica del PP, predominando un arreglo consultivo, en el que no se discuten los ingresos, se limita la deliberación a sectores o cantidades y se verifica un nivel bajo de participación. Sintomer (2005), por su parte, tras identificar cerca de 50 experiencias, sobre todo diseminadas en España, Portugal, Italia, Alemania y Francia, concluye que predomina un modelo de “democracia de proximidad”, de tipo *top down*, ligado sobre todo a la modernización del Estado.

En el caso particular de España, Pineda Nebot y Pires (2012) analizan 26 experiencias para concluir que, en general, los arreglos tienden a caracterizarse por su formalidad (regulación legal y acceso restringido a organizaciones formales) pero también por su apuesta deliberativa. Más específicamente en la activa provincia de Barcelona, Blanco y Ballester (2011) identifican tendencias comunes a 11 experiencias: ubicación institucional periférica; reglas de juego que limitan la capacidad decisoria del ciudadano; y persistencia de sesgos representativos.

Finalmente, en un análisis de un conjunto de países de Europa del Este, Fölscher (2007a) concluye que, a pesar de un marco legislativo favorable, la participación no se ha fortalecido por una conjunción de factores, entre los que destacan la debilidad de la sociedad civil, el limitado desarrollo institucional de los gobiernos locales y el efecto de la exclusión histórica de los ciudadanos de las decisiones públicas.

El PP también ha alcanzado otras regiones. En Norteamérica, se destacan las experiencias suburbanas de Nueva York y Chicago, en las que se han identificado como factores a mejorar la aplicación sobre fondos para vivienda, empleo y escuelas; el empoderamiento de líderes de

base; la focalización de la promoción en poblaciones tradicionalmente subrepresentadas; y el diseño de un formato asequible que incentive la asistencia (Lerner y Secondo 2012).

En países asiáticos, se observan las mejoras logradas en términos de accountability y responsabilización de las autoridades, pero se advierte como principal riesgo el de la cooptación de los ciudadanos por la lógica estatal (Fölscher 2007b). Finalmente, en África subsahariana se destaca el papel clave de las organizaciones promotoras, aunque se subraya la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y la provisión de recursos (Shall 2007), mientras que en países árabes, se entiende el PP como un primer paso hacia la apertura de los regímenes políticos, caracterizados por la centralización, el autoritarismo y la opacidad (Fölscher 2007c).

Otras clasificaciones son más analíticas. Una aproximación disciplinaria permite identificar el predominio en los estudios de PP de dos perspectivas (Ramírez y Welp 2011). La perspectiva sociológica tiene que ver con el análisis de la sociedad civil, el capital cívico y las formas de influencia de los movimientos sociales sobre la ampliación del campo político. Por su parte, la perspectiva politológico-institucional ha colocado mayor interés en el estudio del diseño institucional, sus determinantes y su influencia sobre los resultados de política. Como se señaló previamente, la literatura sobre instituciones participativas y públicos participativos constituye un intento por superar esta dicotomía.

En particular, a los efectos de este trabajo, interesa la propuesta de clasificación de Montecinos (2009), quien identifica tres grandes etapas en la agenda de investigación sobre el PP, coincidentes con las fases de su expansión práctica. La primera generación abarca estudios en clave normativa sobre las bondades del PP, especialmente asociadas a la experiencia de Porto Alegre. La segunda generación contiene trabajos sobre diseño institucional, condiciones contextuales y su interacción, en función de abarcar la amplia diversidad de experimentos surgidos. Finalmente, una tercera generación, aun en desarrollo, tendría como tema central el tipo de relación que el PP establece con las instituciones representativas convencionales. De esta agenda también formarían parte los debates sobre la sostenibilidad de las experiencias, especialmente al enfrentar cambios de gobierno; la evaluación del PP; y la definición de tipologías (Pineda Nebot y Pires 2012).

Estudios pertenecientes a la primera generación son por ejemplo los elaborados por Navarro (1998), Gret y Sintomer (2002), Barceló y Pimentel (2002), Sousa Santos (2004) y Harnecker (2007). En general, estos trabajos destacan el “éxito” de Porto Alegre en términos de eficacia redistributiva y calidad deliberativa. Estos resultados, sin embargo, son contrastados con la existencia de retos y desafíos pendientes, entre los que se incluyen la sostenibilidad del PP, el reforzamiento de la autonomía de la sociedad civil, la transferencia a escalas jurisdiccionales superiores y la incorporación de grupos tradicionalmente excluidos. El desempeño frente a algunos de estos retos ha dado lugar a trabajos más críticos, en los que se cuestiona la incapacidad del PP para generar un conflicto sobre las dinámicas de acumulación urbana (Baierle 2009) o su regresión más reciente en términos de participación y eficacia como consecuencia del desalojo del PT del gobierno local, lo que, a juicio de los autores, revelaría la baja institucionalización de la política (Rannó y Souza 2012).

Un género especial de trabajos que pueden inscribirse en esta generación son los que conciben al PP de Porto Alegre como una reforma de Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) (Fung y Olin Wright 2003; Abers 2003; Baiocchi 2003). En ese sentido, destacan su carácter deliberativo, su incidencia sobre asuntos relevantes a nivel local y la incorporación de los ciudadanos y funcionarios de base en una dinámica decisoria *bottom up*. En cambio, trabajos mucho más pesimistas han descartado que el PP implique alguna forma de democracia participativa, alegando que, a lo sumo, constituyen expresiones de una democracia de proximidad, fundamentalmente consultiva y de baja intensidad (Annunziata 2011, 2013).

La segunda generación se ha caracterizado por incorporar enfoques que han intentado superar la dicotomía artificial entre teorías de la sociedad civil y teorías institucionales. Esfuerzos encaminados en esta dirección incluyen los planteamientos sobre instituciones participativas, públicos participativos y proyectos políticos, los cuales centran su atención en la interacción entre sociedad civil y sociedad política como clave del diseño y los resultados de la política de PP.

El PP como institución participativa se caracterizaría por cuatro atributos: i) es un híbrido entre participación y representación; ii) en ella, la sociedad civil transforma sus prácticas de organización social en una forma permanente de organización política, institucionalizada bajo

el formato de un modo de interacción con el Estado; iii) la sociedad política opera dentro de ella para conectar las demandas de participación de las bases de los partidos con los actores de la sociedad civil; y iv) el diseño institucional es determinante, al ser responsable de detonar elementos participativos y bloquear elementos jerárquicos, propios de las lógicas burocráticas subyacentes al Estado (Avritzer 2010). El planteamiento de este autor es que la adopción de las instituciones participativas puede producir resultados diferentes dependiendo de las características específicas de la sociedad civil y política. De este modo, el PP sería el resultado de tres factores convergentes: una sociedad civil con prácticas innovadoras; el ascenso de un partido popular de masas al poder; y la adopción de un diseño institucional que conceda plena capacidad deliberativa a la sociedad civil.

La tesis de los públicos participativos, sustentada por Wampler y Avritzer (2004), se mueve sobre las mismas referencias. Para estos autores, dichos públicos *“are comprised of organized citizens who seek to overcome social and political exclusion through public deliberation, the promotion of accountability, and the implementation of their policy preferences”* (Wampler y Avritzer 2004, 292). Se sigue una concepción etapista del desarrollo del PP en Porto Alegre, según la cual la proliferación de asociaciones voluntarias en la dictadura habría permitido la creación de nuevas prácticas asociativas en la sociedad civil una vez reinstalada la democracia, prácticas que habrían terminado por permear el desarrollo de nuevas instituciones de formulación de políticas.

Finalmente, Dagnino (2002) y Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) destacan la transversalidad de los proyectos políticos tanto en la sociedad civil como en la sociedad política, rastreando la explicación de la adopción de instituciones participativas como el PP en la disputa por el control de las prácticas democráticas por parte del proyecto democrático-radical. El dominio de este proyecto político tanto a nivel estatal como social sería la clave del éxito de estas experiencias.

Este conjunto de planteamientos, de sumo interés en esta investigación, fueron recogidos por Goldfrank (2006) al subrayar que los determinantes del éxito de cualquier proceso participativo radican en la interacción entre la intención de los diseñadores y las condiciones contextuales operantes. El autor recoge hasta siete condiciones tentativas (voluntad política del alcalde, capital social, personal municipal competente, tamaño reducido, recursos fiscales

suficientes, plataforma legal, descentralización política) para, en la investigación empírica comparada, concluir como factores determinantes del éxito del PP un alto grado de descentralización de la autoridad y los recursos a favor de los gobiernos locales y un bajo nivel de institucionalización de los partidos de oposición.

Otra propuesta analítica similar es la de Schneider y Welp (2011), quienes concluyen su estudio sobre factores condicionantes de la participación ciudadana institucional alegando que, si bien la demanda ciudadana y la voluntad política influyen en la emergencia de las experiencias participativas, el tipo de relación entre gobierno central y local (de apoyo u oposición) y el grado de institucionalización del sistema de partidos en su conjunto (determinante de la capacidad de resistencia partidista a la participación) operan para limitar, condicionar o bloquear el funcionamiento de la participación institucional. Del mismo modo, Font et al. (2010) mencionan varios factores explicativos de la adopción de fórmulas participativas. El cálculo político sobre su impacto en los procesos electorales; la relevancia de la presión ciudadana; las preferencias ideológicas del partido gobernante; y la necesidad de legitimación mediante prácticas reconocidas en el entorno de referencia, serían los más relevantes.

Finalmente, en la última generación de estudios, destacan los trabajos que analizan la relación entre el PP y las instituciones políticas representativas. Montecinos (2012) sostiene la tesis de que la tendencia dominante al menos en América Latina es hacia la subordinación del PP, lo que se manifiesta en su conversión en un instrumento de incidencia barrial, alcance consultivo y sin influencia sobre las políticas estratégicas. Se trata del diagnóstico del PP como una manifestación frágil y temporal, susceptible de anulación por cambios electorales.

Vinculado a esta problemática, un debate clave a los efectos de este trabajo es de la sostenibilidad, continuidad, legalización o institucionalización del PP. En general, en la literatura se reconoce la dificultad de mantener la política participativa frente a cambios de gobierno, incluso en el caso modélico de Porto Alegre (Rannó y Souza 2012). La estrategia de legalización es considerada por algunos autores como la solución a este desafío (Cabannes 2004a), aunque otros admiten el reto complejo que implica institucionalizar una práctica participativa y el riesgo que supone para la autonomía de la sociedad civil (Gret y Sintomer 2002).

Esta profusa literatura sobre PP revela la relevancia que ha tenido este objeto de estudio en la ciencia política y la sociología política. Mientras desde la ciencia política se ha hecho mayor énfasis en la dimensión política del fenómeno, los estudios sociológicos se han interesado más por los aspectos de la organización y movilización social. El foco en las instituciones participativas ha permitido superar esta dicotomía, abriendo el debate sobre el diseño institucional y la institucionalización del PP a la luz de factores tanto políticos como sociales. En general, se reconoce que tanto el diseño como el contexto son relevantes para el funcionamiento de estas innovaciones, lo que exige considerar la interacción entre ambas dimensiones. Sin embargo, el enfoque limitado de la institucionalización ha impedido profundizar en esta categoría analítica y desplegar sus implicaciones teóricas.

Por otro lado, el interés académico ha tendido a enfocarse en determinados casos “exitosos”, de entre los cuales destacan las experiencias brasileñas, o en investigaciones de ámbito nacional, dejando de lado el estudio de muchas experiencias consideradas secundarias. Esto ha limitado la investigación sobre experiencias locales analíticamente útiles para explicar problemas de diseño, metodología o contexto.

A la luz de este balance, en este trabajo se recogen aportes de dos debates claves sobre el PP – el relativo al diseño institucional, propio de la segunda generación, y el vinculado a su institucionalización, más desarrollado en la tercera- para incorporarlo en un planteamiento de análisis de políticas, diferente a las perspectivas politológica y sociológica dominante. En lugar de igualar institucionalización a legalización, se adopta una noción más compleja, de acuerdo con la cual las instituciones contienen elementos tanto formales como informales, interactúan de maneras diversas y cambiantes con los actores bajo su influencia y se consolidan de acuerdo a una lógica interna. El caso de Pasto, poco investigado académicamente fuera de dicha ciudad, se considera útil para indagar empíricamente sobre estos planteamientos. Los siguientes dos capítulos contienen el desarrollo empírico de la hipótesis de estudio.

Capítulo 3

La institucionalización del presupuesto participativo en Pasto (1995-2016)

3.1. Pasto como caso de estudio

El municipio de San Juan de Pasto o simplemente Pasto es la ciudad capital del departamento de Nariño. Está ubicado al suroccidente de Colombia,⁴ a 795 kilómetros de Bogotá. La ciudad se encuentra localizada al oriente del departamento, en el macizo montañoso Nudo de los Pastos. Perteneció a la región Pacífico, subregión centro. Tiene una extensión de 1 131 kilómetros cuadrados (Km²), de los cuales solo 2,3% corresponden a la zona urbana y 97,7% al área rural (DNP 2017). Sus límites son: al norte, con los municipios de la Florida, Chachagüí y Buesaco; al sur, con los municipios de Tangua, Funes y el departamento de Putumayo; al oriente, con el departamento de Putumayo; y al occidente, con los municipios de Tangua, Consacá y la Florida (Alcaldía de Pasto 2002).

Pasto es considerada una de las ciudades más antiguas del país. Si bien entre los historiadores existen desacuerdos con respecto a la fecha exacta de su fundación,⁵ la versión más extendida atribuye el acto fundacional al capitán Sebastián de Belalcazar, quien habría declarado el nacimiento de la “Villa de Pasto” en agosto de 1537 (Academia Nariñense de Historia s.f.). La ciudad habría tomado su denominación de las tribus Pastos que habitaron las regiones de Túquerres e Ipiales, en cuyo idioma “Pasto” se traduciría como “tierra de la heredad” o “tierra de la parentela” (Academia Nariñense de Historia s.f.).

De acuerdo con el último censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2005, Pasto tenía una población de 382 618 habitantes;⁶ el dato, proyectado a 2017, es de 450 645, de los cuales 232 747 (51,6%) son hombres y 217 898 (48,4%), mujeres (DNP 2017). En cuanto a la distribución territorial, un 83,1% de la población reside en la zona urbana, mientras que solo un 16,9% habita la zona rural (Alcaldía de Pasto 2016a, 35). La densidad poblacional es de 389,03 habitantes por km². La población es predominantemente joven: para 2015, casi la mitad de la población (48,7%) se ubicó en el

⁴ Colombia está dividida a nivel político-administrativo en 32 departamentos y 1 102 municipios. El departamento de Nariño en particular se compone de 64 municipios (DANE 2005).

⁵ Algunos historiadores atribuyen la fundación a Lorenzo de Aldana y otros a Pedro de Puelles (Pérez Silva 2008).

⁶ Corresponde a alrededor del 25% de la población de Nariño y al 0,9% de la población nacional (DANE 2005).

rango de 0 a 29 años. Con respecto al autorreconocimiento por grupos étnicos, la población afrodescendiente para 2005 fue de un 1,6%, mientras que la indígena alcanzó un 0,75% (DNP 2017). También hay población Rom y raizal, pero en proporciones ínfimas.

En el aspecto socioeconómico, en 2010 el PIB municipal ascendió a 3,42 billones de pesos, equivalentes al 53,4% del PIB departamental (Alcaldía de Pasto 2015a). Tradicionalmente, Pasto ha presentado índices socioeconómicos inferiores al promedio nacional. Sin embargo, en los últimos años se ha registrado una mejoría en varios aspectos. El índice de pobreza monetaria descendió de 40,6 a 26,9% entre 2011 y 2014, período durante el cual también hubo mejoras en el índice de pobreza extrema (8,8 a 4,1%), la tasa de desempleo (13,56% en 2011 a 10,03% en 2015) y el coeficiente de Gini (de 0,522 en 2011 a 0,497 en 2014) (Alcaldía de Pasto 2016b). Por otro lado, la tasa de analfabetismo se ubicó en 2,71% para 2015 y la tasa de cobertura neta en educación varió entre el 80,35% de primaria y el 44,84% en media (Alcaldía de Pasto 2016b).

El municipio está dividido en 12 comunas urbanas y 17 corregimientos rurales, unidades territoriales que han sido agrupadas en los últimos años en cuatro corredores: norte, sur, oriente y occidente. En total, en Pasto existen 414 barrios y 158 veredas (tabla 3.1.)

Tabla 3.1. Barrios y veredas del municipio de Pasto

Comuna	Número de barrios	Corregimiento	Número de veredas
1	22	Buesaquillo	13
2	34	Cabrera	5
3	28	Catambuco	20
4	33	El Encano	18
5	34	Genoy	9
6	43	Gualmatán	7
7	25	Jamondino	4
8	47	Jongovito	7
9	56	La Caldera	7
10	40	La Laguna	8
11	24	Mapachico	9
12	28	Mocondino	8
		Morasurco	9
		Obonuco	8
		San Fernando	7
		Santa Bárbara	14
		Socorro	5
Total	414	Total	158

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2016a.

3.2. Contexto y antecedentes

La relación de Pasto con la nación colombiana ha estado históricamente marcada por desencuentros y disputas políticas y territoriales que han jugado un rol determinante en la configuración de los procesos políticos locales (Montenegro 2002). Sobre esta dinámica han influido diversos factores, de entre los cuales interesa resaltar tres: i) las contradicciones derivadas de la histórica centralización del aparato estatal colombiano; ii) la tradición contestataria y de movilización arraigada en la región sur del país; y iii) la dinámica de institucionalización de la participación ciudadana abierta tras las reformas políticas de las décadas de 1980 y 1990.

En efecto, el acendrado centralismo colombiano se originó en la Constitución de Cúcuta de 1821 y se consolidó a través de un largo proceso histórico, solo interrumpido por un período de cerca de tres décadas (1858-1886), durante el cual imperó una forma radical de federalismo (Henaó 2015). La Constitución de 1886, vigente por más de un siglo, fue formulada tras la derrota de las fuerzas federalistas, lo que facilitó la imposición de la centralización como principio estructurante del Estado. A partir de este marco jurídico, que reforzó ostensiblemente el poder del Ejecutivo Nacional, se consolidó la subordinación política, administrativa y fiscal de los departamentos y municipios, la desaparición de la autonomía regional y la concentración de la actividad económica y política en los tres grandes polos de desarrollo del país⁷ (Santana Rodríguez 2009).

El sesgo centralista se intensificó con las reformas institucionales de 1968, con las cuales el Ejecutivo Nacional recuperó parte del poder administrativo gestionado por los municipios y departamentos, particularmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos.⁸ De esta manera, la capacidad de gestión de los poderes territoriales retrocedió, al punto que, para 1979, el 84,6% de los ingresos del Estado se concentró en el ámbito nacional (Henaó 2015).

⁷ Se refiere a las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali.

⁸ Durante las décadas de 1960 y 1970, bajo el influjo de las políticas desarrollistas, ámbitos claves de política como la planificación urbana, la vivienda, los servicios sociales y los servicios domiciliarios fueron transferidos a entidades especializadas nacionales (Martínez, Ramírez y Pico 2015).

Este desequilibrio institucional, combinado con la falta de competencia política derivada del pacto de alternancia del Frente Nacional⁹ y la concomitante restricción de las libertades de organización y manifestación sociopolítica, condujo al agravamiento de las contradicciones territoriales y a la proliferación de formas extrainstitucionales de acción colectiva (Jaramillo 1986). Las denominadas “luchas cívicas”, concebidas como “acciones colectivas protagonizadas por pobladores urbanos, con la intención de expresar en el escenario público sus demandas sobre bienes y servicios urbanos, respeto a los derechos fundamentales, ampliaciones democráticas y participación en el manejo de sus destinos como colectividad” (García 2001, 89), se multiplicaron desde la década de 1970.

De acuerdo con Archila et al. (2002), si entre 1958 y 1974 se contabilizó un promedio de 173 luchas sociales anuales, en el período 1975-1990, este promedio se elevó a 476. Las demandas que motivaron los paros cívicos fueron de carácter primordialmente urbano-territorial, derivadas de la exigencia del suministro de valores de consumo colectivo¹⁰ (García 2001).

Diversos autores coinciden en que las demandas formuladas por estos movimientos se desplazaron rápidamente del campo reivindicativo a la esfera política (Santana Rodríguez 1986; Fals Borda 1994; García 2001). En efecto, durante los ochenta, la presión a favor de reformas políticas que descentralizaran al Estado y abrieran espacios para la participación comunitaria en la toma de decisiones públicas se intensificó, siguiendo una agenda centrada en “la democratización de la vida municipal y departamental [...]; reforma fiscal que devuelva recursos a municipios y regiones; participación en los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos y sociales; desarrollo equilibrado del aparato productivo” (Santana Rodríguez 1986, 300).

En la viabilización de algunas de estas reformas influyó una coyuntural convergencia entre diversos actores. Este encuentro fue el resultado de varios procesos: el progresivo reconocimiento entre sectores de la guerrilla sobre la inviabilidad de la lucha armada; el auge de las ideas de participación y poder popular entre cuadros intelectuales; la articulación de los

⁹ El Frente Nacional fue el régimen político instaurado en Colombia entre 1958 y 1978, caracterizado por un bipartidismo legalizado con alternancia pactada en el poder. Fue diseñado como solución negociada entre las élites políticas a la ola de violencia desatada durante las décadas previas (Pombo y Camacho 2009).

¹⁰ Como recoge Jaramillo (1986) para el período 1958-1981, la ampliación o mejora de los servicios de agua, alcantarillado y electricidad, el rechazo al alza de las tarifas de servicios públicos y la apertura o mejora de vías de comunicación fueron, en ese orden, los catalizadores dominantes de las protestas cívicas.

movimientos políticos regionales; y, no menos importante, las señales aperturistas de parte de algunos sectores de los partidos tradicionales (Fals Borda 1994).

Si una región fue particularmente activa en términos de protestas populares durante este período fue el suroccidente colombiano, particularmente el departamento de Nariño. El más antiguo movimiento político regional surgió precisamente en este departamento. Bajo la denominación de “Los Inconformes”, esta agrupación fue creada en 1981 gracias al apoyo decidido de maestros y dirigentes cívicos (Fals Borda 1994; Puentes Palencia 1994). Para algunos estudiosos, esta posición de vanguardia en las luchas sociales y territoriales no sería excepcional sino una manifestación más de la compleja relación que ha sostenido históricamente esta región con el Estado colombiano, vinculada a la existencia de una tradición político-cultural que ha sido calificada de “contrahegemónica” (Montúfar 2008), y cuyas manifestaciones podrían trazarse hasta el período precolombino.¹¹

Sobre los desencuentros entre Pasto y Colombia han incidido varios factores: la distancia y el aislamiento geográfico de la ciudad con respecto al centro del poder nacional; su cercanía cultural y económica con Ecuador; el peso de las tradiciones locales, asociadas al apego a lo propio y el rechazo a las influencias externas; la sensación histórica de imposición y sometimiento, sumada al abandono institucional (Montenegro 2002). En efecto, solo sería a partir de 1904, con la creación del departamento de Nariño, que Pasto iniciaría un lento proceso de integración territorial e institucional a Colombia.¹²

Estudiosos locales atribuyen las peculiaridades regionales a la consolidación y preservación de una cultura marcada por la cooperación¹³ y el espíritu unitario ante retos colectivos, heredada de la fuerte presencia de los pueblos indígenas Pastos, Quillacingas y Sindawas (Calpa 2012; Zúñiga 2012; Botina 2012). Esta cultura tiene su expresión más clara en la práctica de la minga, forma de encuentro comunitario en el que las autoridades y miembros de

¹¹ La resistencia de los pueblos Pastos y Quillacingas al dominio inca; las sublevaciones contra el Imperio español; la oposición violenta contra el proceso independentista y la emergencia de los movimientos sociales de protesta durante la segunda mitad del siglo XX, han sido todos hechos históricos interpretados a la luz del carácter autónomo, independiente y combativo de la población local (Montúfar 2008, 2012).

¹² Uno de los principales hitos a este respecto fue la apertura de la carretera Pasto-Popayán, en 1933 (Montenegro 2002).

¹³ De acuerdo con Villarreal (1988, 7), la cooperación es el aspecto esencial de la organización social dominante en el sur de Colombia y norte de Ecuador, la cual “estaba complementada por la armonía, la solidaridad, la colectividad y muchas veces unida a las prácticas rituales, creencias y costumbres complicadas”.

la comunidad deliberan sobre sus problemas colectivos, deciden las acciones conjuntas y asignan responsabilidades en su ejecución (Lara 2009a). Desde esta óptica, esta cultura cooperativa habría logrado sobrevivir, adaptándose a las sucesivas imposiciones institucionales producidas durante los períodos colonial y republicano (Montúfar 2012).

Esta cultura se expresaría de manera más reciente en la fuerte trayectoria de organización social que se revela en las poblaciones de zonas como el Macizo Andino Nariñense, al cual pertenece Pasto (Gutiérrez Lemus 2016). Para este autor, “durante décadas se ha gestado un espíritu de autonomía y distinción en el contexto nacional” (Gutiérrez Lemus 2016, 20), el cual se habría expresado al menos desde 1968 en un continuo de movilizaciones, paros y luchas sociales muy diversas. A la luz de las oportunidades de acceso institucional ofrecidas por las reformas descentralizadoras, estas dinámicas convergerían durante las décadas de 1980 y 1990 en el campo político, abriendo un ciclo de gobiernos alternativos, ajenos al bipartidismo, que se expresaría primero en el municipio de Ipiales, luego en Pasto y más recientemente a nivel del departamento de Nariño (entrevista a Rodrigo Figueroa, profesor universitario, Pasto, 2017).

Precisamente, un último factor contextual que es necesario considerar tiene que ver con las reformas del sistema político colombiano desplegadas durante las décadas de 1980 y 1990, las cuales alcanzaron su mayor hito en la Constitución de 1991. Como en otros países latinoamericanos, en Colombia las reformas descentralizadoras tuvieron el doble propósito de mejorar la eficiencia del aparato estatal e incrementar su legitimidad (Nader 2014). Tras varios intentos fallidos de reforma constitucional, una serie de modificaciones legales y constitucionales emitidas entre 1983 y 1986 apuntaron a reforzar el poder de los gobiernos territoriales.

Entre otras cosas, estos cambios consagraron la elección popular de alcaldes y gobernadores;¹⁴ modernizaron las fuentes de recursos propios de los municipios; transfirieron al nivel municipal funciones hasta entonces administradas por la Nación; y crearon espacios inéditos de participación. Entre estos últimos destacan las consultas populares sobre temas de

¹⁴ En el acto legislativo 01 de 1986 (Diario Oficial 37304 del 10 de enero de 1986) se ordenó la elección de alcaldes por voto directo para períodos de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata.

interés local, las Juntas Administradoras Locales (JAL)¹⁵ como escenarios de descentralización y participación en el poder municipal, la potestad de contratar obras con organizaciones comunitarias, y la inclusión de representantes de usuarios en las directivas de las empresas municipales prestadoras de servicios públicos (Henaó 2015).

Estos cambios dieron forma a un proceso de “institucionalización” de la participación, entendida como estrategia de los sectores más progresistas de las élites políticas colombianas frente a la crisis de legitimidad y eficacia que llevó a sus límites al régimen político durante la década de 1980 (Velásquez 2011a, 2011b). Concretamente, el objetivo de las reformas era reducir las tensiones y la conflictividad social y canalizar la inmensa energía social desplegada en las protestas a través de mecanismos institucionales. Se trató así de la respuesta de la clase gobernante a la consolidación en las más diversas alternativas políticas de la demanda de ampliación de los canales de participación (Múnera 1999).

En la medida en que tales objetivos desbordaban las reformas implementadas y chocaban con el marco regresivo de la Constitución de 1886, la opción de una Constituyente comenzó a tomar fuerza. De acuerdo con Navarro Wolff (1999), tres fueron los antecedentes políticos de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991: i) las conversaciones de paz desarrolladas desde 1984, en cuyo marco se planteó insistentemente la necesidad de refrendar un acuerdo de paz con una nueva Constitución; ii) los varios intentos previos de reforma constitucional que se tramitaron infructuosamente en el Congreso; y iii) el sentimiento generalizado y creciente de desafección con la política.

La nueva Constitución,¹⁶ emanada de un pacto entre tres grandes grupos políticos,¹⁷ dio forma a un régimen democrático participativo, consagrando la participación como principio del régimen político, elemento central de la organización estatal y derecho ciudadano. En el texto, el Estado colombiano es definido como “participativo” (art. 2), siendo uno de sus fines esenciales el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la

¹⁵ Las JAL fueron creadas por reforma constitucional en 1968 pero solo comenzaron a funcionar con su reglamentación en 1986 (Velásquez 1997).

¹⁶ Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. Edición especial preparada por la Corte Constitucional.

¹⁷ La ANC se constituyó con tres grandes bloques, numéricamente similares: los conservadores, los liberales y un tercer grupo heterogéneo ajeno al bipartidismo y representante de expresiones políticas nuevas, mayormente progresistas (Navarro Wolff 1999).

vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (art. 3). En línea con esto, el Estado se obliga a contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones diversas, sin comprometer su autonomía, para que funcionen como “mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública” (art. 103). Por otro lado, se garantiza el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), siendo uno de sus deberes “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (art. 95). De modo más específico, el texto identifica como 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 (art. 103).

A pesar del reconocimiento constitucional de este conjunto específico de mecanismos de democracia directa, la tendencia posterior ha sido hacia su subutilización, vinculada a las exigentes condiciones legales que regulan su activación. De acuerdo con un estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE), en el período transcurrido entre 1991 y 2012, a pesar de haberse tramitado 132 iniciativas de revocatoria contra alcaldes y gobernadores, solo un 25% alcanzó la etapa de votación, mientras que ninguna logró superar el umbral mínimo que habilita la revocatoria (MOE 2012). Del mismo modo, en el período solo se encontró información sobre 16 iniciativas populares de actos legislativos, de las cuales solo prosperó una a nivel municipal. Los referendos también han sido escasos (89), principalmente de alcance municipal, y las consultas populares aún más infrecuentes (25).

Más allá de esta serie específica de mecanismos de democracia directa, se ha producido una acelerada expansión de la oferta de instancias participativas, creadas a través de multitud de instrumentos normativos. Según cálculos de la Fundación Foro Nacional por Colombia (2016), en el período 1988-2015 se crearon 113 espacios de participación, de carácter fundamentalmente sectorial (61), aunque también de tipo poblacional (32), territorial (13) y de control social (7). Un 80% de estos espacios son de carácter mixto; 41,9% funcionan solo en el ámbito nacional, 9,7% en todos los ámbitos (nacional, departamental, municipal y local), 32,2% en tres ámbitos y 16,2% en dos ámbitos. En términos sectoriales, la mayor concentración de instancias se verifica en los sectores educativo, cultural y de planeación. Finalmente, el alcance de los mecanismos es predominantemente restringido: son mayoritarias

las instancias dedicadas a brindar información, realizar consultas o presentar iniciativas, mientras que son escasas las que tienen competencias de concertación, decisión y gestión.

En general, esta oferta institucional se caracteriza por corresponder a una iniciativa puramente estatal y atender, en consecuencia, a las visiones, objetivos e instrumentos de los agentes políticos tradicionales (Velásquez y González 2003). En sus diversas investigaciones sobre la participación en Colombia en las últimas tres décadas, Velásquez ha identificado algunos rasgos de la dinámica participativa, de entre los cuales vale la pena resaltar tres. En primer lugar, el rol central adquirido por la oferta ha conducido a que sea esta la que genere al sujeto participante, obligando a los actores sociales a adaptarse a las normas. En segundo lugar, esta proliferación de instancias ha seguido un patrón disperso y fragmentario, respondiendo a lógicas diversas. En tercer lugar, la principal responsabilidad dentro de la estructura estatal en la gestión de la participación ha recaído sobre los alcaldes municipales, proviniendo otros estímulos de fuera del Estado, a través de muy diversas entidades como la iglesia, las organizaciones no gubernamentales e incluso el sector privado (Velásquez y González 2003).

Por otro lado, los gobiernos territoriales también han creado instancias formales, de reglamentación local, según las dinámicas de cada contexto sociopolítico. Otras expresiones del impulso participativo se han canalizado a través de dispositivos informales, más flexibles y adaptables, mayoritariamente transitorios, que han tenido un origen fundamentalmente local. El seguimiento hecho por Velásquez a esta dinámica de creación institucional le ha permitido identificar la evolución de estas diversas formas de participación, determinando la existencia de etapas, posturas y tensiones en su desarrollo.

En particular, el autor identifica dos grandes fases en el desarrollo de las instancias participativas. La primera, denominada de ascenso y auge participativo, se desplegó desde fines de los ochenta bajo el influjo de un ambiente favorable, marcado por la consolidación de un relato político sostenido sobre las ideas de “democracia participativa, garantía de derechos fundamentales, descentralización del poder, autonomía de las regiones y reconocimiento a la diversidad socio-cultural de la nación” (Velásquez 2011b, 167). Si bien entre los gobiernos locales hubo muy divergentes estrategias,¹⁸ entre los grupos de la sociedad civil se generó un

¹⁸ Se identifican cinco estrategias diferentes desplegadas por las autoridades locales frente a la política de participación (Velásquez y González 2009):

fuerte entusiasmo que, con sus matices, contribuyó a generar escenarios de encuentro real entre autoridades y ciudadanos para formular planes, asignar presupuestos, diseñar políticas sectoriales y ejercer control social sobre la gestión pública. Sin embargo, esta misma dinámica también albergó desviaciones como la constitución de élites participativas y su cooptación política, fenómenos que progresivamente fueron generando la burocratización de las instancias y su pérdida de conexión con la realidad social.

En este contexto, a comienzos de la década del 2000 empieza a prefigurarse un proyecto autoritario, impulsado tanto por el viraje que introdujo en la estrategia participativa el gobierno de Álvaro Uribe como por el avance de los actores armados ilegales sobre la gestión municipal. Esta etapa está marcada por el debilitamiento de la autonomía de las entidades territoriales y el desplazamiento de las instancias participativas locales por nuevas modalidades de relación directa entre el Presidente y los ciudadanos, materializadas en instancias como los Consejos Comunitarios.¹⁹ El abandono de las instancias institucionales previas, cuestionadas por inefectivas, favoreció por otro lado la emergencia de nuevas formas extrainstitucionales de relación entre las autoridades locales y la población, mayoritariamente efímeras, puntuales y desreguladas.

El mismo autor identifica la existencia de dos grandes posturas con respecto a la evolución reciente de la participación en Colombia (Velásquez 2011a). Por un lado, una perspectiva “optimista” se ha centrado en el hecho de que, con las nuevas instancias participativas, ha surgido una estructura de oportunidades políticas para que sectores tradicionalmente excluidos se incorporen a espacios de representación e interlocución con las autoridades, rompiendo así el cuasimonopolio que las Juntas de Acción Comunal (JAC) poseían sobre la acción pública.

-
- Participación-formalidad: creación formal de las instancias pero sin apoyo material ni estímulo.
 - Participación “sin alas”: promoción de la participación siempre que no amenace las lógicas y estructuras de poder vigentes.
 - Participación-integración-cooptación: promoción de espacios para evitar corrientes de pensamiento y movilización ciudadana autónomas.
 - Participación-concertación: construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y medios para alcanzarlos. Implica pluralismo sociopolítico e intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones.
 - Participación-modo de vida: participación como valor en sí mismo, componente y norma de la vida social.

¹⁹ Se trata de instancias creadas por el presidente Uribe para interactuar directamente con las comunidades y autoridades locales; su funcionamiento responde a una lógica asistencial-paternalista.

Al opuesto, desde la perspectiva pesimista se han puesto de relieve los obstáculos que ha enfrentado el avance de la participación. Entre estos se destacan las deficiencias en el marco normativo -particularmente su excesivo reglamentarismo y su dispersión- y el predominio de una cultura neocorporativa. Esta lógica ha causado tensiones y conflictos, como la primacía de motivaciones utilitarias sobre los intereses colectivos; el afianzamiento de élites participativas cerradas, alejadas de las bases; y el quiebre entre la participación y la representación, del cual derivan los choques entre agentes políticos y líderes sociales en cuanto a la definición de los objetivos y el alcance atribuido a las instancias participativas.

Finalmente, el autor identifica la existencia de un dilema fundamental en el proceso de expansión participativa de las últimas décadas. Se trata de la tensión abierta entre las lógicas de la institucionalización y la movilización, la primera apuntando a darle permanencia a los procesos participativos y la segunda a mantener el dinamismo y evitar su burocratización (Velásquez 2016). A partir del análisis del caso de Bogotá, el autor concluye que el éxito del proceso participativo parece residir en una efectiva articulación entre la oferta estatal y la iniciativa ciudadana. Más allá de si domina una lógica o la otra, la potenciación de los logros se derivaría de la combinación efectiva de ambas.

Esta última reflexión permite conectar este debate nacional con el caso específico de Pasto. En efecto, el PP de Pasto, más comúnmente reconocido a nivel local como los cabildos, parece ser un ejemplo de una efectiva combinación de la lógica de institucionalización con la de movilización, producto de una satisfactoria articulación entre la oferta estatal y su aprovechamiento por parte de la sociedad civil.

3.3. La institucionalización del presupuesto participativo en Pasto

Como se señaló en el capítulo 1, la institucionalización constituye una problemática relativamente poco considerada en el análisis de políticas. La perspectiva teórica asumida en este trabajo deriva de aportes formulados en disciplinas como la ciencia política y la sociología, integrados atendiendo a la dinámica de convergencia que Lowndes y Roberts (2013) han identificado en la evolución más reciente del análisis neoinstitucionalista. A este respecto, se asume la idea de que las instituciones solo alcanzan a ser “relativamente estables”, dependiendo su estabilidad de la presencia continua de formas de apoyo provistas por los actores del entorno.

Comprender el proceso de institucionalización exige observar no solo esta perspectiva externa, referida a la prevalencia de lógicas de acción favorables al sostenimiento de la política, sino también la dimensión interna del propio proceso, relacionada con el modo en que los diferentes medios de construcción institucional se interrelacionan empíricamente, siguiendo una trama secuencial. En esta investigación, pueden identificarse cuatro fases o etapas en el proceso de institucionalización de la política de PP en Pasto, correspondientes a cuatro momentos institucionales diferentes.

3.3.1. Fase de experimentación (1995-1997)

Se trata del momento inaugural de la política, correspondiente a la adopción de una innovación institucional de carácter participativo. La experimentación surge tras la amplia victoria electoral del dirigente de izquierda Antonio Navarro Wolff en las elecciones de alcalde de octubre de 1994. Navarro planteó un programa de gobierno con un fuerte componente participativo, apostando por llevar a la práctica los mecanismos de ampliación democrática que había contribuido a constitucionalizar en su rol previo como copresidente de la ANC (Tutistar 2010). Además, al representar una candidatura alternativa a las fuerzas políticas tradicionales, el dirigente no estableció compromisos políticos relevantes y pudo conformar un equipo de gobierno con pocas restricciones, privilegiando en la selección el criterio técnico y asegurando la subordinación del gabinete a sus directrices (Bastidas 1998).

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) “Todo por Pasto” (1995-1997), primera actividad relevante de la gestión entrante, fue en sí misma producto de un conjunto de “cabildos abiertos”, realizados en ocho corregimientos y dos comunas con el objetivo de permitirle a las comunidades identificar y priorizar sus necesidades insatisfechas y concertar con el equipo de gobierno y los concejales la preparación del presupuesto de inversiones del trienio. Esta experiencia alcanzó un nivel de participación significativo, permitiendo fortalecer tempranamente la legitimidad de la concertación como estrategia para la definición de proyectos y distribución de recursos.

En sintonía con esto, en el PDM se reconocieron como bases de la gestión municipal: el protagonismo de la sociedad civil y los principios de la democracia participativa (Alcaldía de

Pasto 1995). La vocación participativa²⁰ fue, además, acompañada por una perspectiva gerencial,²¹ orientada a fortalecer la eficacia, eficiencia y sostenibilidad financiera del gobierno local, asegurando la producción de resultados que mejoraran las condiciones de vida de la población.²² La recuperación de la confianza ciudadana en la administración y la instrumentación transversal de un compromiso preferencial con los pobres fueron dos principios estratégicos igualmente relevantes (Bastidas 1998).

En el ámbito de la participación, se fijó como objetivo “elevar el grado de participación comunitaria en la planeación, gestión, ejecución y fiscalización de la administración pública y la acción social” (Alcaldía de Pasto 1995, 59). Con este objeto, se definieron como estrategias: fomentar la cultura de la participación en la planificación; apoyar y capacitar a las organizaciones comunitarias; estimular las redes organizativas en la sociedad civil; e impulsar la cualificación de dirigentes como gestores comunitarios, todo con el objeto de generar organizaciones sólidas y autónomas que gozaran de elevadas capacidades de acción y presión.

A nivel presupuestario, en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) (1995-1997) se previó una inversión en participación comunitaria de casi 1 500 millones de pesos, equivalentes al 2,43% del total presupuestado. En términos sectoriales, medidas de carácter participativo figuran en ámbitos como seguridad, electrificación, vivienda, aseo urbano, gestión ambiental, cultura, salud y educación.

El diseño adoptado conectó la experiencia internacional de PP, para entonces derivada del caso de Porto Alegre, con las prácticas tradicionales de participación local, especialmente arraigadas entre la población rural. En ese sentido, se le dio la singular denominación de “cabildos abiertos”, en atención tanto a la institución participativa reconocida en la Constitución de 1991 como, especialmente, a la tradición de los pueblos indígenas de reunir a

²⁰ Además de los cabildos abiertos, en esta gestión se adoptaron varios mecanismos inéditos para facilitar la comunicación entre las autoridades y las comunidades, tales como el programa radial semanal “Usted y el alcalde”, el día semanal de atención a la comunidad, obligatorio para todas las secretarías y organismo del municipio, y las mesas de trabajo de rendición de cuentas, establecidas a nivel de las comunas (Bolaños 2009, Castillo 2010).

²¹ En su discurso, el alcalde Navarro asemejaba el municipio a una empresa o corporación, concibiendo a los ciudadanos como los accionistas, al Concejo Municipal como la junta directa y al alcalde y su equipo de colaboradores como los ejecutivos y gerentes (Alcaldía de Pasto 1995).

²² Para Navarro, la participación es insuficiente y contraproducente si no produce resultados superiores a la administración burocrática convencional (Bastidas 1998).

todos los miembros de la comunidad o villa para la toma de decisiones locales trascendentales. Por otro lado, la implementación se realizó solo en la zona rural, utilizando como unidad territorial de base la del corregimiento.

En línea con el doble carácter, democrático y gerencial, de la administración, los cabildos abiertos fueron pensados como instancias para la materialización de la democracia participativa, mecanismos de concertación con la comunidad, y espacios para que los ciudadanos se involucren en la planificación, administración y seguimiento, en función de la mejora de la eficiencia de la gestión (Bolaños 2009). De manera formal, los cabildos fueron planteados como una herramienta participativa, redistributiva y de desarrollo, concebidos como “el instrumento eficaz de concertación en la consecución de una democracia de la participación, de la distribución equitativa del presupuesto de inversión y un gran paso para el proceso de desarrollo de la comunidad” (Alcaldía de Pasto 1997, 15).

El proceso siguió una organización por etapas, en un ciclo muy simplificado y con pocas reglas establecidas. La política se organizó en cinco momentos: la preparación institucional; el diagnóstico participativo; la deliberación y aprobación; la legalización; y la ejecución, seguimiento y rendición de cuentas (Batidas 1998, Burgos 1999, Bolaños 2009).

En la fase preparatoria, se establecieron dos equipos de tres profesionales cada uno, provenientes de las Secretarías de Desarrollo Comunitario (SDC) y de Planeación Municipal (SPM), quienes organizaron la propuesta de distribución de los techos presupuestales de acuerdo a la población de los corregimientos y los porcentajes de distribución sectorial establecidos en la ley 60, que en aquel momento reglamentaba las transferencias de los ingresos nacionales. Estos funcionarios también fueron responsables de preparar la capacitación, desarrollar los formatos de trabajo, concertar el cronograma de talleres y realizar la convocatoria a los líderes veredales y corregimentales.

Siguiendo la metodología del diagnóstico rural participativo, se realizaron dos rondas de talleres preparatorios en cada corregimiento, con un mes de plazo entre ambos. En el primero, se desarrolló una capacitación especial sobre diversos aspectos conceptuales, legales y operativos del proceso. Se abarcaban aspectos relativos al cabildo abierto, ley 60, fondos de cofinanciación, técnicas de identificación de problemas y priorización de proyectos. Acto

seguido, se realizaban en mesas de trabajo los ejercicios de formulación de perfiles de proyectos, asistidos técnicamente por los profesionales de la administración, y luego se socializaban los resultados. Tras la formulación, los diferentes líderes participantes se comprometían a realizar asambleas en sus comunidades para discutir las necesidades y concertar acuerdos mediante actas de compromiso. En el segundo taller, los perfiles concertados eran evaluados técnicamente y se conciliaban con los techos presupuestales fijados en cada ámbito temático.²³

La deliberación y aprobación se realizó en los cabildos abiertos, reuniones en cada corregimiento encabezadas por el alcalde y en las que participaban concejales,²⁴ secretarios y líderes comunitarios. Estos encuentros se constituyeron en el componente central de la política. En este período, la actividad incluía la intervención de apertura del alcalde; la presentación de los proyectos por parte de los dirigentes; negociaciones y toma de decisiones; y la firma de actas de cabildos. Al identificarse sobrepasos a los techos presupuestales, se abrían procesos de negociación en los cuales, por un lado, el alcalde se comprometía a gestionar recursos extraordinarios de cofinanciación y, por el otro, las comunidades ofrecían aportes voluntarios a través de la cesión de terrenos, mano de obra o incluso contribuciones financieras.

La legalización consistía en la aprobación en el Concejo Municipal del presupuesto general de ingresos y gastos, del cual derivaban los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) de las dependencias. En estos planes aparecían contemplados los compromisos de inversión de los proyectos acordados. Finalmente, la ejecución de los proyectos, en algunos casos bajo responsabilidad municipal y en otros delegada mediante la contratación comunitaria, se realizó con un seguimiento activo de la comunidad, para lo cual la administración divulgó los detalles de la contratación de la obra, impulsó la conformación de veedurías ciudadanas y realizó periódicamente mesas de trabajo para evaluar el estado de avance de las obras.

²³ De acuerdo con la entonces vigente ley 60, los recursos transferidos debían invertirse forzosamente de acuerdo con la siguiente distribución: 30% educación; 25% salud; 20% agua potable y saneamiento básico; 5% deporte, cultura y recreación; 20% otros sectores sociales (Ley 60 de 1993. Diario Oficial 40.987 del 12 de agosto).

²⁴ En esta fase fue clave la participación de concejales en las instancias participativas para lograr su compromiso político con la aprobación presupuestal, teniendo en cuenta el impacto adverso que esta práctica suponía para el tradicional ejercicio de intermediación que realizaban (Bastidas 1998).

Se trató de un proceso simplificado, para el que no se fijaron reglas rígidas sino unos parámetros mínimos de organización, participación y distribución presupuestal. En ese sentido, no se contó con reglamentación escrita de carácter legal ni interna. En materia organizativa, se asignaron de manera informal responsabilidades de coordinación y desarrollo operativo del proceso a las SDC y SPM, mientras que las demás dependencias se integraron bajo instrucciones del alcalde; de igual manera, la participación de los concejales resultó de la invitación personal del alcalde.

La participación fue canalizada a través de las estructuras de representación comunitaria ya establecidas, fundamentalmente las JAC y las JAL, aunque con presencia también de representantes de sectores cívicos, educativos, de vivienda, salud y saneamiento básico (Burgos y Orbes 2002). A este respecto, se atendió a un modelo de “democracia representativa comunitaria”. Las instancias decisorias no fueron abiertas a la población general sino limitadas a representantes sociales (Sintomer y Gret 2002). Finalmente, la distribución de los recursos se hizo en dos momentos. La asignación territorial se realizó a nivel de corregimientos bajo el criterio poblacional, mientras que la distribución temática se procesó a lo interno de cada corregimiento, siguiendo los porcentajes de inversión social establecidos en la ley 60.

El proceso, a pesar de restringirse a la zona rural, vivió una dinámica expansiva. En los años 1995 y 1996 se implementó en ocho de los 11 corregimientos entonces constituidos, mientras que en 1997 fue aplicado en todas las unidades corregimentales (Burgos 1999). Esta misma expansión incidió en el aumento del número de participantes²⁵ (tabla 3.2), aunque esta relación no haya sido tan directa para el monto de recursos invertido (tabla 3.3). Además, los talleres preparatorios fueron incorporados desde 1996.

En términos proporcionales, la participación en el período se movió entre 1,93 y 2,65% de la población, estimada en 42 mil habitantes para la zona rural, lo que resulta una movilización significativa teniendo en cuenta el diseño representativo impuesto al proceso. Por otro lado, se revela la estabilización o ampliación de la participación en las diferentes localidades, lo que

²⁵ No fue posible en este período determinar el número de participantes en los cabildos realizados con el objetivo de formular el PDM, dato que permitiría hacer una valoración más amplia del alcance de la participación desarrollada en estos espacios. Este ejercicio sí se realiza con las vigencias posteriores.

apunta a la capacidad de la política para mantener operando en su arena de toma de decisiones a los actores inicialmente incorporados.

Tabla 3.2. Participación en los cabildos abiertos por corregimiento (1995-1997)

Corregimiento	1995	1996	1997
Morasurco	-	-	90
Buesaquillo	-	-	90
Genoy	85	90	95
Mapachico	70	80	95
El Encano	110	116	115
La Laguna	105	110	110
Catambuco	120	120	120
Santa Bárbara	115	115	114
Nariño	85	90	97
La Caldera	-	-	95
Obonuco	88	90	90
Total	778	811	1111

Fuente: Burgos 1999, anexo 4.

Tabla 3.3. Proyectos e inversión por corregimientos (1995-1997)

Corregimiento	1995			1996			1997		
	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	Valor (miles pesos del año)	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	Valor (pesos del año)	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	Valor Techo presupuestal (pesos del año)
Morasurco	-	-	-	-	-	-	20	16	39.827
Buesaquillo	-	-	-	-	-	-	20	20	59.827
Genoy	20	18	181.530	18	16	113.000	18	17	134.812
Mapachico	22	20	386.331	18	15	44.000	19	17	39.827
El Encano	31	31	508.723	30	28	510.000	25	18	179.433
La Laguna	30	30	200.086	18	16	143.000	25	25	209.587
Catambuco	30	30	272.904	30	26	253.000	33	27	544.010
Santa Bárbara	12	11	207.976	23	20	438.215	25	23	134.812
Nariño	34	34	482.859	10	7	121.000	20	18	119.655
La Caldera	-	-	-	-	-	-	15	13	59.827
Obonuco	21	19	825.561	14	14	99.000	15	13	134.812
Totales	200	193	3.065.970	161	142	1.721.215	235	207	1.656.435

Fuente: Burgos 1999, anexo 2.

En la tabla 3.3, se refleja la significativa inversión realizada vía cabildos en este período, derivada de la decisión de someter a concertación el 100% de las transferencias nacionales,

estimadas en torno a 19 mil millones para el trienio.²⁶ Esto condujo a que un poco más del 10% del PPI fuese discutido en cabildos. Por otro lado, destaca la alta tasa de aprobación de los proyectos (91,5% de los proyectos presentados). Esto relevaría o bien un muy eficaz proceso de capacitación y asistencia técnica a los participantes o, más probablemente, unos muy vulnerables filtros de viabilidad. El pico de la inversión se produjo el primer año, en una tendencia decreciente inversa a la de la participación. De este modo, para 1995 se discutió casi el 47,6% de los recursos del período.

Sin embargo, en este período se careció de datos sobre la distribución sectorial de las inversiones,²⁷ a la cual solo es posible aproximarse considerando el esquema de asignación de las transferencias nacionales. En ese sentido, puede concluirse que la inversión en este período se canalizó fundamentalmente a educación (en torno a 1.900 millones de pesos), salud (alrededor de 1.600 millones), y agua potable y saneamiento básico (1.300 millones), aunque también han sido relevantes las asignaciones para vialidad y electrificación, necesidades básicas ampliamente insatisfechas en el sector rural.

Siendo un proceso escasamente reglamentado, los cabildos abiertos se vincularon a la tradición colaborativa de las mingas, fuertemente arraigadas en el sector rural. Esto se expresó tanto en los escenarios de deliberación y toma de decisiones como en la participación comunitaria en la ejecución de las obras (Burgos 1999). La percepción de éxito del proceso fue compartida entre los participantes directamente involucrados, pero también se extendió a la opinión pública local, que concedería una victoria aún más holgada al candidato oficial en la elección de 1997. De acuerdo con una encuesta aplicada por Burgos y Orbes (2002) a los participantes, se destaca que un 81,9% de los líderes reconocieron haber obtenido la aprobación de obras de infraestructura, un 53,44% incrementó su conocimiento sobre presupuesto y distribución presupuestal y 45,3% aseguró haber aprovechado el espacio para presentar directamente a las autoridades las necesidades de su sector.

²⁶ Pasto siempre ha tenido las transferencias como su principal fuente de ingresos, moviéndose en el período de estudios entre el 50 y 65% del ingreso total.

²⁷ Se trata de una información que no quedó registrada en los archivos municipales, al punto que incluso la evaluación realizada en el año 2013 por la propia SDC no pudo incorporar estos datos (Entrevista a Patricia Narváez, exsecretaria de Desarrollo Comunitario, Pasto, 2017).

En general, la dinámica adquirida por la experimentación participativa devino de la conexión entre una iniciativa política del gobierno local y la existencia de una práctica colaborativa tradicional establecida entre las comunidades rurales, justificada bajo una narrativa que presentaba la colaboración y el trabajo colectivo como expresiones culturales de la sociedad local. Esto brindó un fuerte respaldo legitimador a la naciente práctica y previno contra su prematura reglamentación, lo cual, como se verá, fue determinante en su peculiar proceso de institucionalización.

3.3.2. Ensayo fallido de alternativas institucionales (1998-2000)

En la elección de octubre de 1997 accedió a la alcaldía el también exguerrillero Jimmy Pedreros Narváez, quien había ocupado el cargo de secretario de gobierno durante la administración de Navarro (Gaitán 2008). La impronta continuista de esta propuesta se hizo explícita en el programa de gobierno, denominado “construir comunidad” (Pedreros Narváez 1997). En el ámbito específico de la participación, el programa contemplaba la consolidación de los cabildos rurales y su extensión al área urbana “como máxima expresión de la participación comunitaria en la toma de decisiones y el control de la gestión administrativa” (Pedreros Narváez 1997, 11). Esta práctica fue incluso aplicada durante la campaña electoral, durante la cual Pedreros y su equipo realizaron reuniones de discusión sobre las necesidades territoriales. Estos “precabildos” debían alimentar los cabildos a realizarse una vez posesionados en el gobierno (Cabrera 2017).

Adicionalmente, se prometía profundizar la estrategia participativa, impulsando instancias poblacionales que permitieran incorporar a niños, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad y con discapacidad en la toma de decisiones relevantes. También se ofrecía realizar Consejos de Gobierno “para tratar problemas, rendir cuentas y acordar soluciones donde la comunidad y la administración así lo requieran” (Pedreros Narváez 1997, 12).

En el PDM se mantenía la misma tónica, al señalar que la nueva administración reforzaría los aciertos de la anterior (Alcaldía de Pasto 1998). Concretamente, se ratificaba como objetivo explícito implementar los cabildos tanto en la zona rural como urbana, concebidos como uno de los principales instrumentos de participación, decisión, control y evaluación de la inversión pública. En este documento se planteó por primera vez de manera formal la instancia de los precabildos.

Este plan fue, sin embargo, formulado bajo un esquema más tecnocrático.²⁸ La participación social fue limitada a un taller en el que algunos actores sociales organizados definieron su visión del desarrollo municipal e identificaron el rol que jugarían en su construcción. En cuanto a los ámbitos sectoriales, la participación aparecía más ligada a la gestión social, particularmente a la cultura, la educación y la seguridad, así como a la atención de la población vulnerable (Alcaldía de Pasto 1998). A diferencia de la gestión anterior, en el PPI (1998-2000) se contempló una asignación de solo 685 millones para el sector de desarrollo comunitario, equivalentes a un 0,59% del total.

Interrumpiendo la continuidad de la política, una vez tomó posesión, el alcalde Pedreros optó por crear una nueva instancia, denominada “Mingas de la Pastusidad”, con la que intentaría superar la experiencia de los cabildos (entrevista a Harold Montúfar, exasesor del PP, Pasto, 2017). Con esta denominación, se intentaba conectar de modo aún más explícito esta práctica con el legado político-cultural de las mingas. A pesar de los propósitos, estas instancias representaron un claro retroceso en términos de alcance y eficacia de la participación (Molina 2010). En general, esta práctica no contó con reglas ni objetivos claros; se trataba de asambleas a nivel de comunas y corregimientos, en las cuales el alcalde junto a miembros de su equipo de gobierno se reunía con algunos dirigentes comunitarios para recibir quejas y reclamos, identificar problemas y plantear soluciones²⁹ (Cabrera 2017). Su alcance fue, así, consultivo, mientras que el acceso a los encuentros fue en general restringido a determinados líderes (entrevista a Jorge Tapia, funcionario de la SDC, Pasto, 2017).

Al no plantearse ejercicios de priorización de necesidades, concertación y aprobación de proyectos, de estas mingas no resultaron decisiones con incidencia presupuestaria. Sin embargo, existen desacuerdos sobre el grado de continuidad existente entre los cabildos y las mingas: mientras que algunos actores vinculados al proceso destacan que, en esencia, se trataba de prácticas similares, guiadas por los mismos principios y objetivos (R. Figueroa,

²⁸ En efecto, el principal instrumento utilizado para la formulación del PDM 1998-2000 fue una matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas), construida por equipos de funcionarios, bajo la perspectiva de la planificación estratégica.

²⁹ En ese sentido, Cabrera (2017) equipara estas mingas con los Consejos Comunitarios del presidente Álvaro Uribe, los cuales han sido catalogados por Velásquez (2011b) como componentes de una estrategia de participación inscrita en un proyecto autoritario, de vinculación vertical y directa entre el mandatario, responsable discrecional de la asignación de recursos, y las comunidades, asumidas como demandantes de asistencia.

entrevista), otros apuntan que tales mingas fueron un sustituto paliativo de los cabildos, que no reunieron condiciones para ser calificadas de ejercicios efectivamente participativos (entrevista a Álvaro Cabrera, asesor de la SDC, Pasto, 2017).

Tampoco hay acuerdo sobre los factores que incidieron en este viraje de la política participativa. Por un lado, se alegan razones financieras, vinculadas al fuerte endeudamiento adquirido por el municipio durante la gestión de Navarro, dirigido a financiar diversos proyectos de inversión. La necesidad de priorizar el pago de las deudas habría incidido en que no se retomaran los cabildos para la priorización de proyectos (P. Narváez, entrevista). Por otro lado, se señalan motivos políticos, alegando que se trató de un “capricho” del alcalde Pedreros, propio de su ejercicio de gobierno autoritario y centralizador, poco abierto a la concertación con actores sociales (entrevista a Harold Ruiz, exconcejal, Pasto, 2017).

Además, se apunta a la ruptura política entre Navarro y Pedreros, sumada a los conflictos que abrió el nuevo alcalde con parte de su base de apoyo y sus opositores tradicionales en el Concejo Municipal (H. Montúfar, entrevista). Finalmente, se señala como factor interviniente el desconocimiento de la administración pública por parte del alcalde, en tanto alentó su decisión de abrir un proceso irrestricto de consultas comunitarias, lo que terminó por desbordar la capacidad de respuesta del gobierno municipal y propiciar una crisis de legitimidad (R. Figueroa, entrevista). En esta crisis, sin embargo, tuvo un rol aún más determinante la cuestionada decisión de construir un nuevo estadio de fútbol, de grandes dimensiones, en una zona identificada como de alto riesgo por amenaza volcánica.³⁰

La crisis de gobernabilidad desatada durante esta gestión impulsó a las fuerzas políticas opositoras, de entre las cuales destacaron miembros del liderazgo cívico de la ciudad, quienes se aliaron para impulsar la candidatura de Eduardo Alvarado. En esta propuesta política se adoptó como bandera la retoma y ampliación de los cabildos abiertos, apuesta considerada clave en su victoria electoral (P. Narváez, entrevista). El descontento social hacia la administración de Pedreros terminó por cuestionar la búsqueda de alternativas a la política de los cabildos, afianzando aún más su atractivo para los actores políticos como elemento de legitimación de la gestión municipal. De este modo, el fallido intento de desplazamiento en

³⁰ De acuerdo con Betancourt (2005), el proyecto del Estadio de la Pastusidad Nuevo Milenio estuvo plagado de irregularidades en su contratación, planeación y financiamiento, motivo por el cual el alcalde Pedreros fue arrestado y enjuiciado poco tiempo después de terminar su mandato.

una fase temprana del proceso de institucionalización fue clave para retroalimentar la política, reforzar su legitimidad e incrementar los incentivos para su sostenimiento.

3.3.3. Consolidación institucional (2001-2011)

La candidatura de Eduardo Alvarado, abanderado del Partido Socialdemócrata Colombiano (PSC) pero respaldado por una plural y diversa coalición política, triunfó en un escenario electoral marcado por la dispersión. Esta gestión inició un período de tres vigencias durante las cuales se produjo la consolidación institucional de la política de PP. Durante la campaña, Alvarado planteó el principio de la participación como un eje fundamental de su proyecto.³¹ En el programa de gobierno, denominado “Pasto merece respeto”, se ofrecía atender, considerar y acatar las necesidades y decisiones de la ciudadanía, en función de recuperar la confianza en la administración.

En dicho programa, se garantizaba que los proyectos de presupuesto anual serían “el fruto de la concertación comunitaria, a través de cabildos abiertos tanto del sector urbano como rural, con activa participación de las JAL y otras formas de organización social” (Alvarado 2000, 7). Tal ejercicio tendría como marco de referencia obligatoria el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)³² y el PDM. Además, se prometía la reactivación de diversas instancias participativas sectoriales, reglamentadas por la ley nacional, que habían sido disueltas o desconvocadas durante la gestión de Pedreros.³³

La política participativa en este mandato atendió a estos compromisos, fusionando en un solo ejercicio la formulación participativa del PDM con el PP. En efecto, la elaboración del plan, denominado “Pasto: espacio de vida, cultura y respeto”, se realizó a través de un ejercicio de concertación desplegado en dos niveles y tres momentos. A nivel geográfico, se realizaron 23 reuniones por comunas y corregimientos; a nivel temático, 12 encuentros por temas de interés. Por otro lado, el proceso se organizó en varias etapas: la primera sirvió para presentar las bases para la concertación e informar de la metodología; en la segunda se produjo la

³¹ En el programa de gobierno, se identificaban como principales desafíos de Pasto la tríada desempleo-corrupción-inseguridad, frente a la cual la solución propuesta era otra tríada, virtuosa, compuesta por la participación, la educación y la productividad (Alvarado 2000).

³² El POT es el instrumento principal de ordenación del uso del suelo a nivel de ciudades intermedias y grandes. Su formulación había sido realizada durante el mandato de Pedreros y su vigencia se extendería hasta 2012.

³³ Se trata de instancias como el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y el Consejo de Seguridad Social (Alvarado 2000).

discusión, análisis y priorización de problemas, objetivos, estrategias y programas, mientras que en la tercera se realizó la aprobación, responsabilidad asignada a una asamblea de voceros electos por los territorios y temas (Alcaldía de Pasto 2001). En este proceso, participaron más de 3 mil personas en la fase de concertación y 110 voceros para la validación. Jugaron un rol destacado actores como los integrados en el Consejo Territorial de Planeación (CTP), las JAL, gremios, la Diócesis de Pasto y técnicos y profesionales vinculados a ONG y al gobierno local (Parra Erazo 2002).

En el PDM se adoptó la perspectiva del desarrollo humano sostenible. La participación es concebida en este marco como un instrumento para el desarrollo pleno de la sociedad. A partir del desafío de hacer de Pasto el centro de una región competitiva, sostenida sobre sus raíces culturales y riquezas ambientales, se incorporó como eje estratégico la relación entre lo público y lo privado. En este marco se propugnó desarrollar la democracia participativa y estimular una cultura de lo público, posicionando la participación como base de un nuevo modelo de gestión. Bajo esa premisa, el PP aparece, por un lado, como parte del programa “planeación participativa” y, por el otro, como mecanismo transversal para el logro de los objetivos y metas del PDM. En el PPI (2001-2003), al eje público-privado se le asignó el equivalente al 2,15% del total, aunque al programa específico de planeación participativa se le atribuyó solo el 0,12%.

Tras este ejercicio, se procedió a diseñar una nueva metodología del PP, a través de un equipo de 24 profesionales de las SDC y SPM, dirigidos por Raúl Delgado, entonces secretario de Planeación. Antecedentes considerados en esta labor fueron la experiencia previa de los cabildos rurales de Navarro y el caso de Porto Alegre, en Brasil (Parra Erazo 2002). Las innovaciones fundamentales introducidas en esta etapa fueron: i) la expansión territorial del proceso a la zona urbana; ii) la adopción de una periodicidad bianual;³⁴ iii) la creación de reglas más explícitas para la priorización y aprobación de proyectos; y iv) la complejización del ciclo metodológico.

³⁴ El objetivo era incrementar el plazo tanto para el desarrollo del proceso participativo como para la ejecución de los proyectos priorizados.

Este equipo fue el encargado de diseñar la metodología, las reglas e instrumentos, realizar las proyecciones financieras y establecer el plan de trabajo. El proceso fue organizado en ocho etapas:

- i) Precabildos (previos): sustituyeron a los talleres preparatorios. En ellos se presentaba el PDM, se informaban las reglas de juego, particularmente referidas a los criterios de calificación de los proyectos, y se realizaba la rendición de cuentas.
- ii) Reuniones comunitarias: convocadas por los líderes comunitarios a nivel de barrios y veredas. Se priorizaban dos proyectos mediante la aplicación de la matriz de calificación y el formato de presentación de proyectos.
- iii) Cabildos: reuniones comunales y corregimentales con asistencia de las autoridades municipales. En estas se presentaban los proyectos previamente priorizados, se establecía su calificación y se seleccionaban, teniendo en cuenta también las preferencias expresadas por los asistentes. Al final de cada cabildo, se elegían cinco voceros para conformar la Asamblea de Voceros Ciudadanos.³⁵
- iv) Asamblea de Voceros Ciudadanos: instancia final de toma de decisiones. Estaba conformada por 110 voceros, quienes conciliaban los techos presupuestales establecidos a nivel territorial con los montos sectoriales (derivados de la distribución del Sistema General de Participaciones), aprobando mediante negociaciones el POAI.
- v) Legalización: adopción del presupuesto general en el Concejo Municipal.
- vi) Formulación técnica de los proyectos: revisión y mejora técnica de los proyectos en las dependencias municipales, bajo el criterio de respetar las propuestas ciudadanas originales.
- vii) Ejecución: programada en tres rondas, siguiendo una ruta de nueve pasos que va desde la tramitación de la disponibilidad presupuestal hasta el inicio de la obra.

³⁵ Se trata de una figura con la que se intentaba emular al Consejo del PP de Porto Alegre (Parra Erazo 2002).

viii) Precabildos (posteriores): momento que enlaza un proceso con el siguiente, utilizado para realizar la rendición de cuentas sobre el avance de los proyectos y desarrollar actividades formativas dirigidas a los participantes en materias como el PDM, formulación de proyectos, gestión presupuestal y evaluación del propio proceso participativo.

Durante 2002, además, se avanzó en la consolidación de lo que se identificó como un Sistema de Planeación y Presupuestación Participativa (SPPP). Para ello, se realizó el ajuste y alimentación del banco de proyectos del municipio, se creó mediante un proceso concertado la Agencia de Desarrollo Local “Pasto 500 años”, y se evaluó, con el apoyo técnico de la Fundación Social, el proceso de PP.

En cuanto a las reglas, como se señaló previamente, se definieron un conjunto de criterios de priorización, entre los que se incluyó la población beneficiaria, la cobertura territorial, el estado del proyecto, el número de personas que avalan la propuesta, la financiación, los aportes de la comunidad y la relación con los ejes del PDM (Parra Erazo 2002). Con esta matriz se intentó darle un poco más de sistematicidad al proceso de priorización; sin embargo, no llegaron a constituir normas rígidas, en la medida en que su aplicación estaba condicionada a las propias preferencias de los participantes.

La participación se masificó durante esta etapa, marcada por el entusiasmo y la efervescencia inaugural. Para el proceso de 2001, en las reuniones comunitarias llegó a alcanzarse una participación de 44 450 personas, 1 270 dirigentes en los precabildos y 5 080 en los cabildos³⁶ (Parra Erazo 2002). Si bien se alcanzó un pico de 12,4% de la población involucrada en el proceso, en los cabildos como actividad central tal proporción disminuyó al 1,42% y, más aún, se superpuso una instancia decisonal más restringida, de solo 110 voceros. Con la extensión a la zona urbana, también se logró incrementar la presencia de JAC, se incorporó en rol de asesoría técnica una red integrada por 12 ONG, lideradas por la Fundación Social, y emergió un nuevo actor, surgido de la misma política: los voceros comunitarios, organizados a través de una red. A pesar de ello, la diversidad de actores integrados fue menor a la evidenciada en la formulación del PDM, una situación que se mantendría en las vigencias posteriores.

³⁶ Este dato es el referente de participación adecuada, debido a que no en todas las siguientes vigencias se contará con registros de participación en las reuniones barriales y veredales.

Un último aspecto a destacar de esta vigencia es el alcance presupuestal de la política. Por un lado, la inversión total alcanzó poco más de 38 500 millones de pesos, lo que equivale a un 16,2% del monto previsto en el PPI. Aunque hay un incremento nominal en la asignación, en 2001 el PP alcanzó un 27,3% del presupuesto de ese año, mientras que en 2003 la proporción se redujo a 11,6%. En cuanto a la distribución territorial, la proporción de inversión en el área rural se movió entre el 15 (2003) y el 28% (2001) (tabla 3.4).

Con relación a los proyectos, en 2001 se identificaron 296, mientras que en 2003 el número se redujo a 144 (tabla 3.5). En el trienio, los principales ámbitos de gestión intervenidos por los proyectos fueron agua potable y saneamiento (25,2%), educación (16,8%) y vialidad (16,4%); en estas tres áreas se concentró el 58% de las intervenciones. A pesar de esta concentración sectorial, solo un ámbito identificado quedó sin proyectos, mientras que ocho áreas recibieron una proporción inferior al 5%. Finalmente, de modo significativo, los niveles de ejecución de los proyectos comprometidos se mantuvieron muy elevados: para 2005, un 94,6% de los proyectos presentados en 2001 y un 99,4% correspondientes a 2003 habían sido ejecutados o estaban en ejecución (Bolaños 2009).

Los altos niveles de participación y ejecución logrados por la política durante esta vigencia condujeron a que se expandiera la tesis de que el PP había sido legitimado por la población como un componente del patrimonio cultural y político local³⁷ (Montúfar 2012). A este respecto, un importante dirigente social y académico llegó a considerar tan tempranamente como en 2002 que el proceso era “irreversible”, debido a que “el proyecto político quedó instalado en la base social; entonces ya existe proyecto político en la ciudadanía; esta ciudad ya no es de los políticos” (Sánchez, citado en Parra Erazo 2002, 23). Ligado a este supuesto, los primeros intentos de legalización del PP mediante acuerdo municipal, realizados en este período, fueron frustrados, resistidos por actores sociales y comunitarios que se movilizaron en defensa de los cabildos como “acumulado histórico de la minga” que corría el riesgo de “ser encapsulado y [que se le] quite la posibilidad de ser diverso, múltiple, multidimensional” (H. Montúfar, entrevista).

³⁷ Como advierte Cabrera (2017, 4), al final del 2003, ya la experiencia era conocida como exitosa a nivel nacional e internacional y se había extendido la idea de que “los cabildos son patrimonio ciudadano de Pasto”.

Tabla 3.4. Inversión por comunas y corregimientos (2001-2003)

Corregimiento / Comuna	2001 Valor final (miles de pesos del año)	2003 Valor final (miles de pesos del año)
General	315.000	-
Rural	10.000	-
Cabrera	144.000	163.166
Mapachico	264.908	178.176
Mocondino	-	122.986
Morasurco	167.000	191.900
Obonuco	388.000	265.848
Buesaquillo	313.000	274.402
Catambuco	678.050	354.136
Cujacal	220.000	-
El Encano	967.427	343.251
Genoy	400.000	188.394
La Laguna	630.000	304.990
La Caldera	-	172.133
Santa Bárbara	696.135	416.516
Jongovito	-	96.758
Gualmatán	-	19.218
Jamondino Cabildo	-	95.000
1	736.499	234.000
2	393.237	407.688
3	1.252.880	2.910.844
4	1.461.910	723.384
5	1.332.528	1.043.151
6	1.444.000	760.016
7	220.000	402.542
8	1.743.000	606.554
9	1.105.000	489.429
10	1.550.450	694.363
11	708.500	522.509
12	1.115.000	8.444.424
Total rural	519.3521	3.186.879
Total urbano	13.063.007	17.238.907
Total	18.256.529	20.425.786

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017a.

El éxito de la gestión impulsó la candidatura de Raúl Guerrero, quien venía de desempeñarse como ideólogo³⁸ y coordinador de la política. Su programa de gobierno, denominado “Pasto mejor con toda seguridad”, se planteó en clave de continuidad. En el marco del paradigma del desarrollo humano sostenible, se propuso la participación en los asuntos públicos como un componente de la gestión y, a la vez, un derecho ciudadano. En el eje de “governabilidad

³⁸ Diversos entrevistados coinciden en destacar el rol clave de Guerrero en el diseño y el impulso político al PP, incluso más determinante que el del propio alcalde Alvarado (R. Figueroa, H. Montúfar y J. Tapia, entrevistas).

basada en la honestidad, participación, eficiencia y vocación de servicio público”, se reconocieron como retos de la administración ganar legitimidad y mejorar la eficiencia, lo que exigiría “un sincero espíritu de diálogo y concertación que posibilite una real participación ciudadana en la planificación, la presupuestación, la gestión, el control y evaluación de los procesos y proyectos de desarrollo” (Delgado 2003, 42). En función de esto, se asumía el compromiso de fortalecer y consolidar los cabildos, aunado a la activación de la contratación comunitaria y la incorporación de los jóvenes en la toma de decisiones.

Tabla 3.5. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2001-2003)

Ámbitos sectoriales	2001		2003	
	Nº	%	Nº	%
Bienestar Social	6	2,03	1	0,69
Desarrollo Comunitario	1	0,34	2	1,39
Electricidad	16	5,41	4	2,78
Agua Potable y Saneamiento	72	24,3	39	27,1
Deporte	24	8,11	11	7,64
Salud	6	2,03	2	1,39
Gestión Ambiental	17	5,74	5	3,47
Educación	55	18,6	19	13,2
Agricultura	9	3,04	17	11,8
Desarrollo Económico	7	2,36	-	-
Cultura	23	7,77	10	6,94
Seguridad	3	1,01	1	0,69
Espacio Público	4	1,35	3	2,08
Infraestructura	7	2,36	4	2,78
Juventud	-	-	-	-
Vialidad	46	15,5	26	18,1
Total	296	100	144	100

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017a.

El PDM “Pasto Mejor” (2004-2007) fue formulado de manera participativa, emulando la experiencia del 2001. La concertación, apoyada técnicamente por la Fundación Social, se realizó a nivel territorial y temático en tres momentos: i) la socialización, consistente en la presentación de las bases y la metodología; ii) la concertación, en la que se deliberaron y acordaron los contenidos y eligieron los voceros; y iii) la asamblea de voceros ciudadanos, que sirvió para validar la propuesta final. Entre las dos primeras fases, se alcanzó a reunir a 6 379 participantes (1,7% de la población), mientras que la aprobación estuvo en manos de 193 delegados.

El plan incluyó un eje denominado “Gobernabilidad Democrática”, dirigido a incrementar la legitimidad e incidencia de la sociedad civil sobre la acción pública, mediante una gestión transparente, eficiente y con vocación de servicio público. Entre las estrategias previstas, se incluyó la reformulación, ajuste e institucionalización del PP, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la veeduría ciudadana y el control social, el fomento de una cultura de la participación, y la incorporación de grupos excluidos como los niños, jóvenes y mujeres.

El programa “Gobierno Participativo” estuvo dirigido a consolidar los procesos de participación en las distintas fases de la acción pública. Sus metas se orientaron tanto al incremento de la participación organizada (a un 80% de las organizaciones activas) como a su cualificación (formación de 2 mil líderes; viabilidad técnica de al menos 70% de los proyectos presentados por las comunidades). Por otro lado, la participación se fijó como eje transversal en ámbitos tan disímiles como la seguridad, el bienestar social, los servicios públicos, la gestión rural, la cultura, la salud y la educación. En el PPI 2004-2007 se asignó un 0,71% al eje de Gobernabilidad Democrática, del cual solo un 0,11% correspondiente al programa específico.

Al inicio de la gestión, se realizó un ejercicio de evaluación participativa de la experiencia desarrollada entre 2001 y 2003, inaugurando una práctica que se repetiría en las gestiones posteriores y que tendría por objetivo determinar los aprendizajes y legitimar las reformas y ajustes a ser aplicados a la política (Trujillo 2007, Bolaños 2009). En esta gestión, aunque el PP se mantuvo bajo control de la SDC, el alcalde se comprometió personal y directamente en su coordinación e impulso (R. Figueroa, entrevista).

En general, las reformas se dirigieron a reforzar la incidencia de los participantes en el proceso, afianzando la apropiación y empoderamiento comunitarios y superponiéndolos al cumplimiento de criterios técnicos. El énfasis en la inclusión de actores sociales y su posicionamiento como agentes de concertación y toma de decisiones se refleja en la propia conceptualización de los cabildos, entendidos poéticamente como:

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 [...]

concertar entre las comunidades y el gobierno local proyectos y presupuestos que nos conduzcan a encontrar horizontes más felices. (Alcaldía de Pasto 2005, 18)

De este modo, aunque manteniendo la estructura previa y la bianualidad, se implementaron cambios relevantes que dieron forma a una “ruta metodológica” más compleja:

- i) Afianzamiento de los precabildos como instancias de información y formación de los líderes comunitarios.
- ii) Incorporación de la “ruta del cabildo”, fase durante la cual las propuestas de proyectos debían ser discutidas y aprobadas por las comunidades beneficiarias, de forma de que gozaran de la legitimidad comunitaria, plasmada en acta, al momento de ser presentadas al cabildo. Este respaldo formal reforzaría además la capacidad de negociación de las comunidades con las autoridades.
- iii) Transferencia de la decisión sobre los criterios de priorización a nivel de las comunas y corregimientos.
- iv) Incorporación de la contratación comunitaria formal para la ejecución de los proyectos.
- v) Reforzamiento del seguimiento y la rendición de cuentas.

Consecuencia de estas reformas, se debilitaron los filtros de selección y aprobación de proyectos, una situación que tendería a agravar la brecha entre aprobación y ejecución. A pesar de esto, la consolidación de la política durante este período se expresó no solo en su continuidad, sino en la adopción de nuevos mecanismos participativos, motorizados por esta experiencia. En primer lugar, se articuló una primera modalidad de PP poblacional, el llamado “Cabildo Joven”,³⁹ realizado en 2007 con el objeto de integrar en un espacio diferenciado a una población hasta entonces excluida. En segundo lugar, hubo un avance significativo en la rendición de cuentas, consecuencia de la realización con mayor frecuencia de actos públicos

³⁹ El cabildo joven siguió la metodología de los cabildos territoriales: se aprobaron y ejecutaron 18 proyectos en 6 comunas y 12 corregimientos, para una inversión total de poco más de 64 millones de pesos (Dirección Administrativa de Juventud 2011).

informativos⁴⁰ (Paz Martínez 2007) y la implementación de la plataforma SIGER⁴¹ del proyecto piloto Presupuesto por Resultados (DNP 2009). Finalmente, se avanzó en la elección por voto popular de los corregidores (Cabrera 2017) y la formulación participativa de Planes de Vida⁴² por comunas, corregimientos y corredores (Fundación Social 2010).

La participación en cabildos en los procesos de 2005 y 2007 fue de un promedio de 6 158 personas, un incremento de 21% con respecto a la vigencia anterior. En estos escenarios se logró mantener la presencia protagónica de las JAC, JAL y ONG, consolidadas como canales principales de participación. Además, se alcanzó una mayor presencia de mujeres, a la vez que el espacio de los cabildos jóvenes permitió integrar a grupos juveniles hasta entonces ausentes (Torres y Vallejo 2007).

El incremento del número de participantes se produjo en un contexto de descenso de los montos pactados con respecto a la vigencia 2001-2003, una reducción de un 31,2% en términos nominales (tabla 3.6). Se trata, sin embargo, de un descenso aparente, causado por la subestimación de los costos de los proyectos. En efecto, en los cabildos de 2001, 2003 y 2005 se comprometieron recursos por poco más de 47 800 millones de pesos, siendo la ejecución acumulada a 2008 de 61 109 millones, una diferencia de 27,8%.

Además, la inversión efectivamente ejecutada durante ambos períodos es muy diferente a la inversión acordada, debido al traspaso de proyectos entre una administración y otra: en realidad, mientras que entre 2001 y 2003, la inversión ejecutada fue de alrededor de 14 mil millones de pesos, en el período 2004-2007 ascendió a 45 mil millones, un incremento nominal de 300% (Montúfar 2009). Esto revela no solo las deficiencias de los diseños técnicos y las proyecciones presupuestarias, sino también el grado de compromiso financiero de las administraciones sucesivas y el esfuerzo fiscal realizado para concretar los proyectos.

⁴⁰ Realización de reuniones trimestrales, junto al desarrollo de actividades para fortalecer institucionalmente las veedurías ciudadanas.

⁴¹ Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública.

⁴² Los Planes de Vida, contruidos con una metodología explícitamente ligada a las tradicionales mingas, fueron pensados como complemento del PP, que permitía alimentar las priorizaciones de proyectos en cabildos a la vez que utilizar estos como canales para la captación de recursos y la ejecución (Fundación Social 2010).

Tabla 3.6. Inversión por comunas y corregimientos (2004-2007)

Comuna / Corregimiento	2005	2007
	Valor final (miles de pesos del año)	Valor final (miles de pesos del año)
Cabrera	200.000	230.000
Mapachico	411.638	35.000
Morasurco	338.677	100.000
Obonuco	308.868	20.000
Buesaquillo	359.992	180.000
Catambuco	816.544	1.093.000
El Encano	583.349	270.000
Genoy	357.000	323.000
Gualmatán	218.215	110.000
Jamondino	447.107	-
Jongovito	209.200	350.000
La Caldera	350.000	100.000
La Laguna	308.563	150.000
Mocondino	200.000	680.000
San Fernando	50.000	50.000
Santa Bárbara	1.853.722	660.000
1	453.500	-
2	592.587	10.000
3	995.290	31.966
4	997.231	130.000
5	1.014.196	3.900.000
6	906.901	136.000
7	303.479	78.000
8	883.795	475.000
9	765.454	-
10	941.901	-
11	914.883	870.000
12	794.698	36.700
Total rural	7.012.875	4.351.000
Total urbano	9.563.915	5.667.666
Total	16.576.799	10.018.666

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017a.

La reducción nominal mencionada se reflejó también en el número de proyectos, variable que se contrajo un poco más de 24%. Contrario a esto, la herencia de proyectos pendientes explica que, mientras en el período 2001-2003 se culminaron 241 proyectos, en el período 2004-2007 se concluyeron 491 (Montúfar 2009). En cuanto a la distribución sectorial, se identifica un retroceso también en la diversidad de los proyectos aprobados: solo cinco ámbitos superan el umbral del 10%, once están por debajo del 5% y cuatro carecen de algún proyecto aprobado (tabla 3.7). La concentración en las tres primeras áreas temáticas -en este caso, deportes

(21,9%), agua potable y saneamiento (21,3%) y vialidad (17,1%)- se elevó a 60,3%, mientras que ámbitos socioeconómicos que en la gestión anterior habían recibido atención como bienestar, agricultura y desarrollo económico, no figuraron entre las prioridades del período.

Tabla 3.7. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2004-2007)

Ambito	2005		2007	
	Nº	%	Nº	%
Bienestar Social	-	-	-	-
Desarrollo Comunitario	5	1,8	-	-
Electricidad	5	1,8	10	17,9
Agua Potable y Saneamiento	56	20,1	15	26,8
Deporte	72	25,9	1	1,79
Salud	2	0,72	2	3,57
Gestión Ambiental	6	2,16	5	8,93
Educación	34	12,2	2	3,57
Agricultura	-	-	-	-
Desarrollo Económico	-	-	-	-
Cultura	-	-	2	3,57
Seguridad	15	5,4	-	-
Espacio Público	42	15,1	-	-
Infraestructura	2	0,72	1	1,79
Juventud	-	-	-	-
Vialidad	39	14	18	32,1
Total	278	100	56	100

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017a.

Estos rasgos, que pudieran considerarse adversos, no erosionaron las bases de apoyo de la política, de modo que, para la elección de 2007, el exalcalde Eduardo Alvarado fue electo bajo la bandera de la continuidad. Como postulante de una alianza cívica (Movimiento Ciudadano Opción Pasto), Alvarado construyó su programa de gobierno en mesas de trabajo sectoriales con participación de múltiples actores (entrevista a Carolina Lara, exfuncionaria municipal, Bogotá, 2017). De igual manera, el PDM, denominado “Queremos más, podemos más”, fue objeto de una construcción participativa incluso más amplia que en las vigencias anteriores, incorporando reuniones no solo geográficas y temáticas sino también poblacionales. En estos más de 60 encuentros participaron alrededor de 9 600 personas, equivalentes a un 2,4% de la población estimada (Lara 2009a).

Manteniendo el enfoque del desarrollo humano sustentable, en el plan se propuso profundizar la construcción de un modelo de gobernabilidad democrática, dentro del cual la participación, entendida como “acción conjunta entre la sociedad civil y el gobierno, para decidir y actuar” (Alcaldía de Pasto 2008, 6), se consolidara como base y principio de la gestión. Más ambiciosamente, al eje “Diálogo Ciudadano y Buen Gobierno” se le fijó el objetivo de construir un modelo de democracia participativa y deliberativa que contribuyera tanto a generar capital social como a consolidar y fortalecer la gobernabilidad, institucionalidad y legitimidad de las decisiones públicas. Tal modelo requeriría afianzar los procesos de planificación y presupuestación “en donde se materializa la verdadera participación ciudadana” (Alcaldía de Pasto 2008, 108).

Precisamente, el programa “Pasto Participante” incluyó mayores compromisos en términos de PP: incorporar la participación de niños, adolescentes, jóvenes y población vulnerable; ejecutar el 100% de los proyectos viables priorizados pendientes y el 80% de los nuevos proyectos; implementar un plan participativo de formación para los líderes comunitarios; ejecutar actos de rendición de cuentas por unidades territoriales y ejes temáticos; incluir veedurías ciudadanas en el 75% de los proyectos de inversión.

Adicionalmente, la participación se extendió y profundizó en los demás ámbitos temáticos,⁴³ expresándose en el compromiso de diseñar políticas y planes participativos sobre espacio público, educación, infancia, adolescencia y juventud, reasentamiento voluntario y cultura. Relacionado con esta difusión de la participación en las políticas sectoriales, es difícil pensar que la asignación presupuestaria del PPI (2008-2011) al eje de Diálogo Ciudadano y Buen Gobierno (0,31%) sea representativa del compromiso financiero con las acciones participativas.

Al inicio de la gestión se abrió nuevamente un proceso de evaluación del PP. Este ejercicio fue, sin embargo, más sistemático e incluyó tres componentes: una evaluación físico-financiera del estado de los proyectos; un análisis estratégico conjunto entre ONG, organizaciones comunitarias y dependencias municipales, mediante la matriz DOFA; y una encuesta aplicada a 130 líderes comunitarios tanto del área urbana como rural (Montúfar

⁴³ En este plan, la participación figuró como estrategia y acción central en materia de seguridad, vialidad, espacio público, educación, juventud, población vulnerable, género, seguridad social, aseo urbano, agua potable y saneamiento, gestión del riesgo, cultura y deportes (Alcaldía de Pasto 2008).

2009). La evaluación físico-financiera permitió determinar que, de los 732 proyectos identificados durante los ejercicios 2001, 2003 y 2005,⁴⁴ 540 (73,8%) habían sido ya totalmente ejecutados, 78 (10,6%) estaban en ejecución para ese momento, 89 (12,2%) por iniciar contratación y 25 (3,4%) habían sido declarados, a pesar de su aprobación, como inviables.

En cuanto al análisis DOFA, se identificaron como principales fortalezas de la política, la amplia participación de las bases comunitarias; su apropiación por parte de los líderes; el mayor conocimiento logrado por la población sobre la gestión de los recursos públicos; y la mejora de la eficiencia en la ejecución vinculada a la aplicación de mecanismos de control social. Entre las debilidades se identificó la escasa participación de los jóvenes, gremios y la academia; la primacía de proyectos de infraestructura física sobre los socioculturales; las deficiencias en el acompañamiento técnico y jurídico; la tendencia a la sectorización de las demandas; la inconsistencia entre los valores aprobados y los costos reales; y la conformación de círculos de poder excluyentes, consecuencia de la baja renovación del liderazgo.

Las oportunidades se vincularon al aprovechamiento de la confianza existente en el gobierno local para incorporar población aun no participante y establecer alianzas con actores claves como ONG, cooperación internacional, medios de comunicación y entidades departamentales y nacionales. Las amenazas, por su parte, se ligaron a la apatía, la acumulación histórica de necesidades, los intereses particulares anidados entre líderes comunitarios y políticos, y al riesgo de instrumentalización del espacio con fines electorales (Oficina de Cabildos 2011).

Finalmente, la encuesta permitió conocer la positiva experiencia y valoración de los líderes comunitarios. Entre otros datos, se identificó que 81,5% había participado ya en cabildos; 84,5% los reconocían como espacios importantes para la participación ciudadana; 63% los valoraban como altamente favorables (solo 1,5% los calificaban de desfavorables); y 79% destacaba positivamente su impacto en la mejora de la calidad de vida. A pesar de esto, solo 39% consideró que las reglas aplicadas en los cabildos pasados habían satisfecho las necesidades y expectativas de la comunidad, advirtiendo que existiría manipulación en la selección de proyectos, falta de información e incumplimiento de compromisos (Montúfar 2009, Oficina de Cabildos 2011).

⁴⁴ Los proyectos de 2007 no fueron incluidos.

A partir de esta evaluación, se definieron un conjunto de reformas que debían contribuir a transformar la política en el componente central de un modelo de gobernabilidad democrática (Montúfar 2009). La concepción del PP se amplió a un “proceso encaminado al desarrollo, una herramienta de gobernabilidad, transparencia, eficiencia y gestión, en el que los habitantes del municipio participan de forma activa en la toma de decisiones que los afectan; [...] y se forman para la transformación y movilización ciudadanas” (Oficina de Cabildos 2011, 13). Las modificaciones constituyeron una verdadera reforma institucional, abarcando aspectos normativos, organizacionales y metodológicos, en función del doble propósito de fortalecer su carácter participativo y reforzar su viabilidad técnica.

En primer lugar, el PP adquirió una mayor jerarquía en la estructura institucional del municipio, pasando a alojarse en una nueva oficina asesora del despacho. Esta instancia fue creada por acuerdo del Concejo Municipal con el objeto de asesorar al alcalde sobre los planes estratégicos del municipio y articular la labor de las dependencias municipales en proyectos transversales (Acuerdo 010). El cambio se orientó a fortalecer la autoridad en la coordinación del PP y facilitar el seguimiento y control de actividades de las distintas dependencias con responsabilidad en los proyectos priorizados (Montenegro 2012).

En esta oficina se conformó el equipo de cabildos, compuesto por seis comités (técnico, financiero, logístico, comunitario, de comunicación y de formación), integrados por funcionarios de distintas dependencias. El comité técnico, en particular, estuvo integrado por funcionarios municipales y por profesionales y técnicos representantes de las comunidades. Su principal función fue realizar el análisis de viabilidad de los proyectos en las dimensiones jurídica, ambiental, financiera y técnica (Oficina de Cabildos 2011).

Por otro lado, las reglas y la metodología también fueron alteradas, bajo la perspectiva de incrementar el alcance de la participación comunitaria, darle mayor sistematicidad al proceso y corregir las deficiencias en la priorización de proyectos. Esta actividad era cuestionada no solo por la brecha de implementación sino por la imposición del criterio técnico-burocrático sobre el comunitario (Moreno 2010). Decisiones cruciales a este respecto fueron la ya mencionada integración de las comunidades en la evaluación de factibilidad, la eliminación de la figura de los voceros, la extensión del derecho de presentar proyectos a todos los habitantes

de cada localidad, la adopción participativa de un conjunto explícito de reglas y la realización de encuestas previas para determinar las prioridades comunitarias de inversión.

En esta etapa se produjo un desarrollo significativo de reglas, divididas entre generales, especiales y específicas, las dos primeras definidas a nivel municipal y las terceras en cada comuna y corregimiento. Con estas reglas, surgidas de la experiencia previa, se aseguró la apertura de la participación a todos los residentes, el acatamiento obligatorio de los techos presupuestales, la exigencia de realizar los estudios de viabilidad previo a la ejecución de los cabildos, la priorización de proyectos ya iniciados, la atribución de responsabilidad a la comunidad en la conservación y operación de las obras, y el mantenimiento de un ambiente de respeto y armonía en las reuniones (Oficina de Cabildos 2011).

La ruta metodológica, construida de modo participativo, fue ampliada a siete fases:

i) Planeación y organización: incluyó la creación de la Oficina de Cabildos, la conformación del equipo y la asignación de responsabilidades a los comités.

ii) Diagnóstico: realización de la evaluación de la política descrita previamente.

iii) Programación financiera: en consonancia con el compromiso de campaña del alcalde Alvarado,⁴⁵ se estableció un techo presupuestal de 22 mil millones de pesos. Este monto se distribuyó entre las unidades territoriales con una fórmula más compleja, que incluyó una base general fija, una proporción en función de la división urbano-rural, asignaciones por criterio poblacional y una tasa de incremento con respecto a las inversiones previas.

iv) Precabildos: incluyó una asamblea preparatoria general para la socialización del PDM, la revisión de la ruta de trabajo y la discusión participativa de las reglas, así como la organización de tres encuentros estratégicos. En el primer encuentro, a nivel de comunas y corregimientos, se presentaron las necesidades identificadas en las encuestas; se validaron las

⁴⁵ El alcalde se comprometió en campaña a ejecutar el 100% de los proyectos pendientes de la gestión anterior y aplicar al menos 20 mil millones en la nueva administración. Sin embargo, un factor clave en el desfase de inversión en esta gestión radicó en el desbalance entre los montos aprobados y los montos reales que estaban pendientes: mientras que en actas los proyectos pendientes sumaban 7 mil millones de pesos, tras la evaluación se determinó que el monto real era de 25 mil millones. Debido al compromiso, el alcalde decidió priorizar esta inversión (C. Lara, entrevista).

reglas técnicas y de convivencia, específicas de la unidad territorial; se presentaron los resultados del estado de los proyectos priorizados previamente; y se abrió la inscripción de perfiles de proyectos, propuestos por responsables individuales.

El segundo encuentro por corredores sirvió para presentar los techos presupuestales (general y por ejes del PDM), de acuerdo con los resultados de las encuestas y la deliberación colectiva. Finalmente, el tercer encuentro, otra vez por comunas y corregimientos, sirvió para que la comunidad eligiera a sus comités moderador, logístico y técnico, instancias pensadas para brindar mayor autonomía a los participantes en el ejercicio de concertación. De igual modo, en esta etapa se aplicaron las reglas y criterios para priorizar los perfiles previamente presentados, concertando un conjunto preseleccionado de proyectos que fue entregado a la Oficina de Cabildos.

v) Cabildos: con asistencia del alcalde y el gabinete, se desarrollaron 32 cabildos territoriales y dos poblacionales (jóvenes y cabildo indígena Refugio del Sol). En estos encuentros se socializaron los resultados de los estudios de viabilidad elaborados por el comité técnico, abriendo la discusión comunitaria para la definición de los proyectos, su inclusión en las actas y su firma por autoridades y participantes. Al desaparecer la figura de los delegados, los cabildos fungieron como instancia aprobatoria, lo que implicó el paso de una democracia representativa comunitaria a una democracia participativa asamblearia (Cabannes 2005).

vi) Ejecución: se elaboró la ruta de ejecución, priorizando la contratación de profesionales y obreros provenientes de las respectivas comunas y corregimientos, así como incorporando la hoja de vida por proyecto para facilitar el seguimiento por parte de la Oficina de Cabildos y los comités veedores.

vi) Seguimiento y evaluación: realización de jornadas de capacitación sobre control social, seguimiento y veeduría ciudadana. Además, se realizaron anualmente las audiencias específicas de rendición de cuentas denominadas “Cabildos, ¿cómo vamos?” en cada corredor. Finalmente, se iniciaron gestiones con entidades nacionales para diseñar un proyecto de evaluación de la política, así como se programaron dos foros de reflexión participativa para la coevaluación de la misma.

vii) Sistematización y réplica: directriz transversal para recolectar, organizar y analizar la información producida, sistematizar la experiencia y proyectarla en contextos nacionales e internacionales.

En este período, además del esfuerzo de consolidación institucional y sistematización conceptual del proceso, destaca el énfasis en incorporar a grupos y segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos. A este respecto, no solo se realizó la apertura a la participación directa de las bases, sino que también fueron organizados PP poblacionales, dirigidos a la juventud y las comunidades indígenas (Dirección Administrativa de Juventud 2011).

Producto de esta estrategia, la participación se amplió y diversificó, lográndose una presencia de 12% de jóvenes⁴⁶ en el primer encuentro de precabildos. Del mismo modo, se resalta una mayor participación de mujeres, personas de la tercera edad, grupos étnicos y personas con discapacidad, lo que se revelaría en la mayor diversidad de proyectos presentados (Chamorro 2010). Sin embargo, esto no implicó una retirada de los actores tradicionales, agrupados en las JAC y las JAL, de modo que se alcanzó un pico de asistencia de 6 702 personas, un incremento de 8,8% con respecto a 2004-2007, aunque equivalente solo a un 1,65% de la población estimada del año 2009 (Oficina de Cabildos 2011).

Aunque inicialmente se comprometió la realización de dos rondas de PP, producto de la amplitud del proceso desarrollado y la activación de otros ejercicios, finalmente solo se realizó uno. La ampliación de la potestad de presentar perfiles de proyectos conllevó que se recibieran 2 147 propuestas, de las cuales finalmente se aprobaron 505 por un valor nominal aproximado de 23 mil millones de pesos (Oficina de Cabildos 2011). La imposibilidad de realizar un segundo ejercicio, sobre la cual incidió también la caída en la recaudación de la sobretasa por consumo de gasolina (H. Montúfar, entrevista) y las dificultades de inversión confrontadas por el megaproyecto del Sistema Estratégico de Transporte Público⁴⁷, condujo a que el monto acordado descendiera con respecto a las administraciones anteriores. Aun así, como ejercicio singular, fue el proceso con mayor número de proyectos y monto nominal de recursos hasta entonces aprobados. Por otro lado, al incorporar separadamente varias áreas suburbanas, la distribución territorial se equilibró un poco (tabla 3.8).

⁴⁶ Para el período 2004-2007, la participación juvenil no alcanzó el 8% (Torres y Vallejo 2007).

⁴⁷ Las expropiaciones ejecutadas en la zona centro para construir la infraestructura vial del proyecto enfrentaron retrasos y dificultades que afectaron la vida urbana y terminaron por golpear negativamente la valoración de la gestión municipal, un hecho considerado clave en los resultados de octubre de 2011 (Entrevista a HM 2017).

Un efecto del cambio en las reglas de la participación y la incorporación de la encuesta como instrumento de distribución de recursos fue una mayor diversidad sectorial en los proyectos aprobados. En efecto, los tres sectores más priorizados fueron dos del ámbito social y uno de infraestructura básica (deportes 16,2%, cultura 14,5% y vialidad 14,3%), los cuales, en conjunto, solo sumaron el 45%. Por otro lado, ningún eje temático considerado quedó excluido, mientras que ningún ámbito acumuló más del 20% de los proyectos (tabla 3.9).

Tabla 3.8. Inversión por comunas y corregimientos (2008-2011)

Comuna / Corregimiento	2009 (Valor oficial en miles de pesos del año)
Cabrera	279.400
Morasurco	285.000
Obonuco	423.790
Buesaquillo	466.000
Catambuco	1.210.000
Cujacal.	96.000
El Encano	633.000
El Socorro	354.000
Gualmatán	315.100
Jamondino	282.310
Jongovito	312.000
La Caldera	271.000
La Laguna	445.000
La Merced y San Antonio de Aranda	96.000
Mocondino	374.000
San José de Anganoy	109.186
San Fernando	2.350.000
Santa Bárbara	628.000
Tescual	95.986
1	642.515
2	732.236
3	1.806.190
4	1.671.100
5	1.619.000
6	1.527.599
7	568.178
8	1.205.500
9	1.140.000
10	1.136.500
11	1.129.100
12	1.038.568
Total rural y suburbano	9.025.773
Total urbano	14.216.486
Total final	23.242.258

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017b.

Tabla 3.9. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2008-2011)

Ambito	2009	
	Nº	%
Bienestar Social	19	3,76
Desarrollo Comunitario	4	0,79
Electricidad	12	2,38
Agua Potable y Saneamiento	23	4,55
Deporte	82	16,2
Salud	14	2,77
Gestión Ambiental	45	8,91
Educación	19	3,76
Agricultura	8	1,58
Desarrollo Económico	30	5,94
Cultura	73	14,5
Seguridad	34	6,73
Espacio Público	34	6,73
Infraestructura	35	6,93
Juventud	1	0,2
Vialidad	72	14,3
Total	505	100

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017b.

A pesar del esfuerzo acometido en este período, la brecha de ejecución de proyectos se abrió de manera significativa. Durante esta administración, fueron ejecutados 99 proyectos pendientes de vigencias anteriores, por un valor real de poco más de 19 mil millones de pesos, 63,1% superior al monto estimado en actas (Alvarado 2011). Por otro lado, 20 proyectos fueron adicionados a la categoría de inviables, elevándose a 54. En cuanto a los proyectos priorizados en 2009, al final de la gestión solo 102 (19,8%) estaban concluidos, lo que representa un valor de 3.159 millones; en ejecución, contratados o en contratación se encontraban 188 proyectos (36,4%) por un valor de 9.070 millones; en preinversión 206 (39,9%); por iniciar proceso 14 (2,71%); y, a pesar de los esfuerzos técnicos, 6 (1,6%) habían sido declarados inviables (Alvarado 2011).

Evidentemente, esta situación está ligada a las prioridades que esta gestión impuso con respecto al PP. El objetivo de generar un modelo de democracia participativa que dotara de estabilidad y fortaleza institucional al PP condujo a que se hiciera énfasis en la generación de estructuras de apoyo a la política, en una perspectiva de mediano y largo plazo, desatendiendo la dimensión más práctica e inmediata de la ejecución de los compromisos (C. Lara,

entrevista). En particular, en el tramo final de la gestión, se desarrolló un interesante ejercicio de reflexión sobre la trayectoria y los retos del PP, canalizado a través de dos foros locales y la participación protagónica del municipio en la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo (RNPLPP) (Lara 2009a, 2009b).

De los foros locales surgió la iniciativa de la Mesa Local de Participación (MLP), instancia pensada para integrar a actores comunitarios, sociales, gubernamentales, privados y académicos con la misión de “asesorar y co-construir acciones [...] que permitan fortalecer la democracia participativa” (Moreno 2011, 15). A partir de la definición de tres componentes de trabajo (formación, investigación e incidencia política), la MLP fue activada para asesorar el PP y asegurar su sostenibilidad. En función de este objetivo, durante 2011, sus miembros desarrollaron encuentros con los candidatos a alcalde para comprometerlos a dar continuidad al proceso y a la MLP misma (Figuroa 2014). Este esfuerzo se consolidó en un documento de acuerdo, suscrito por los distintos candidatos en septiembre de 2011, en plena campaña, y por el cual se comprometían, entre otras cosas, a realizar dos ejercicios de PP durante su mandato, iniciar el proceso de construcción de una política pública de planeación local y PP, institucionalizar la MLP, y reforzar, mediante la creación de un órgano municipal, la relevancia de la política (MLP 2011).

De este modo, al finalizar el largo período de consolidación institucional, aunque el PP se confrontaba a una crisis de eficacia, ligada al agotamiento del ciclo de gobiernos alternativos, su legitimidad se encontraba especialmente afianzada entre actores sociales claves, quienes habían alcanzado superiores niveles de organización e incidencia en defensa de la continuidad de la política, entonces amenazada por el fuerte respaldo electoral de un candidato ajeno a las alianzas cívicas. Tras un período marcado por la continua legitimación de la política, en un escenario caracterizado por un lento pero sostenido incremento de la participación, aun en medio del deterioro de la capacidad de ejecución, la política enfrentó un nuevo momento de puesta a prueba de su institucionalización.

3.3.4. Prueba de la institucionalización (2012-2016)

El estrecho triunfo de Harold Guerrero López, abanderado del partido de estirpe liberal Cambio Radical (CR), se produjo en un contexto de crisis de la política de PP. Su programa, denominado “Mi proyecto es con Pasto”, contemplaba como principal problema la carencia

de un proyecto de ciudad, vinculado a la debilidad del control social y al frágil compromiso ciudadano con el entorno. El contenido programático estaba dividido en tres tipos de ejes: primordiales, prioritarios y principales. La participación ciudadana figuraba como un eje principal, concebida de modo escueto como “un determinante del comportamiento ciudadano y de un necesario liderazgo de nuestro cambio de comportamiento colectivo” (Guerrero López 2011, 4). En cambio, al menos cuatro ejes apuntaban a la transformación productiva del tejido económico local, ligado a su vez a la identificación de una serie de megaproyectos considerados estratégicos para el municipio. En el documento no se hacía mención al PP.

En consonancia con este giro, en el PDM “Transformación Productiva” (2012-2015) se hizo explícito como propósito orientador la generación de un cambio en la forma de planificar el municipio, planteada como clave para avanzar hacia un desarrollo más sostenible, integral, incluyente y sensible (Alcaldía de Pasto 2012). A diferencia de los planes previos, la participación no aparecía como principio fundamental ni elemento de la visión del municipio.⁴⁸ A pesar de esto, distintas formas concretas de participación fueron previstas en los diversos ámbitos sectoriales, aunque con una tendencia a privilegiar instancias formales existentes⁴⁹ o limitar la participación a la implementación de las políticas.⁵⁰ Al igual que en el programa de gobierno, la propuesta oficial de PDM no contemplaba ninguna mención al PP.

Como se revisará con más detalle en el capítulo 4, la negativa a mantener el PP por parte de esta administración condujo a que miembros de la MLP presionaran al Concejo Municipal y logaran la inclusión de esta política en el PDM (Cabrera 2017). En efecto, dentro de la línea estratégica “Institucionalidad Pública”, beneficiada con un 0,34% del PPI, al programa “participación ciudadana y control social” se le asignó el objetivo de “recuperar la credibilidad, confianza y legitimidad en el gobierno local, y fortalecer la capacidad de incidencia del liderazgo comunitario” (Alcaldía de Pasto 2012, 90).

⁴⁸ La visión establecida fue: “Potenciar a Pasto para convertirlo en un escenario de Transformación Productiva, con una perspectiva de derechos, incluyente, transparente y responsable con las necesidades de sus habitantes. Un territorio que conecta las oportunidades tanto urbanas como rurales en una única oferta competitiva de poderío regional” (Alcaldía de Pasto 2012, 3).

⁴⁹ Tal el caso del impulso prometido a instancias como los Consejos Municipales de Cultura, Juventud y Mujeres.

⁵⁰ En este sentido, destaca la participación en actividades de reciclaje, revitalización de espacios públicos y gestión de acueductos rurales.

Las metas eran, entre otras: implementar al menos un proceso de PP; ejecutar 80% de los proyectos viables y priorizados heredados; fortalecer institucionalmente la MLP; e implementar un proceso de evaluación del PP. La adopción forzada del PP se logró, sin embargo, a costa de subordinar la política, cual instrumento, al fin de legitimar a la administración y reforzar su capacidad de gestión, en ruptura con las perspectivas de empoderamiento y apropiación social que guiaron a las administraciones previas. Este giro sería determinante de la evolución de la política durante el período.

Vista la imposibilidad política de desmontar el PP, la nueva administración dejó claro desde el inicio su intención de replantearla, cuestionando la eficacia del diseño adoptado e intentando evidenciar los efectos negativos del mismo sobre la credibilidad y confianza en el municipio. Durante los recorridos de campaña, Guerrero aseguró haberse encontrado con mucha decepción derivada del incumplimiento de los compromisos realizados (Alcaldía de Pasto 2015b). En función de esto, el primer ejercicio del nuevo Ejecutivo fue hacer un balance de los proyectos pendientes, determinando que, a diciembre de 2011, de los 1 302 proyectos priorizados entre 2001 y 2009, 804 (61,8%) habían sido completamente ejecutados y 498 (38,2%) se encontraban pendientes, sea en ejecución, en contratación, por iniciar, en preinversión o bajo declaración de inviabilidad (tabla 3.10). En los proyectos concluidos, la brecha de inversión alcanzaba casi los 28 mil millones de pesos (un exceso de 56,6%).

Tabla 3.10. Estado de los proyectos a diciembre de 2011 (2001-2011)

Estado del proyecto	Número (%)	Valor comprometido (pesos nominales)	Valor real (pesos nominales)
En contratación	120 (9,2%)	4.112.859.382	3.918.393.041
En ejecución	67 (5,1%)	4.660.783.383	3.813.101.723
Ejecutado	804 (61,8%)	49.395.251.957	77.343.871.382
Inviable	49 (3,8%)	2.393.548.553	
Por iniciar	11 (0,8%)	350.428.000	10.000.000
Preinversión	251 (19,3%)	18.890.996.933	4.261.236.670
Total	1302 (100%)	79.803.868.208	89.346.602.816

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) 2013.

Con la base de datos actualizada, se realizó una ronda de encuentros por comunas y corregimientos para la validación participativa del estado de los proyectos pendientes. En asambleas a las que acudieron 2 967 personas, los proyectos fueron clasificados en tres categorías: viables y comprometidos; con posibilidad de ejecución pero sin compromiso; e

inviabiles y descartados (Alcaldía de Pasto 2015c). Casi la mitad de los proyectos, 247 (49,6%), fueron declarados viables, mientras que 129 (25,9%) fueron catalogados como posibles y 122 (24,5%) como inviabiles (Alcaldía de Pasto 2015d). Este ejercicio culminó con la elaboración de nuevas actas de cabildos en las que la administración se comprometía a ejecutar los viables y gestionar los posibles, así como con la conformación de 32 comités veedores en las comunas y corregimientos (Alcaldía de Pasto 2015d).

Posteriormente, se acordó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) la realización de la evaluación del proceso, con la cual se buscaba identificar aciertos y desaciertos y producir una metodología más “eficiente”. A partir de la identificación de cinco criterios de análisis (eficacia, eficiencia, sostenibilidad, pertinencia e impacto), se aplicaron técnicas diversas como talleres y conversatorios, análisis estratégico, encuestas y entrevistas.

Las encuestas fueron aplicadas a 244 ciudadanos, mayoritariamente líderes de JAC, y abarcaron las dimensiones de cultura política, fortalecimiento institucional y desarrollo. Los resultados evidenciaron una distribución con pocas variaciones: en torno a un tercio de los encuestados valoró positivamente al PP y sus resultados e impactos, en torno a un 45 o 50% estimó que, aunque ha habido impactos favorables, son pocos e insuficientes, y alrededor de un 20 a 25% consideró que no se han producido resultados positivos.

Los aspectos considerados más positivos fueron, concretamente, la ampliación de la participación de las mujeres en la toma de decisiones (45%), la mejora de la solidaridad y el trabajo en equipo entre las comunidades (43%) y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los participantes (41%). Las respuestas favorables se redujeron cuando se indagó sobre el impacto sobre las prácticas políticas (16%), la inclusión de actores diversos (27%), el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (30%), la rendición de cuentas (30%) y la capacidad de elaborar y presentar proyectos (32%) (Alcaldía de Pasto y MHCP 2013).

A la luz de estos resultados, los evaluadores concluyeron la existencia de importantes deficiencias en materia de inclusión, capacitación, ejecución y transparencia, derivadas de lo que consideraron una metodología inadecuada. A pesar de ello, se reconoció la exigencia generalizada de que “los cabildos no deben desaparecer” (Alcaldía de Pasto y MHCP 2013, 41). También en el marco del ejercicio se realizó un nuevo análisis DOFA, que reprodujo a

grandes rasgos los resultados obtenidos en 2008. Entre las debilidades, se destaca la baja ejecución, la aprobación de proyectos sin garantías de recursos y las deficiencias en el seguimiento; por el contrario, las fortalezas residirían en la larga trayectoria, el alto grado de apropiación comunitaria, la activa participación comunitaria y la existencia de planes de vida territoriales. El estudio concluyó destacando tres deficiencias claves: i) la desconexión del PP con el PDM, los planes de inversión y los presupuestos anuales; ii) el débil conocimiento de la ciudadanía sobre los aspectos técnicos y legales del proceso planificador; y iii) las consecuencias negativas de heredar proyectos entre administraciones.

La metodología, elaborada en colaboración con el propio MHCP, atendió al propósito de “darle un giro al proceso para recobrar su credibilidad y dinamismo” (Alcaldía de Pasto 2016b, 80), lo que se traduciría en “imprimirle técnica al discurso de la democracia” (Alcaldía de Pasto 2015b, 8). De modo revelador, se abandonó la denominación de “cabildos” para asumir de lleno el rotulo de PP, rompiendo así el vínculo nominal con las tradiciones participativas locales. La llamada “oferta institucional” implicó como principal reforma la sustracción a las comunidades de la iniciativa de los proyectos, limitando a los participantes a escoger entre una serie de proyectos propuestos por las dependencias a partir de los programas establecidos en el PDM.

La propuesta metodológica de la administración fue presentada y discutida con diversos actores (JAC, JAL, veedores, MLP, Consejo Ciudadano de Mujeres, comunidades indígenas). Sin embargo, sus aportes fueron incorporados selectivamente, bajo el requisito de que no perjudicaran la ejecución de proyectos ni deterioraran la conexión del PP con el presupuesto anual (Alcaldía de Pasto 2015b). El proceso pasó a tener una periodicidad anual y se establecieron un conjunto de criterios que las comunidades debían cumplir para poder postular determinados proyectos.

La metodología tuvo dos versiones. La primera, formulada y aplicada en 2014, se compuso de cuatro fases:

i) Formación: sesiones de capacitación comunitaria sobre veeduría ciudadana, control social, planificación y la propia metodología, realizadas a solicitud de los líderes comunitarios.

ii) Deliberación: inicia con la definición en Consejo de Gobierno de los proyectos concertables, de acuerdo al presupuesto disponible. Luego, se realizaron asambleas con representantes, en las que se dio a conocer la cartilla de proyectos y las reglas para su selección, y asambleas consultivas por comunas y corregimientos, en las cuales se desarrolló la deliberación entre los participantes sobre las prioridades. Los proyectos preseleccionados fueron revisados en la Mesa Técnica, conformada por el alcalde, algunos secretarios y las dependencias ejecutoras, así como por un presidente de JAL, uno de AsoJAC y un miembro de la MLP como garantes. En la Mesa Técnica se elaboró una preselección, agrupando los proyectos seleccionados en dos bloques con montos de inversión similares.

iii) Decisión: realización de una votación en un centro electoral único, con participación limitada a las personas asistentes a las asambleas consultivas, quienes pudieron escoger un proyecto general de ciudad y uno de los paquetes de inversión.

iv) Evaluación: se conformaron 23 comités veedores, se realizó la ejecución convencional de los proyectos y se desarrolló la rendición de cuentas.

En esta primera experiencia, marcada por la disputa y el conflicto entre un segmento de la dirigencia comunitaria, agrupada en la Mesa de Defensa del PP, y la administración, respaldada a su vez por otro grupo de líderes comunitarios afines (Cabrera 2017), los niveles de participación decayeron considerablemente. Solo 2 121 personas participaron en la fase deliberativa y 400 sufragaron en la fase decisoria, involucrando escasamente a un 0,5% de la población (Alcaldía de Pasto 2015d). Fueron postulados 524 proyectos y elegidos 235.

Para 2015, último año de la gestión, la política fue objeto de diversos ajustes. La capacitación se amplió y fortaleció, al realizarse jornadas formativas en todas las entidades territoriales. Además, se realizaron talleres de planeación local para la identificación de problemáticas y necesidades y se creó la escuela del PP para formar multiplicadores de la nueva metodología. En la etapa deliberativa se cumplieron tres fases:

i) Asambleas previas, por comuna y corregimiento, en las que se socializó la cartilla con la metodología y los proyectos concertables, y se conforman comités organizadores para estimular la participación. En estos encuentros se preseleccionaron los proyectos.

ii) Asambleas consultivas por comuna y corregimiento: en esta instancia, las dependencias socializaron los proyectos, mientras que los dirigentes comunitarios, teniendo en cuenta los criterios establecidos, informaron sus selecciones. Al concluir, fueron elegidos tres testigos electorales y se levantó un acta, la cual fue entregada a la SDC con la documentación de respaldo y los listados de asistencia a las asambleas previas y consultivas.

iii) Preselección de proyectos: cada dependencia ejecutora revisó el cumplimiento de los criterios por parte de las comunidades y organizó los paquetes de inversión de proyectos (A y B). Si los proyectos superaban el número máximo posible, los funcionarios seleccionaban de acuerdo a una serie de criterios, incluyendo el número de participantes.

La Mesa Técnica, por su parte, fue ampliada para incluir como garantes a los entes de control, un representante del Consejo Municipal de Juventud y uno del CTP. Al igual que en el año anterior, la mesa verificó el cumplimiento de criterios y ordenó la publicación de los “paquetes” vía web, previo a la votación. El acto de votación, por su parte, se descentralizó a cada comuna y corregimiento; y el escrutinio fue supervisado también por testigos electorales. La formalización y evaluación se mantuvieron sin cambios.

Estos cambios, sumados a la alta tasa de ejecución de los proyectos previamente aprobados, condujeron a que las tasas de participación se elevaran. En la fase de deliberación participaron 6 379 personas (1,5% de la población) y 2 021 lo hicieron en el acto de votación (Alcaldía de Pasto 2015d). El acto final de este proceso fue la entrega de los proyectos aprobados -un total de 222 por valor de 6 454 millones de pesos- a la gestión entrante (Alcaldía de Pasto 2015d).

En términos de ejecución, esta gestión gozó de alto reconocimiento por el esfuerzo de inversión realizado con respecto a los proyectos heredados. A abril de 2015, de los 247 proyectos viables priorizados, un total de 216 (87,4%) habían sido totalmente ejecutados, comprometiendo un valor de 20 459 millones de pesos. En cuanto a los 129 proyectos posibles, 36 (27,9%) se encontraban ejecutados, por un valor de 11 123 millones (tabla 3.11). Por otro lado, en cuanto al proceso 2014-2015, el total de proyectos aprobados fue de 457, por un monto total de 13 688 millones, el monto nominal más bajo desde la gestión de Navarro. A pesar de eso, el propio diseño metodológico aseguró una alta tasa de ejecución: de los

proyectos 2014, un 93,2% fue ejecutado durante 2015 (Alcaldía de Pasto 2015c). Al reunirse proyectos ofertados por las distintas dependencias, la distribución sectorial se diversificó, identificándose una reorientación hacia proyectos sociales. Los tres primeros ámbitos –cultura (16,6%), gestión ambiental (11,9%) y electricidad (11,1%)- reúnen apenas un 39,6% de los proyectos; todas las áreas tienen al menos un proyecto aprobado (tabla 3.12). En cuanto a los proyectos aprobados durante 2015, aunque no fueron ejecutados, se destaca una distribución similar, con primacía de proyectos socioeconómicos y culturales (Alcaldía de Pasto 2015b).

Tabla 3.11. Estado de los proyectos a abril de 2015 (2001-2011)

Concepto	VIABLES PRIORIZADOS			POSIBLES		
	Número	Valor total en acta (miles de pesos)	Valor total final (miles de pesos)	Número	Total en acta (millones de pesos)	Valor final (millones de pesos)
Ejecutados	216 (87,4%)	9.700.000	20.459.000	36 (27,9%)	1.848.000	11.123.000
En ejecución	9 (3,6%)	379.000	636.000	6 (4,7%)	689.000	689.000
Contratación	6 (2,4%)	1.142.000	22.638.000	2 (1,6%)	120.000	841.000
Por iniciar proceso	1 (0,4%)	100.000	-	3 (2,3%)	205.000	-
Otros (inviabiles, por definir, repetidos)	15 (6,1%)	-	-	82 (63,6%)	-	-
Total	247 (100%)	11.321.000	43.733.000	129 (100%)	2.862.000	12.653.000

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2015c.

A pesar del esfuerzo por ganar respaldo mediante una acelerada ejecución de proyectos pendientes y la introducción de una metodología que, al ser controlada desde la administración, conllevaba menores riesgos de incumplimiento, la gestión tuvo un saldo político negativo. El retroceso en el alcance de la participación, sumado a conflictos derivados de intentos fallidos por incrementar el impuesto predial y privatizar la empresa de servicios EMPOPASTO, condujo a que el principal candidato opositor, Pedro Vicente Obando, abanderado de una nueva coalición ciudadana, obtuviera una muy amplia victoria en la elección de octubre de 2015 (H. Montúfar, entrevista). Al igual que en la campaña anterior, los distintos alcaldes firmaron un compromiso para continuar el PP, institucionalizarlo, ejecutar los proyectos pendientes y asegurar su vinculación con el proceso planificador y el ciclo presupuestal (Suárez 2015).

Tabla 3.12. Proyectos aprobados por ámbitos sectoriales (2012-2015)

Ambito	2014	
	Nº	%
Bienestar Social	14	5,96
Desarrollo Comunitario	21	8,94
Electricidad	26	11,1
Agua Potable y Saneamiento	9	3,83
Deporte	6	2,55
Salud	5	2,13
Gestión Ambiental	28	11,9
Educación	3	1,28
Agricultura	6	2,55
Desarrollo Económico	22	9,36
Cultura	39	16,6
Seguridad	7	2,98
Espacio Público	17	7,23
Infraestructura	4	1,7
Juventud	2	0,85
Vialidad	23	9,79
Otros	3	1,28
Total	235	100

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2015d.

En el programa de gobierno, denominado “Pasto en buenas manos”,⁵¹ fruto de un proceso participativo amplio, se cuestionaba el desdibujamiento que había sufrido la política de PP durante la última administración. En particular, se señalaba que el PP había sido transformado en un modelo centralizado de ejercicio del poder, que no generaba cultura participativa sino que favorecía el asistencialismo y el clientelismo (Obando 2015). En el eje denominado “Pacto por un gobierno abierto y participativo”, se hacía explícito el compromiso de relanzar el PP, reimpulsar la MLP y ajustar y actualizar los planes de vida por comunas, corregimientos y corredores. Específicamente, se apostaba a vincular el PP a la planeación municipal y legalizarlo, pautando en la norma los recursos económicos, logísticos, administrativos, de planificación y profesionales necesarios para su implementación.

Este retorno a una orientación política favorable al PP quedó ratificado en el PDM “Pasto educado, constructor de paz”, con el cual se reintroducía la gobernanza participativa y la concertación como principios de la gestión (Alcaldía de Pasto 2016a). La formulación del PDM retomó el esquema participativo aplicado en la segunda administración de Alvarado, mediante la realización de diálogos en dos momentos y tres niveles. Los diálogos se

⁵¹ La visión de Pasto plasmada en este PDM se ligaba a convertir al municipio en un territorio “donde se planifica, proyecta y agencia el desarrollo participativamente” (Alcaldía de Pasto 2016a, 7).

dividieron en poblacionales, temáticos y territoriales,⁵² alcanzando una participación total de 8 548 personas, equivalente al 1,9% de la población.

El PDM retomó el paradigma del desarrollo humano sustentable, ahora más explícitamente articulado con otros enfoques (de derechos, diferencial, poblacional, de equidad de género) así como con la perspectiva del gobierno abierto. Específicamente, en el “Pacto por un gobierno abierto y participativo”, se plantea reposicionar “la participación abierta y activa de la ciudadanía” como el principal referente de la relación entre la administración y las bases sociales, con el objetivo de fortalecer “la cultura de la gestión pública participativa, eficiente y transparente” (Alcaldía de Pasto 2016a, 247). En esa línea, se contemplan dos sectores o rutas especializadas: fortalecimiento social comunitario y buen gobierno. En el primero, se establece como prioridad afianzar la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil y su grado de incidencia en la gestión municipal.

Mediante un diagnóstico participativo, se determinaron como principales fallas del PP, entre otras, la escasa voluntad política para su implementación, el desconocimiento del ciclo presupuestal por parte de la población, la insuficiencia presupuestaria, y la baja ejecución y seguimiento de los proyectos. Frente a esta situación, en el programa “Hacia un gobierno con modelo de gestión abierto, incidente y participativo”, se abogó por retomar la concertación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales como determinantes de la legitimidad del PP, dando espacios a la autogestión comunitaria. En las metas se incluyó un esfuerzo relevante de formación, la reactivación de la propia MLP y la actualización de los planes de vida, todo en función de consolidar la política de PP. Esta se vería fortalecida, además, por la aprobación de un acto administrativo de legitimación y la realización de encuentros de rendición de cuentas específicos por comunas y corregimientos. Como evidencia del compromiso participativo, este pacto recibió una asignación equivalente al 2,62% del PPI (2016-2019).

Junto a esto, hay un énfasis transversal en la participación en los más diversos ámbitos sectoriales y grupos poblacionales. En particular, se asume el compromiso de generar políticas públicas participativas en materia deportiva, de construcción de paz, espacio público

⁵² La participación por tipo de diálogos fue: territoriales, 3 894 (45,6%); poblacionales, 2 896 (33,9%); y temáticos, 1 758 (20,6%). Esta distribución es relevante, teniendo en cuenta que la modalidad convencional de PP, de carácter territorial, está apuntando a un público participante que se organiza a nivel territorial, el cual, al menos en el ejercicio del PDM, equivale a menos del 50% (Alcaldía de Pasto 2016a).

y economía informal, adultos mayores, población LGBTI, personas con discapacidad y población habitante de calle. Los cabildos se retoman para la población joven y, además, se extienden a la evaluación y planificación de los Carnavales de Negros y Blancos, principal celebración local. Por otro lado, se asegura la creación y/o fortalecimiento de diversas instancias participativas sectoriales, formales e informales, extendiéndose la participación a ámbitos como la prevención en salud, la gestión del riesgo y el emprendimiento.

La nueva metodología de PP, al retomar la denominación de cabildos, recuperó el diseño institucional de la fase de consolidación, aunque conservando algunas reglas que habían sido introducidas en la última administración. La política, denominada de manera más ambiciosa Planeación Local y Presupuesto Participativo, es aquí concebida como modelo de identidad y democracia participativa e instrumento para la construcción de paz territorial; se la define como “un proceso de participación ciudadana mediante el cual [...] las comunidades pueden planear, gestionar y priorizar parte de la inversión pública para contribuir a la solución de ciertos problemas que tiene cada territorio de la ciudad” (Alcaldía de Pasto 2016c, 11). La ruta metodológica, elaborada por el equipo de la SDC y socializada y validada previamente con líderes comunitarios, se compone de tres grandes etapas:

i) Fase de precabildos: inicia con asambleas comunitarias abiertas en cada comuna y corregimiento, presididas por el alcalde y orientadas a explicar la metodología, socializar el PDM e informar sobre el techo presupuestal. Luego, se desarrollan asambleas comunales y corregimentales para orientar la conformación del equipo de facilitadores, informar sobre los criterios de selección de proyectos, debatir y determinar las reglas de juego, y asistir técnicamente el llenado de las fichas de perfiles de proyectos.

El equipo de facilitadores, conformado por representantes y líderes comunitarios elegidos en la asamblea, es responsable de activar encuentros comunitarios para discutir los proyectos, recibir las iniciativas y canalizar su entrega a la SDC para que se realice el análisis de viabilidad. Las reglas de juego se dividen en generales y específicas. Entre las primeras se incluyen las normas de convivencia y participación, dirigidas a asegurar una amplia y diversa concurrencia y un clima de respeto y solidaridad. Las reglas específicas obligan a que los proyectos sean presentados por la comunidad (con soportes), no sobrepasen los techos presupuestales y generen impactos beneficiosos a toda la comunidad. La SDC canaliza las

fichas a las dependencias según las áreas y cada dependencia realiza la evaluación de viabilidad, cuyos resultados son devueltos al equipo facilitador.

ii) Etapa de cabildos: asambleas comunitarias encabezadas por el alcalde y su equipo en cada comuna y corregimiento, en las cuales se discuten y concertan los proyectos viables y se definen y aprueban las prioridades, comprometidas mediante actas.

iii) Etapa de poscabildos: incluye la ejecución de los proyectos, la conformación de comités veedores, el seguimiento a la ejecución y la rendición de cuentas.

En este diseño, la iniciativa de los proyectos vuelve a ser comunitaria. Si bien el derecho a participar y presentar proyectos está abierto a todos los residentes de cada territorio, el equipo de facilitadores opera como filtro y enlace, lo que no altera el hecho de que la toma de decisiones sigue realizándose en cabildos abiertos. Del mismo modo, siguiendo una práctica de la administración de López Guerrero, la presentación de proyectos está condicionada de entrada al cumplimiento previo de algunos requisitos, establecidos según el ámbito de inversión.

Se retoman las reglas generales y específicas aplicadas durante el período 2008-2011, permitiendo que su adopción se decida de manera participativa en cada comuna y corregimiento. Aunque la evaluación de factibilidad se sigue realizando previo a los cabildos, hay un retroceso con respecto a la segunda administración de Alvarado: entonces, la evaluación contaba con presencia de profesionales de la comunidad; ahora, es realizada unilateralmente por las dependencias municipales. Finalmente, se mantiene como aprendizaje de la administración anterior el carácter anual del proceso, de modo que coincida la ejecución con el ciclo presupuestal municipal.

Actualmente (julio 2017), se encuentra en desarrollo la primera ronda de cabildos, en la cual la administración se comprometió a aplicar 9 500 millones de pesos, un valor que ha sido considerado escaso e insuficiente (C. Lara y R. Figueroa, entrevistas), pero que no ha suscitado mayores conflictos debido a la valoración positiva que se le da a la recuperación de

las reglas y metodología previas.⁵³ Sin embargo, el compromiso de la administración es realizar un segundo proceso durante el año 2018, por un monto de 22 950 millones, de modo de asegurar la ejecución de todos los proyectos durante 2019 y evitar recaer en el traspaso de proyectos interadministraciones. De igual modo, existe el compromiso de tramitar, luego de realizados ambos ejercicios y gracias a la legitimidad recuperada con ellos, la legalización del PP. En este escenario, esta medida parece encontrar mayor receptividad entre los líderes comunitarios, consecuencia de la experiencia de retroceso vivida durante la administración de Guerrero (R. Figueroa, entrevista).

Evidentemente, la institucionalización formal de la política, luego de una experiencia activa que, a pesar de sus altibajos, ha mantenido alta legitimidad y apoyo durante 21 años, podría concebirse como la formalización en reglas de una institución que se ha sostenido sobre narrativas y prácticas, dependiente hasta ahora de la inversión constante de recursos por parte de los actores políticos y sociales locales. La alineación de incentivos políticos y capacidad organizativa de la sociedad civil, la secuencia de la construcción institucional y su apertura permanente al aprendizaje, la adaptación y la flexibilidad, son claves para entender la peculiar modalidad de institucionalización que caracteriza a la política de PP en Pasto.

3.4. La institucionalización: proceso abierto pero no contingente

Como se evidencia en la extensa caracterización previa, el proceso de institucionalización no ha seguido una trayectoria lineal sino que ha pasado por distintas fases con desempeños diferenciales, incluyendo la temprana y coyuntural suspensión de la política. En efecto, el supuesto asumido en este trabajo es que la institucionalización constituye un proceso abierto, dinámico, dependiente de la agencia, susceptible de avances y retrocesos, que se despliega en una tensión constante entre los cambios provenientes del entorno y las dinámicas intrínsecas del desarrollo institucional. A pesar de ello, no se trata de un proceso plenamente contingente, ya que atiende tanto a una dinámica externa vinculada a la prevalencia de determinadas lógicas de acción entre los actores políticos y sociales, como a una dinámica interna, asociada a la secuencia de construcción de la propia institución.

⁵³ A este respecto, Belisario Botina, dirigente del corregimiento La Laguna, destaca que “el último cabildo fue con el doctor Alvarado, pero no lo ejecutó, entonces lo peleamos con la administración pasada, pero ahora sí me pareció muy bueno y semejante al del 95, 97, porque fue la misma tónica” (“Recuperamos los cabildos: Corregimiento de La Laguna”, *Prensa de la Alcaldía de Pasto*, 10 de julio de 2017. <http://www.pasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/9416-recuperamos-los-cabildos-corregimiento-de-la-laguna>).

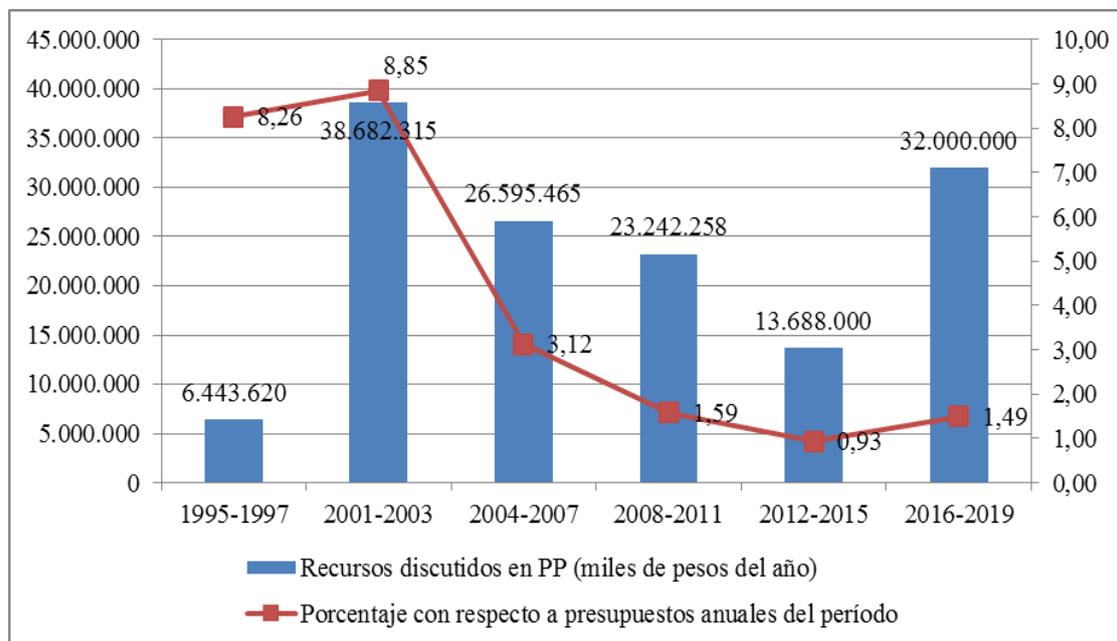
En primer lugar, con respecto a la continuidad de la política, se evidencia que la misma no ha sido ininterrumpida. Como se verá en el capítulo siguiente, la interrupción entre 1998 y 2000 puede explicarse por la estructura de incentivos enfrentada por el alcalde del período, así como por el aún incipiente desarrollo organizativo y grado de apropiación de la política por parte de la sociedad civil. A pesar de ello, esta interrupción y sus efectos adversos contribuyeron a retroalimentar la experiencia inicial, reforzar su legitimidad y estimular su readopción. Esta interrupción puede además ser contrastada con el momento de puesta a prueba de la institucionalización, en el cual, a pesar de repetirse el ascenso de un alcalde con una estructura de incentivos adversa al PP, la mayor capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil, así como su mayor grado de apropiación de la política, determinaron su continuidad.

En segundo lugar, la dimensión cuantitativa de la política constituye sin duda el aspecto más débil del proceso de institucionalización. El monto absoluto de recursos invertido a través del PP alcanzó su pico en el período 2001-2003 y desde entonces ha seguido un comportamiento irregular. En términos relativos, con respecto a la suma de los presupuestos anuales de cada período, la caída es mucho más visible. El techo en términos porcentuales se alcanzó en el período 2001-2003 (8,85%), mientras que el nivel más bajo se produjo en la gestión 2012-2015 (0,93%) (Figura 3.1).

Sin embargo, estos datos se refieren a los montos “aprobados” durante cada vigencia, los que, debido a los retrasos en la ejecución de los proyectos y a las deficiencias en la estimación de sus costos, no corresponden a los montos efectivamente “ejecutados”. Aunque se carece de los datos en serie para todo el período, vale la pena colocar dos ejemplos. En el período 2004-2007, aunque se aprobaron proyectos por 26 mil millones de pesos, la ejecución realizada en ascendió a más de 45 mil millones; esto significaría que, en lugar del 3,12% del presupuesto total, el PP habría consumido el 5,28%. En el período 2012-2015, si bien solo se aprobaron recursos por 13 688 millones de pesos (0,93%), la ejecución de recursos, considerando solo los proyectos heredados y nuevos que fueron totalmente concluidos, alcanzó los 38 358 millones de pesos (1,90%).

Un comportamiento más regular muestra el indicador de número de proyectos aprobados en cada administración a través del PP. El máximo de proyectos aprobados (542) se alcanzó en el período de experimentación (1995-1997), lo que demuestra la apuesta inicial por procesar a través del PP pequeñas inversiones de alcance microlocal, dispuestas para mejorar la infraestructura comunitaria. Esta propensión a las microinversiones se mantendría en las siguientes administraciones, conservando un ritmo de aprobación de proyectos relativamente regular: 440 entre 2001 y 2003; 334 entre 2004 y 2007; 505 en el período 2008-2011; y 457 en 2012-2015 (figura 3.2).

Figura 3.1. Recursos invertidos en el PP (1995-2016)

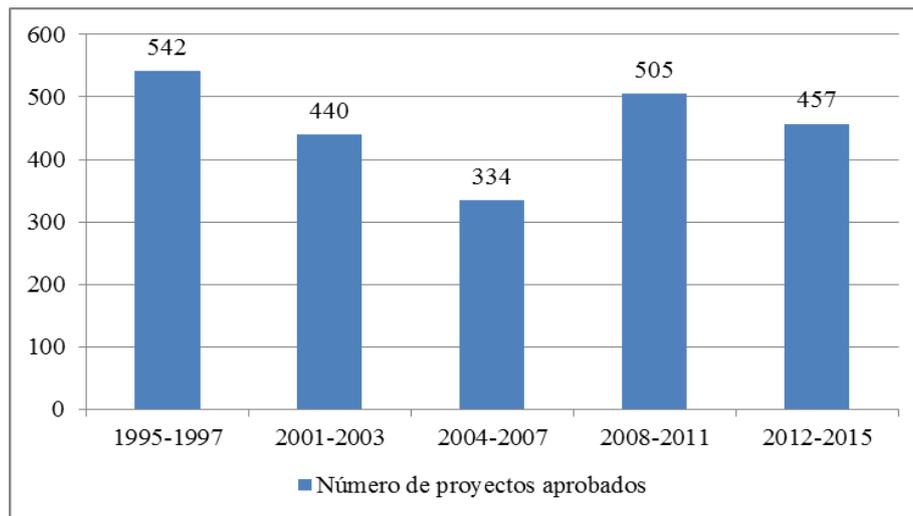


*Nota: Para el período 2016-2019, se manejan estimados tanto de la inversión en PP como del Plan Plurianual de Inversiones.

Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2015c, 2016c, 2017a y 2017b.

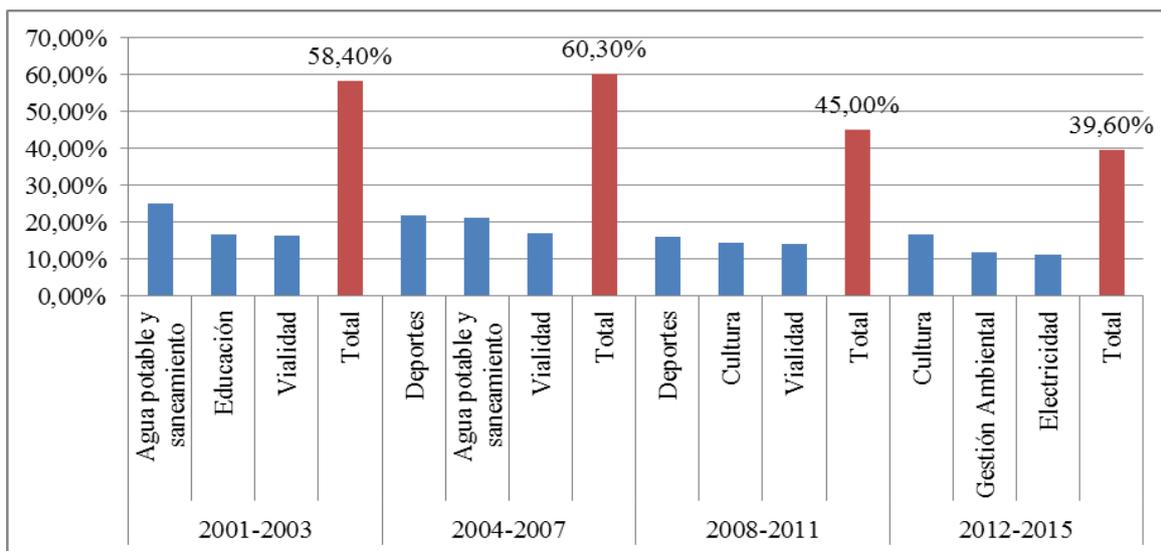
A diferencia de la dimensión cuantitativa, la política muestra una evolución favorable en el aspecto cualitativo. Aunque se carece de los datos para el período 1995-1997, la diversificación de los ámbitos sectoriales se evidencia en la caída progresiva de la concentración de proyectos en las tres áreas más priorizadas: de un 58,4% en el período 2001-2003 a un 39,6% en el período 2012-2015. También es resaltante que, entre estas tres primeras áreas, se registra presencia de al menos un ámbito de carácter social o ambiental. En ese sentido, temáticas como educación, deportes, cultura y gestión ambiental aparecieron entre las más priorizadas en las distintas administraciones (figura 3.3).

Figura 3.2. Proyectos aprobados a través del PP (1995-2015)



Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto y MHCP 2013; Alcaldía de Pasto 2017a, 2017b.

Figura 3.3. Proyectos por ámbitos sectoriales (2001-2015)



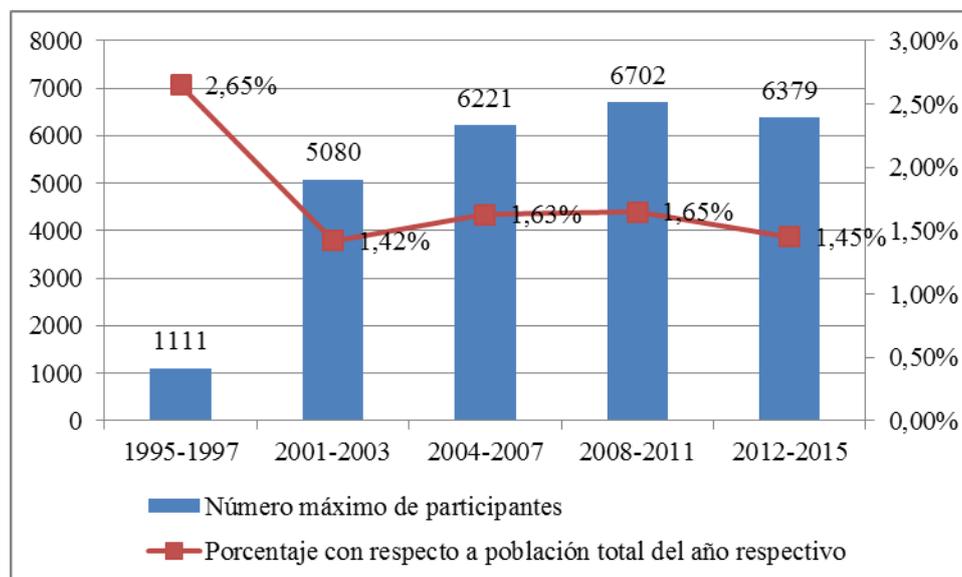
Fuente: Datos de Alcaldía de Pasto 2017a, 2017b.

Finalmente, el aspecto que ha demostrado un comportamiento más positivo es el de la participación en el PP. En términos absolutos, se registra una lenta pero progresiva expansión, mientras que en términos relativos, la participación se ha mantenido estable, moviéndose entre el 1,4 y el 1,6% de la población total. La excepción es el período inicial de 1995-1997, aunque debe tenerse en cuenta que el 2,65% alcanzado en ese período es solo con respecto a la población rural, lo que en todo caso solo demuestra una mayor propensión a la participación entre los habitantes rurales (figura 3.4).

Por otro lado, es destacable la progresiva diversificación de los actores participantes en la política. Por un lado, se ha mantenido un núcleo duro de actores participantes que ha incluido a las principales instancias de organización y representación territorial del municipio (JAC y JAL). Por el otro, se ha logrado incorporar lenta pero progresivamente a otro tipo de actores sociales, vinculados a determinados grupos poblacionales, sectores y asuntos públicos.

En ese sentido, destaca el avance en la incorporación de población juvenil, indígena y femenina, así como la de ONG que han asumido roles de asesoramiento y asistencia técnica. Aunque se reconoce que la diversidad de la participación en el PP no alcanza aun la lograda en los procesos de formulación del PMD, es también relevante señalar que los actores que en cualquier ocasión se han integrado al PP han tendido a mantener su participación en la arena en las siguientes convocatorias. Esto se evidencia en las entrevistas aplicadas a representantes de organizaciones sociales: un 70% de las organizaciones que admitieron participar en el PP en alguna vigencia, mantuvieron su participación en las subsiguientes.

Figura 3.4. Participación en el PP (1995-2015)



Fuente: Datos de Burgos 1999; Parra Erazo 2002; Torres y Vallejo 2007; Oficina de Cabildos 2011; Alcaldía de Pasto 2015c.

Estos datos, si bien no revelan un comportamiento lineal, permiten identificar la existencia de “pisos” e “intervalos” sobre los cuales la política ha evolucionado, tanto en sus aspectos de reglas y metodología como de funcionamiento y desempeño. La variabilidad dentro de la política y el mantenimiento de una fuerte legitimidad ante cambios de desempeño han sido

factores claves de su sostenimiento, pero que aluden solo a la dimensión “interna” de la institucionalización. La explicación de la institucionalización exige en este caso considerar su dimensión “externa”, referida a la interacción, en ocasiones armónica y en otras tensa, de dos lógicas de acción, una proveniente de los actores políticos y otra de los actores sociales.

Capítulo 4

El rol del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016)

En este capítulo se argumenta que el singular proceso de institucionalización de la política de PP de Pasto puede ser explicado por la convergencia de dos lógicas de acción dominantes entre los actores políticos y sociales del municipio. En tanto la política en Pasto se ha construido a partir de una iniciativa político-administrativa, la cual encontró acogida y correspondencia entre los actores sociales, quienes se apropiaron de ella y la legitimaron, su mantenimiento y actualización durante siete vigencias gubernamentales ha sido el producto de la interacción entre dos lógicas de acción. Se trata de la dinámica tejida entre los incentivos políticos de los sucesivos alcaldes y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil, particularmente de aquellos segmentos del asociativismo comunitario que han encontrado en el PP una arena en la que procesar sus demandas y generar soluciones colectivas a sus problemas.

Como se señaló en el capítulo 3, esta dinámica ha sido reforzada por la misma secuencia de la construcción institucional. La institución inicialmente se arraigó en forma de una narrativa coherente con una práctica tradicional, y luego progresivamente fue configurándose a través de reglas, las cuales, al no adquirir carácter obligatorio, mantuvieron la apertura requerida para adaptarse a los distintos cambios contextuales, redundando en una institucionalización más resistente.

En ese sentido, la continuidad del PP, aun si sujeta a altibajos, no solo se ha logrado en ausencia de una norma legal o estructuras organizativas formalmente diseñadas para institucionalizarlo. En realidad, la ausencia de regulaciones rígidas, es decir, el mantenimiento de las reglas como patrones flexibles e informales cuya modificación y cumplimiento dependen de la voluntad de los actores integrados en la arena de la política, ha sido clave para que el PP satisfaga los criterios de buen diseño institucional identificados por Goodin (1996) y alcance la institucionalización.

En efecto, la política inició como una práctica considerada legítima por su conexión con la narrativa de la participación, la cooperación y la concertación como rasgos identitarios e

idiosincráticos de la población local. Esto explica que la práctica asumiera sus valores de esta tradición. De este fenómeno deriva la fuerte resistencia social y comunitaria a la legalización, manifestada durante un largo ciclo en el que se produjeron varios intentos fallidos de regulación formal. El argumento central de esta negativa era claro: se trata de un proceso legitimado por la comunidad, patrimonio de la ciudad, que no debe ser expropiado para ser sometido a una lógica estatal burocrática limitante y restrictiva (H. Montúfar, entrevista).

En segundo lugar, al desarrollarse como una práctica abierta e incluyente, sin reglas rígidas ni parámetros formales específicos, se aseguró una alta adaptabilidad, causante de tres ventajas. La primera tiene que ver con que las reglas y la metodología fueron definidas dentro de la arena de la política, atendiendo a su propia lógica, evitando que se produjeran desalineaciones flagrantes entre la narrativa y la práctica instituidas, por un lado, y las reglas, por el otro. Este era uno de los principales motivos de preocupación entre los participantes y responsables de la política cuando se plantearon proyectos de acuerdos municipales elaborados en el seno del Concejo Municipal, cuyo contenido amenazaba la integridad de la política tal como era entendida y desarrollada por sus participantes (C. Lara, entrevista).

La segunda ventaja tiene que ver con la capacidad de aprendizaje de la política y la posibilidad de conectar las lecciones con las reformas de manera inmediata, sin mayores restricciones (C. Lara, entrevista). Las evaluaciones realizadas al inicio de varios mandatos fueron insumos determinantes de la adaptabilidad, que dotaron de legitimidad a las reformas.

La tercera, finalmente, se vincula con la capacidad de la política de admitir y acomodar en su seno diversas alternativas de diseño, lo que condujo a que las diferencias en torno a la misma se procesaran como variantes internas y no a través del planteamiento de iniciativas sustitutivas. Esto es muy relevante, teniendo en cuenta la amplia oferta participativa provista por la legislación nacional y la fuerte discrecionalidad de los alcaldes en la gestión de la participación, fuentes a las que se pudo acudir en busca de alternativas. En efecto, el que las variantes en términos de asignación presupuestaria, alojamiento institucional, derecho a la participación, potestad de iniciativa y métodos de priorización y aprobación, hayan podido ser procesadas dentro de la política, fue determinante para que diversos alcaldes tuvieran interés en mantenerla, y segmentos de la sociedad organizada en seguir participando en ella.

Sin embargo, la influencia del alcalde y la sociedad civil no ha sido lineal ni estática, sino dinámica y cambiante, como la propia institucionalización. Como se tratará de evidenciar en las páginas subsiguientes, en cada momento de la institucionalización puede identificarse también un momento de la relación entre ambos actores. De este modo, se traza una evolución que va desde una alta dependencia del alcalde como actor singular, cuya iniciativa política puede explicarse por el influjo de una estructura de incentivos favorable, a una interdependencia más compleja entre el alcalde y las organizaciones participantes, en la cual la autonomía del alcalde como decisor legalmente habilitado a formular el presupuesto municipal se encuentra restringida por la agencia de actores de la sociedad civil bien organizados y con autonomía significativa frente a la sociedad política.

4.1. La adopción inicial: la iniciativa política de Antonio Navarro Wolff (1995-1997)

Navarro Wolff se formó como ingeniero sanitario en la Universidad del Valle, donde ejerció la docencia. A mediados de los setenta, se integró al movimiento guerrillero 19 de abril (M-19),⁵⁴ ascendiendo hasta el cargo de comandante. Como responsable de las negociaciones de paz durante los ochenta, Navarro adquirió notoriedad pública. Tras la firma del acuerdo, participó en la elección presidencial, obteniendo un tercer lugar, con un notable 12,5% de la votación. Inmediatamente luego, fue electo constituyente y ocupó un puesto en la presidencia colegiada de la ANC, siendo un impulsor clave de las disposiciones participativas contempladas en el texto constitucional. Su segunda candidatura a la Presidencia, en 1994, implicó un retroceso significativo, al solo obtener un 3,7% de la votación. Es en este contexto que Navarro decide volver a Pasto y postularse como candidato a alcalde, consciente del deterioro de su respaldo en el nivel nacional, así como procurando explotar el carácter de feudo electoral que tenía para la izquierda el departamento de Nariño⁵⁵ (Á. Cabrera, entrevista).

Gracias a su reconocimiento como líder político nacional y al fuerte respaldo obtenido entre los sectores populares del municipio, Navarro, postulado por una alianza cívica, obtuvo una sorpresiva y amplia victoria. Los 51 327 votos obtenidos, equivalentes al 73,1% del total de sufragios válidos, marcaron un hito en la política local (RNEC 1994). Con esta elección,

⁵⁴ Guerrilla surgida tras las denuncias de fraude electoral realizadas por el general Rojas Pinilla, candidato de la ANAPO, en la elección presidencial de 1970 (Fals Borda 1994).

⁵⁵ En la elección presidencial de 1990, Navarro obtuvo su mayor votación en Nariño, equivalente a un 27% (Puentes Palencia 1994).

Pasto se sumó a la lista de municipios que, desde 1988, venían eligiendo gobiernos alternativos al bipartidismo tradicional. En buena medida, esta victoria puede interpretarse como la coincidencia estratégica entre, por un lado, un candidato con reconocida trayectoria política y, por el otro, una fuerte organización social y política local que venía heredada de las movilizaciones regionales de las décadas de los sesenta y setenta, y que percibió en la elección popular de alcaldes una oportunidad política para aplicar programas reformistas de carácter cívico y democrático (R. Figueroa, entrevista).

Tras su victoria electoral, lograda sin respaldo de operadores políticos ni alianzas con fuerzas convencionales, Navarro pudo conformar sin muchas restricciones su equipo de gobierno, en el que combinó figuras ideológicamente comprometidas ubicadas en cargos claves (tal el caso de Ricardo Romero en la SDC) con funcionarios técnicos e incluso representantes de actores tradicionales (R. Figueroa, entrevista). Esto le permitió tener un gabinete bajo su control efectivo, incrementando su margen decisorio en la formulación de las políticas.

Distintos incentivos políticos se alinearon en la decisión de llevar adelante la política de PP bajo la denominación de cabildos. En primer lugar, el cálculo más relevante parece haber sido el de promover su propia imagen como gobernante responsable, eficaz y exitoso (Á. Cabrera, entrevista). Esto está ligado al doble reto enfrentado por Navarro como uno de los primeros alcaldes de izquierda (primer exguerrillero) del país: diferenciar su gestión de la de los partidos tradicionales y evidenciar que las fuerzas alternativas tienen capacidad política y técnica para gobernar (R. Figueroa, entrevista). El establecimiento de la participación decisoria sobre la inversión municipal como elemento central de la gestión, unido a la priorización de la zona rural como expresión de la opción preferencial por los pobres, constituyeron una salida innovadora, que le permitía desmarcarse del carácter cerrado y excluyente de las élites políticas tradicionales a la vez que demostrar de manera práctica su compromiso con la participación, ya manifestado en su rol constituyente.

El éxito y reconocimiento de sus innovaciones políticas⁵⁶ lo llevaría a reposicionarse con opciones electorales en cargos nacionales, asegurando así el relanzamiento de su carrera

⁵⁶ No solo se trata de los cabildos abiertos; Navarro desarrolló una estrategia integral de atención directa y concertación con las comunidades, además de un conjunto de medidas gerenciales que contribuyeron a mejorar la situación fiscal del municipio (Bolaños 2009, Castillo 2010).

política⁵⁷ (Á. Cabrera, entrevista). Esto, efectivamente, terminaría ocurriendo, al ser Navarro reconocido como mejor alcalde del país en el año 1998 por el diario El Tiempo, el Instituto FES-ILDIS y otras reconocidas instituciones (La Silla Vacía 2016).

En segundo lugar, el fuerte respaldo obtenido por Navarro entre los sectores populares urbanos y rurales, principalmente agrupados en organizaciones comunitarias, fue un factor de presión para la generación de espacios que les permitieran a las poblaciones más carenciadas obtener beneficios y recibir atención a sus necesidades más apremiantes. En la medida en que, como se reveló en el PDM, Navarro recibió la administración en una situación de acentuado déficit fiscal y sobrecarga burocrática, con una muy limitada capacidad de inversión, el alcalde optó por canalizar las expectativas abriendo con transparencia la discusión presupuestaria, de modo que las comunidades comprendieran las limitaciones fiscales y participaran directamente en la labor de priorización. Además, se buscó aprovechar las tradiciones participativas arraigadas en la población rural, no solo para asegurar la concurrencia en el proceso sino, más importante, para integrar aportes y trabajo comunitario en la ejecución, de modo de aliviar los costos de inversión (H. Montúfar, entrevista).

Un tercer factor a ser considerado es la influencia que tuvo en Navarro y su equipo la experiencia exitosa del PT de Brasil. El *orçamento participativo* de Porto Alegre cumplía para entonces una trayectoria de dos mandatos y gozaba de un creciente reconocimiento internacional, especialmente entre sectores de izquierda de la región. La importancia de este factor es reconocida por personas vinculadas a la política desde sus orígenes como Figueroa y Montúfar, quienes advierten que, más que emular este experimento, en Pasto se buscó adaptar sus principios y armonizarlos con la tradición andina de la minga, así como con un contexto como el colombiano, caracterizado por la escasa presencia de la izquierda en espacios institucionales.

Finalmente, el cuarto factor discernible tiene que ver con la vinculación previa de Navarro y miembros de su equipo político con dirigentes sociales impulsores de la participación y el empoderamiento comunitario en Pasto y en Nariño en general. Aunque el alcalde no fungió

⁵⁷ Como explica Cabrera (Á. Cabrera, entrevista), la debilidad organizativa de los partidos en Colombia, especialmente marcada en la izquierda, hace poco probable que Navarro considerara el fortalecimiento de su partido político como un objetivo. Por el contrario, vista la trayectoria posterior, es evidente que Navarro no ha mantenido compromisos fuertes con ninguna organización, cambiando de tolda política en varias ocasiones.

nunca como líder social, siendo muy temprana su incorporación a la guerrilla, Navarro es parte de una generación de dirigentes y militantes que se formó durante los sesenta y sesenta en las universidades públicas colombianas, espacios en los que establecieron contacto con diferentes personas que luego harían parte de su equipo o pertenecerían a organizaciones sociales o académicas durante su administración (R. Figueroa, entrevista).

La coincidencia entre esta serie de incentivos políticos explica la iniciativa del alcalde de aplicar los cabildos, cediendo un margen significativo de su autoridad decisoria en materia presupuestal. La corrección de sus cálculos se evidencia en la exitosa trayectoria de su carrera política tras culminar su mandato: no solo dejó a su sucesor con un respaldo electoral equivalente al que recibió sino que, desde entonces, se ha postulado con éxito a diversos cargos políticos, tanto de carácter departamental como nacional.⁵⁸ Su victoria como gobernador de Nariño en 2007 estuvo en buena medida impulsada por su exitosa experiencia como alcalde de Pasto, la cual intentó replicar al llevar la política de PP al nivel departamental. Por el contrario, su sucesor, Jimmy Pedreros, cursó una trayectoria divergente, en alguna medida también marcada por su postura frente a la política de PP.

4.2. La costosa interrupción temporal: cambio de conducción política de Jimmy Pedreros (1998-2000)

Jimmy Pedreros fue elegido como sucesor de Navarro con una votación record de 57 235 sufragios, equivalentes a un 70% del total de votos válidos (RNEC 1997). Durante la administración de Navarro, se había desempeñado como secretario de Gobierno; al igual que el exalcalde, había sido comandante del M-19. Durante su campaña, realizó una serie de actividades similares a los cabildos, que abarcaron tanto la zona urbana como la rural, dejando manifiesto, primero en el programa de gobierno y luego en el PDM, su compromiso de continuar la política e incluso ampliarla (Á. Cabrera, entrevista).

Sin embargo, ya como alcalde, evidenció tempranamente una reorientación de sus prioridades, decisión que se ha asociado con su talante político “más autoritario” (H. Ruiz, entrevista). En lugar del PP, Pedreros optó por desarrollar unas asambleas consultivas más

⁵⁸ Tras su salida de la alcaldía, Navarro ha sido gobernador de Nariño, representante a la Cámara, senador y candidato presidencial.

restringidas que denominó “Mingas de la Pastusidad”.⁵⁹ El objetivo, al menos en la intención, era superar la experiencia de los cabildos. Como advierte uno de los entrevistados, “él [Pedreros] considera que se puede hacer una cosa más amplia, es decir, un intento por superar los cabildos focalizados; él quería pregunta a la comunidad ‘¿qué es lo que quiere la gente?’” (R. Figueroa, entrevista). El impacto, sin embargo, fue adverso, en la medida en que tales instancias se diluyeron y no rellenaron las expectativas legadas por la experiencia de Navarro.

Distintas interpretaciones se le ha dado a la decisión de Pedreros de suplantar los cabildos. Más allá de las particularidades, es claro que los incentivos políticos en esta administración apuntaron en otra dirección. El impulso hacia la experimentación de formas más “abiertas” de participación, concebidas como más avanzadas, se impuso al de la continuación de la innovación participativa que se había demostrado efectiva, incluso cuando existía la opción de explotarla mediante su extensión al área urbana del municipio. De las entrevistas se interpreta que Pedreros intentaba generar un legado propio, lo que lo llevó a ensayar nuevas instancias, pero sin contar con el liderazgo y control institucional que tuvo Navarro, con quien terminó rompiendo por diferencias políticas. Por tratarse de una fase prematura en el proceso de institucionalización, con una política que solo se había aplicado en el área rural periférica, no existió tampoco interés ni capacidad social organizada para frenar esta suspensión.

Este sería solo un aspecto de las dificultades que enfrentaría la administración de Pedreros, la cual terminaría por sucumbir a una crisis de gobernabilidad. Esta crisis se enquistó por los conflictos derivados de la decisión del alcalde, ya en el tramo final de su mandato, de construir una megaobra deportiva, denominada Estadio de la Pastusidad Nuevo Milenio, en una zona de amenaza volcánica (Betancourt 2005). A pesar de los cuestionamientos de actores políticos locales y organismos de control, que alegaban además irregularidades en la planificación y contratación de la obra, la decisión de seguir adelante con el proyecto hundió la imagen política de Pedreros, quien abandonaría el cargo bajo investigaciones. Estas indagaciones llevarían tanto a la suspensión de la construcción como al arresto y enjuiciamiento, dos años después, del exalcalde, quien ya no retomaría su carrera política.⁶⁰

⁵⁹ Se trató de un ejercicio neurolingüístico a través del cual se pretendía revalorizar la identidad y autoestima del ser pastuso, tan afectada por su histórica relación contradictoria con la nación colombiana (entrevista a HM 2017).

⁶⁰ “DAS capturó a exalcalde de Pasto”, *El Tiempo*, 11 de octubre de 2002.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1375367>

En la medida en que el éxito de Navarro tuvo un fuerte contraste con el fracaso de Pedreros, esta suspensión del PP terminó por reforzar aún más su atractivo electoral entre los actores políticos. Como explica una de las entrevistadas (P. Narváez, entrevista), “la comunidad venía, obviamente, acostumbrada a empezar a decidir sobre el presupuesto, y al no verse esto, esto marca la tendencia de la comunidad hacia las próximas elecciones”. En este contexto, en el año 2000 obtiene el triunfo Eduardo Alvarado, respaldado por diversos factores locales.

4.3. La consolidación: sinergia entre los sucesivos alcaldes y la sociedad civil organizada (2001-2011)

La candidatura de Alvarado emergió en el año 2000 gracias al apoyo de un conjunto de líderes cívicos locales, entre los que destacaba Raúl Delgado. Delgado había encabezado el movimiento “Los Inconformes”,⁶¹ puntal en las movilizaciones y paros cívicos desarrollados en Nariño durante las décadas de 1970 y 1980 (Parra Erazo 2002). En efecto, la incorporación de la participación como eje principal del programa de gobierno se debió a la influencia del Movimiento Convergencia Ciudadana (luego convertido en Convergencia Cívica) liderado por Delgado, Carlos Alvarado y Antonio Gallardo. En el PDM, la política de los cabildos se consolidaría como el eje de la estrategia participativa (Parra Erazo 2002).

Al inicio de esta administración, eran aún escasas las oportunidades de participación en los asuntos públicos ofrecidas a las organizaciones sociales y comunitarias locales. Como reflejan datos recogidos en el POT “Pasto Posible” (Alcaldía de Pasto 2000), a fines de los noventa existían en Pasto 1 761 organizaciones sociales, tanto comunitarias como sectoriales, para una densidad de una organización por cada 197 habitantes. El total de miembros de estas organizaciones ascendía a 26 548, equivalente a un 7,7% de la población total.

Sin embargo, un problema con la validez de estos datos es que el censo se limitó a un conjunto de categorías organizativas, lo que conduce a pensar que se subestimó el número de organizaciones. En la distribución sectorial, casi la mitad, 48%, pertenecían al sector educativo y 28,7% eran JAC. Por detrás figuraban las organizaciones cooperativas, deportivas, ambientalistas, de vivienda, de juventud y religiosas. Un 71% operaba en la zona

⁶¹ Este movimiento encabezó las movilizaciones sociales desarrolladas durante los setenta. A partir de los ochenta, sus principales líderes se integraron en coaliciones de carácter político-electoral como fue la Alianza Democrática M-19 (Puentes Palencia 1994).

urbana y un 29% en el área rural, lo que evidencia una mayor densidad organizativa en las zonas rurales (SDC 1999). Se trata de datos poco significativos si se tiene en cuenta que, para 1997, Sudarsky (2007) identificó que la pertenencia a organizaciones voluntarias seculares (excluyendo las religiosas) en Colombia era de 12,52%.⁶²

Es destacable la extensa penetración de las JAC. En efecto, para 1997, el 100% de las 116 veredas rurales de Pasto contaban con JAC constituidas, mientras que en el sector urbano operaban 146, equivalentes al 69% de los barrios formalmente reconocidos (Alcaldía de Pasto 1998). Del mismo modo, las JAL se encontraban extendidas en las comunas y corregimientos. Este fue un factor clave para que, atendiendo a la base territorial conferida al PP, estas organizaciones se constituyeran en los principales canales de participación y representación ciudadana en la política. Como se intenta evidenciar en las siguientes páginas, la tendencia de la organización social durante este período fue al fortalecimiento organizativo y la consolidación autónoma, resultado en parte de los programas e iniciativas de la propia administración municipal.

Volviendo a Alvarado, su victoria se produjo en un escenario de dispersión electoral, en una contienda en la que tuvo que enfrentar a siete rivales, postulantes tanto de las fuerzas tradicionales como de nuevos partidos y coaliciones cívicas. En estos comicios, sin embargo, las fuerzas alternativas alcanzaron por primera vez la Gobernación de Nariño con la candidatura de Parmenio Cuellar, respaldado tanto por una coalición cívica como por factores de las fuerzas tradicionales. Esta coincidencia abriría una etapa de relación más directa y cooperativa entre alcalde y gobernador, durante la cual el PP sería trasplantado al ámbito departamental (Gaitán 2008).

Médico de profesión, Alvarado tenía experiencia en la docencia universitaria y el servicio público, destacando su labor como directivo del Ministerio de Salud bajo la gestión de César Gaviria (1990-1994). Su acceso a la candidatura derivó de un acuerdo en el que jugó un rol clave Delgado, quien continuaría a su lado como secretario de Planeación, cargo desde el que conduciría el diseño y coordinación del PP (R. Figueroa, entrevista). Por ello, la estrategia participativa se planteó de manera más sistemática y estructurada, bajo la perspectiva de

⁶² Se trata de un dato referencial que no puede utilizarse para una comparación directa, debido a la diferencia de metodologías aplicadas para obtener ambos datos: en Pasto, un censo de organizaciones sociales; en Colombia, una encuesta individual con muestreo representativo.

construir un Sistema de Planeación, Presupuestación, Gestión y Control del Desarrollo Local, dentro del cual los cabildos configurarían un momento central, aunque complementados con otras estrategias de planificación participativa y rendición de cuentas (Parra Erazo 2002). Si bien manteniendo la denominación de cabildos, bajo una influencia más clara del modelo de Porto Alegre, en este período se adopta también el rotulo de PP (H. Montúfar, entrevista).

Nuevamente, varios incentivos políticos se alinearon para favorecer la adopción, ampliación y estructuración del PP. En primer lugar, el compromiso programático forjado con los distintos factores cívicos y comunitarios que le dieron la victoria a Alvarado incluyó la apertura de espacios de participación que recuperaran la exitosa experiencia de Navarro (Á. Cabrera, entrevista). Al obtener una victoria más estrecha, existía también el interés de ampliar el contacto con líderes comunitarios que habían movilizad o electores para otras opciones políticas.

Aunque sin alcanzar el liderazgo y proyección de Navarro, evidentemente Alvarado también atendía a cálculos sobre la continuación de su carrera política, bajo la perspectiva de emular la marca dejada por Navarro, quien para entonces ocupaba un escaño como representante a la Cámara. El efecto favorable sobre su imagen en efecto le serviría a Alvarado para su reelección como alcalde en 2007. Sin embargo, su posterior tránsito hacia el uribismo, sumado a los problemas confrontados en su segunda gestión, derrumbaría sus posibilidades electorales en la región, lo que se evidenció en las derrotas en sendos intentos por alcanzar un escaño a la Cámara y la Gobernación de Nariño, este último sellado con apenas 2,29% de los votos (RNEC 2015a).

Finalmente, otro factor influyente en la decisión política de realizar el PP tiene que ver con el influjo positivo de la experiencia de Porto Alegre, en ese momento mucho más reconocida a nivel internacional. El intento de emulación, revelado en la adopción de la denominación formal de PP, buscaba captar la legitimidad asociada a esta práctica, la cual era conocida de manera directa por Raúl Delgado (H. Montúfar, entrevista).

Cabrera y Montúfar coinciden en que, al final de este mandato, ya se había hecho popular la tesis de que los cabildos constituían un “patrimonio ciudadano” de Pasto, lo que daba cuenta de su creciente legitimidad interna. Parra Erazo (2002, 46) concluye en su sistematización

sobre la experiencia que, ya en el 2002, “hay síntomas serios de que este proyecto es socialmente irreversible. Para muchos, el próximo alcalde está obligado a continuar con este enfoque de trabajo”.

Además, a pesar del dominio que sobre el proceso tuvieron las JAC y las JAL, encabezadas por liderazgos tradicionales, habían comenzado a construirse nuevas bases para un liderazgo comunitario renovado, con mayor presencia de mujeres y jóvenes. Los miembros de la Asamblea de Delegados constituían un ejemplo en este sentido. Del mismo modo, se había logrado incorporar a un conjunto de ONG articuladas en una red, las cuales ya habían comenzado a trabajar en la formación de los participantes y el asesoramiento del proceso. Esta dinámica de, por un lado, apropiación comunitaria de la política, y, por el otro, diversificación de actores inmersos en la arena, revelaba una pérdida relativa del control de la política por parte de la administración, dinámica que se afianzaría durante los siguientes dos mandatos.

En la elección de 2003, realizada para elegir a los primeros alcaldes con mandato cuatrienal,⁶³ resultó ganador Raúl Delgado. La continuidad de gobiernos alternativos también se mantuvo en el departamento con el triunfo de Eduardo Zúñiga (Gaitán 2008). Delgado, abanderado por la coalición Movimiento Convergencia Popular Cívica, contó con el respaldo de diversos movimientos, obteniendo un 44,3% de los votos frente a otros siete candidatos, postulantes todos de partidos y movimientos ajenos al bipartidismo tradicional. Desde los ochenta, Delgado había desarrollado una experiencia política y administrativa relevante. En 1986, fue electo concejal de Pasto; en 1992 se postuló fallidamente a gobernador; y, entre 1995 y 1997, asesoró al gobierno alternativo de Ipiales, función tecno-política que repetiría en la administración municipal de Alvarado.⁶⁴

El compromiso participativo se expresó tan temprano como en la formulación del programa de gobierno, se consolidó en el PDM y se sostuvo a lo largo del mandato. En esta etapa se avanzó significativamente en incorporar nuevas iniciativas e instituciones participativas, tales

⁶³ El acto legislativo 02 de 2002 amplió el mandato de alcaldes, concejales y demás autoridades territoriales electas a cuatro años, con el objetivo de reforzar la capacidad de planeación y ejecución de políticas de los municipios y departamentos, afectada por mandatos cortos y ausencia de reelección inmediata (Acto Legislativo 02 de 2002 por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Diario Oficial 44.893 del 7 de agosto).

⁶⁴ “Raúl Delgado Guerrero. Biografía”. *Ever Castillo Alcalde* (Blog).
<https://evercalde.jimdo.com/ra%C3%BAI-delgado-guerrero/>

como la descentralización de la rendición de cuentas, el sometimiento a elección popular de los corregidores y la formulación participativa de Planes de Vida por comunas, corregimientos y corredores (Cabrera 2017).

Además, el PP se vio fortalecido por la personal implicación del alcalde en todo el proceso; “los otros iban a las visitas correspondientes, protocolarias, pero no asumían la responsabilidad como la asumió Raúl. Él asume directamente el proceso y se echa a su espalda el proceso como tal” (R. Figueroa, entrevista). Por otro lado, aunque no desapareció la figura del delegado, se avanzó en el alcance de la participación, facilitando la realización de contrataciones comunitarias, creando un PP especial para jóvenes, e introduciendo nuevos mecanismos de rendición de cuentas.

En el caso de Delgado, distintos entrevistados coinciden en la relevancia que tuvo en su enfoque de gobierno su trayectoria en la lucha gremial y el activismo en movimientos sociales regionales, experiencias mediante las cuales construyó una red de vínculos con dirigentes políticos y sociales proclives a la participación (R. Figueroa, H. Montúfar, Á. Cabrera, entrevistas). Esto explica en parte su compromiso personal con la política. De igual modo, la legitimación alcanzada por los cabildos durante el mandato anterior, del cual fue parte activa, incidió en el mantenimiento del compromiso, aun cuando se crearan nuevas instancias participativas complementarias.

Finalmente, el factor de la proyección política sigue siendo una constante: así como el PP le permitió transitar de secretario municipal a alcalde, esta política prometía consolidar su imagen como gobernante innovador y reformista y, por esa vía, impulsarlo a nuevas instancias de representación. Para esta etapa, esto comenzó a asociarse al reconocimiento que estaba recibiendo Pasto como caso exitoso de PP, el cual se discutía a nivel nacional e internacional. Por un lado, la Fundación Colombia Líder premió a Delgado como mejor alcalde en la categoría de municipios intermedios;⁶⁵ por el otro, se logró incidencia en la red URB-AL de PP, colaborando con importantes ciudades europeas y latinoamericanas (CE, Comune di Venezia y Alcaldía de Pasto 2005). Igualmente, en esta administración Pasto se integró en calidad de fundador a la RNPLPP, interviniendo activamente en el primer encuentro

⁶⁵ “Sergio Fajardo fue elegido como mejor alcalde del país y Anibal Gaviria, como mejor gobernador”, *El Tiempo*, 15 de noviembre de 2007. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3816883>

desarrollado en noviembre de 2008, al que asistieron representantes de 14 departamentos y 51 municipios (Santana Rodríguez 2009).

Tras su salida del gobierno, en 2008, Delgado fue nombrado por el recién electo gobernador Navarro Wolff como secretario de Planeación Departamental, responsable de trasplantar el PP de Pasto a todo el departamento de Nariño. Tras ejercer este cargo, y repitiendo la secuencia de Pasto, en 2011 se postularía con éxito a gobernador, posición desde la cual mantendría y profundizaría el PP. Su éxito en la gestión departamental lo ha posicionado como candidato fuerte a la Cámara de Representantes en la elección prevista para 2018 (R. Figueroa, entrevista).

En la elección de 2007, junto al triunfo de Navarro como gobernador, Eduardo Alvarado fue reelegido alcalde, impulsado por el Movimiento Político Opción Pasto. Producto de una competencia electoral más reñida, esta coalición se amplió para abarcar a nuevos actores, algunos de ellos vinculados a las fuerzas tradicionales, lo que erosionaría la coherencia interna del equipo de gobierno (Á. Cabrera, entrevista). Aun así, el margen de apoyo se redujo a un 35,5% de los votos, con poca ventaja frente al segundo en lista, el candidato del izquierdista Polo Democrático Alternativo (PDA) (RNEC 2007).

Al igual que con Delgado, el programa de gobierno y el PDM fueron objeto de amplias deliberaciones ciudadanas, consolidándose en su contenido la línea de ampliar y fortalecer el PP, en articulación más expresa con el plan. En este período, sin embargo, no se pudo contar con el liderazgo de Delgado, clave en las dos últimas gestiones, lo cual condujo a la conformación de un nuevo equipo de gestión del PP (R. Figueroa, entrevista). Junto a este nuevo equipo, llegó la iniciativa de fortalecer la institucionalidad del PP, sistematizarlo y articularlo a un modelo de democracia participativa, en el que convergieran las distintas instancias de participación que proliferaron durante estos años (C. Lara, entrevista).

Con este propósito, se creó la Oficina de Cabildos, adscrita al despacho del alcalde, y se impulsó con fuerza la reflexión colectiva sobre la política, lo que condujo a la creación de la MLP. En esta instancia convergieron representantes comunitarios, de ONG, académicos, actores políticos y funcionarios de la administración, expresión de las fuerzas diversas que se

habían articulado en torno al PP en estos años, con el objeto de deliberar y definir acciones para fortalecer la democracia participativa en el municipio (Moreno 2011).

En medio del agravamiento de los problemas de ejecución de proyectos, se debatió en el seno de la MLP la legalización del PP, como parte de un esfuerzo más amplio por consolidar la política y garantizar su continuidad ante eventuales cambios de orientación en el gobierno. Aunque entre diferencias, se trabajó en la formulación de una propuesta de iniciativa popular legislativa, la cual, sin embargo, confrontó un entorno adverso en el Concejo Municipal y fue desechada⁶⁶ (C. Lara, entrevista). Esto condujo a que el esfuerzo se canalizara hacia la incidencia sobre los candidatos a alcalde, asegurando mediante firma de acuerdos, su compromiso de continuar con el PP y con la propia MLP (MLP 2011).

Por otro lado, durante esta etapa, el municipio de Pasto fue muy activo en los encuentros de la RNPLPP, la cual se consolidó como principal foro de discusión nacional de las estrategias de impulso del PP. Entre otras cosas, la ciudad fue anfitriona del I Encuentro Nacional de Nodos, organizado por la MLP con apoyo del gobierno local (Montenegro 2012). De igual modo, el municipio hizo presencia en foros internacionales como la Plataforma Internacional de PP.

Como se mencionó antes, el déficit de ejecución de proyectos condujo a una crisis de eficacia de la política, la cual amenazó con erosionar el apoyo de sus impulsores. Sin embargo, esta crisis no afectó de manera significativa la legitimidad de la política como tal, atada como ya se mencionó a su reconocida alineación con narrativas y prácticas dominantes en la dinámica sociopolítica local.

Además, la dinámica expansiva que había vivido la política y, en general, la estrategia de participación, habían generado “saldos organizativos” en la sociedad civil que se expresaban en una mayor capacidad de presión sobre las autoridades políticas municipales (H. Montúfar, entrevista). La consolidación de la MLP como instancia articuladora de actores diversos, alineada en la defensa del PP, permitió que por vez primera se hiciera incidencia en la campaña electoral para comprometer públicamente a los candidatos.

⁶⁶ La propuesta fue planteada hacia el final de la administración, en un momento en que el alcalde Alvarado había perdido popularidad, y algunos concejales intentaron aprovechar la ocasión para introducir en el proyecto de acuerdo disposiciones que les permitieran controlar el proceso e instrumentalizarlo a favor de sus intereses (C. Lara, entrevista).

Este rol que comenzaban a ejercer los actores sociales participantes fue revelador del éxito del proceso de consolidación institucional de la política y, consecuentemente, de la pérdida de control discrecional que sobre ella habían tenido los sucesivos ejecutivos municipales. De este modo, el proceso entró a una fase de prueba de la institucionalización, en la cual los incentivos políticos apuntaron en dirección contraria al PP, desplegándose con mayor incidencia la capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil como factor explicativo, capaz de modificar la estructura de incentivos y forzar el mantenimiento de la política.

4.4. La prueba de institucionalización: el rol determinante de la sociedad civil (2012-2016)

En la elección de 2011 se rompió la continuidad de gobiernos alternativos. La victoria de Harold Guerrero López, candidato del partido Cambio Radical, se logró con el porcentaje de votación más bajo de todo el período (34,8%) y con una diferencia de apenas 780 votos con respecto al candidato del Movimiento Ciudadano Por Pasto, Pedro Vicente Obando. A pesar de ello, en el nivel departamental se mantuvo la continuidad con el triunfo de Raúl Delgado, también impulsado por una coalición denominada Unidad Regional por un Nariño Mejor (Gutiérrez Lemus 2016).

A pesar de los señalamientos sobre la inviabilidad electoral de cualquier candidato que no contemplara al PP en su programa (Lara 2009a; Cortés 2011), Guerrero se benefició de las fallas de ejecución de la política y el agotamiento de un ciclo para proponer con éxito un programa de gobierno bajo un enfoque gerencial y tecnocrático, respaldado en su imagen de empresario local exitoso, sin experiencia política previa. El foco del programa estaba centrado en la construcción de un proyecto de ciudad para Pasto, basado en la transformación productiva de la economía local y la generación de un cambio cultural en la población; las experiencias exitosas de transformación urbana desarrolladas en otras ciudades colombianas como Medellín se presentaban como un referente central (Guerrero López 2015). Aunque la participación aparecía mencionada como eje primordial del programa, no se precisaban programas ni acciones específicas: el PP estaba ausente del contenido programático.

A pesar de haber firmado el compromiso de la MLP, el PDM presentado por el Ejecutivo ante el Concejo Municipal, formulado con consultoría externa y muy escasa participación (Á. Cabrera, entrevista), no incorporó la realización de nuevos ejercicios de PP. El planteamiento se limitaba a la ejecución de al menos un 80% de los proyectos viables priorizados pendientes y al desarrollo de una evaluación “de impactos” de la política. Estas acciones se dirigían, como resultó evidente, a legitimar la suspensión del PP, ya que por un lado se saldarían compromisos pendientes adquiridos por administraciones previas y, por el otro, se produciría un diagnóstico avalado técnicamente que refrendaría la inadecuación de la política (C. Lara, entrevista). En el discurso de campaña de Guerrero ya se manejaban estos elementos, al señalarse insistentemente la existencia de una gran frustración entre las comunidades por el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en cabildos (P. Narváez, entrevista).

Sobre este argumento se intentó legitimar el desmontaje del PP. En efecto, los incentivos del alcalde Guerrero apuntaban a priorizar el objetivo de la eficacia como bandera de gestión, ligado a la ejecución de una serie de megaproyectos de impacto sobre toda la ciudad. Continuar con prácticas heredadas de la gestión anterior contradecía el discurso de cambio con el que empujó su candidatura. Para el caso del PP, esto resultaba muy claro. En primer lugar, Guerrero intentaba sacar provecho de las deficiencias y malestares causados por la brecha de implementación; la recompensa a sus partidarios dentro del liderazgo comunitario se asoció más a la ejecución de las obras pendientes que a la priorización de nuevos proyectos. El cumplimiento de lo pendiente se pensaba también como un escenario para conectar con líderes vinculados a otros grupos políticos.

En segundo lugar, su proyección como gobernante estaba pensada bajo la imagen de planificador y gerente eficaz, capaz de generar y articular con el sector privado y otros entes públicos, obras y proyectos de infraestructura de gran alcance e impacto sobre la modernización de la ciudad. En este perfil, la apertura a la participación o la concertación no aparecían como valores relevantes. Se trata de la misma estrategia aplicada por el líder del partido y entonces vicepresidente, German Vargas Lleras, quien se ha abanderado del programa de viviendas de interés social y prioritario para proyectar su imagen de cara a la elección presidencial de 2018 (Á. Cabrera, entrevista).

En tercer lugar, Guerrero carecía de contactos previos con los dirigentes políticos y activistas sociales vinculados a la movilización y participación ciudadana en Pasto. Su extracción empresarial lo vinculaba en redes de confianza y apoyo con otros círculos sociopolíticos, de los cuales extrajo a los principales integrantes de su equipo. Para la SDC, Guerrero seleccionó a Patricia Narváez, quien ya había ocupado el cargo bajo la administración de Pedreros; se trató de un arreglo político por el cual Narváez declinó en la campaña su candidatura a alcaldesa por el Partido Verde, brindando su apoyo a Guerrero (P. Narváez, entrevista).

A pesar de esta combinación de incentivos, la presión organizada y el lobby político desarrollados por miembros de la MLP ante el Concejo Municipal obligaron a la inclusión del compromiso de realizar al menos un ejercicio de PP durante el mandato, así como el de seguir brindando soporte institucional al funcionamiento de la propia mesa (Á. Cabrera y C. Lara, entrevistas). Esta fue una decisión forzada que, sin embargo, intentó ser aprovechada por la nueva administración.

La adaptabilidad del PP, ligada a la ausencia de reglamentaciones legales, le permitió al nuevo gobierno orientar los esfuerzos hacia la legitimación de una reforma interna de las reglas y metodología de la política, con lo cual se buscaba incorporar los intereses y perspectiva de la administración en su diseño y funcionamiento. Esta decisión además se fue haciendo atractiva en tanto los decisores fueron informándose de las oportunidades de colaboración, contacto y reconocimiento que aportaba el PP a la alcaldía de Pasto, vinculados a la posibilidad de participar en diversos foros y encuentros con gobiernos locales de las principales ciudades colombianas y de otras partes del mundo (C. Lara y P. Narváez, entrevistas). Como argumenta un entrevistado, “a Harold Guerrero le tocó cumplir porque el pueblo se le rebeló; la comunidad ha exigido ese derecho, [pero] él también se dio cuenta de que sí cumplía, él ganaba” (J. Tapia, entrevista).

La reformulación de la metodología buscaba, en términos de la propia administración, imprimirle “técnica al discurso de la democracia” (Alcaldía de Pasto 2015b, 8). Las reformas se orientaron en tres vías: articular el PP al proceso planificador y presupuestal; no seguir generando falsas expectativas; y asegurar la ejecución de los proyectos. Intentó ganarse legitimidad a través de la rápida ejecución de los proyectos pendientes así como de la

aplicación de la evaluación, respaldada institucionalmente por el MHCP y avalada con las apreciaciones críticas de parte de los líderes comunitarios encuestados.

El responsable ministerial, Herman Ocampo, fungió de vocero defensor de la nueva metodología, deslegitimando con criterios técnicos la práctica previa al alegar que “no se puede llegar a las comunidades a preguntarles ‘¿cuáles son sus necesidades, sus demandas?’ porque para eso la ley me manda a hacer un plan de desarrollo para cuatro años” (Alcaldía de Pasto 2015e). Por otro lado, con las encuestas se determinó que existía malestar entre los participantes por la brecha de ejecución, la manipulación político-electoral del espacio y el limitado impacto de las inversiones en el desarrollo comunitario.

Bajo estos argumentos, la nueva metodología, lanzada en 2014, expropió la potestad de postular proyectos a las comunidades, limitando su incidencia a la escogencia sobre una oferta de actividades misionales de la administración, surgidas de los programas contemplados en el PDM. Esta situación derivó en la fractura de la MLP, dividida entre los partidarios de la nueva metodología y sus detractores, quienes terminaron por agruparse en una instancia coyuntural denominada “Mesa por la Defensa del PP” (Á. Cabrera, entrevista).

A la luz de la contradicción entre las nuevas reglas y la práctica-narrativa consolidada, significativos segmentos del liderazgo comunitario alegaron que esta metodología vulneraba el sentido genuino del PP (R. Figueroa, entrevista). A través de la Mesa de Defensa del PP, se realizó una movilización que incluyó la presentación de derechos de petición ante el Concejo Municipal, la Personería y Contraloría, asistencia a programas radiales, y retiros y protestas activas en las asambleas convocadas por la administración (Á. Cabrera, entrevista). Sin embargo, otros grupos, también descontentos con la metodología pero con un sentido pragmático, optaron por participar bajo protesta, presentando en las asambleas de concertación manifiestos de insatisfacción, tal como ocurrió en seis comunas (Lasso y Chaves 2015). A pesar de estos esfuerzos, la administración siguió adelante con su política, incluyendo a dirigentes comunitarios afines y ofreciendo incentivos selectivos a otros.

En el volumen de participación se reflejó, sin embargo, el amplio rechazo a la nueva metodología. En el 2014, la asistencia se redujo a 2 121 personas en la fase deliberativa y apenas 400 en la votación decisoria, números muy bajos si se tiene en cuenta la inclusión del

derecho a escoger adicionalmente un proyecto de ciudad. A pesar del rechazo, la imposición del ejercicio y su cierre con la ejecución de los proyectos seleccionados fue clave para que en el 2015 la participación se triplicara en la fase deliberativa y cuadruplicara en el momento de la votación.

Junto a esto, esta administración fue muy activa en la participación en los foros nacionales e internacionales de PP, instancia en la que buscó legitimar los cambios metodológicos (P. Narváez, entrevista). Entre otras cosas, en este período Pasto fue organizador del IV Encuentro Nacional de Ediles y el VI Encuentro de la RNPLPP, a la vez que tuvo participación con ponencias en el II Encuentro Nacional de Nodos de la RNPLPP y, a nivel internacional, en el VI Foro Urbano Mundial y la XIV y XV Conferencia Internacional del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (Alcaldía de Pasto 2015d).

A pesar de este esfuerzo de difusión externa, los procesos de resistencia y movilización social contra esta reforma, así como contra el incremento unilateral del impuesto predial y el proyecto de privatización de EMPOPASTO, fueron claves para erosionar la popularidad del alcalde Guerrero y favorecer la imagen de su principal rival, Pedro Vicente Obando. Sin duda, la tensión abierta entre las reglas, prácticas y narrativas, registrada en este período, terminó por solucionarse a favor de estas últimas, conduciendo a la elección con una votación record del candidato que prometía profundizar la estrategia de concertación y retomar la metodología aplicada hasta 2011 (H. Montúfar, entrevista).

El rol de movilización y presión por parte de la sociedad civil, descrito más arriba, no puede entenderse sin considerar el desarrollo organizativo autónomo alcanzado por importantes segmentos de la misma, sostenido sobre una tradición ancestral pero también reforzado contemporáneamente por más de dos décadas de experiencias de interlocución, concertación y codecisión con la administración municipal. A este respecto, se carece de datos actualizados sobre el universo de la organización social en Pasto, lo que impide hacer comparaciones sobre la densidad organizativa. Aun así, unos pocos datos pueden arrojar algunas luces.

En cuanto a las JAC, a pesar del surgimiento de otras formas organizativas, siguen siendo el principal vehículo del asociacionismo comunitario: mientras en 1998 existían 146 en el área urbana y 116 en el área rural, para 2016 su número se ha expandido a 247 y 129,

respectivamente (Alcaldía de Pasto 2016a). Estas organizaciones han avanzado además en la constitución de instancias articuladoras, al punto que 11 de las 12 comunas y los 17 corregimientos cuentan con AsoJAC establecidas y en funcionamiento, operando de manera autónoma procesos como los llamados “martes de comunas”.⁶⁷ Del mismo modo, los comités de veedurías han sido establecidos en 25 de las 27 localidades (Alcaldía de Pasto 2016a).

Por otro lado, la dinámica de generación de instancias de participación como los consejos temáticos (de Planeación, Cultura, Política Social, Paz, Desarrollo Rural) y poblacionales (de Mujeres, de Juventud), así como los procesos de formulación participativa de algunos planes (PDM, Decenal de Cultura, de Ambiente, de Vida) y políticas (de género, juventud) (Oficina de Cabildos 2011), han motorizado la organización en sectores poco movilizadados, logrando una incidencia favorable (entrevista a Mariana Vallejo, profesora universitario, Pasto, 2017). Se espera además una profundización de esta dinámica debido a que la actual administración prevé avanzar con ejercicios sectoriales de este tipo en nuevos ámbitos de política (Alcaldía de Pasto 2016a).

Mediante una entrevista estructurada aplicada como parte de esta investigación a representantes de 32 organizaciones sociales⁶⁸ del municipio, se indagó precisamente sobre las dimensiones de la capacidad organizativa y la autonomía. Las organizaciones operaban fundamentalmente en el ámbito barrial o veredal (43,8%), aunque también se incluyeron organizaciones de alcance comunal o corregimental (15,6%), municipal (21,9%) e incluso departamental (18,8%). No todas han participado en cabildo; el 81,2% lo ha hecho en al menos una administración. La vigencia con más participación es la segunda de Alvarado (69,2%), aunque seguida de cerca por la actual de Obando (65,4%), la de Delgado (53,8%), la de López Guerrero (50%), la primera de Alvarado (34,6%) y, finalmente, la de Navarro (19,2%).

A pesar de los significativos márgenes de participación, la valoración no es unilateral. 47,6% considera su experiencia entre positiva y muy positiva, mientras que 26,8% la estima como

⁶⁷ Son reuniones semanales autónomamente convocadas y realizadas por las directivas de las JAC de toda una comuna o corregimiento. Sirven como espacios de articulación, coordinación y planificación (C. Lara, entrevista).

⁶⁸ Las 32 organizaciones se repartieron así: 44% JAC, 9% de mujeres, 9% juveniles, 6% AsoJAC, 6% del sector campesino y 25% de otras categorías. El 84% de los entrevistados ocupaban el rol de presidente, director o coordinador de la organización en ese momento, posición que llevaban ejerciendo durante al menos seis meses.

negativa o muy negativa, aludiendo razones como la escasez de recursos, las restricciones a la participación y la lentitud en la ejecución de los compromisos.

En términos de capacidad organizativa, destaca el sostenimiento de las organizaciones, teniendo en cuenta que 74,9% de las mismas habían sido fundadas antes de 2010, y un significativo 25% antes de 1995. Cada organización cuenta con un promedio de 15 miembros en su directiva; el 73,1% de estas son elegidas mediante votación de los miembros, afiliados o asociados y solo un 19,2% son nombradas por métodos no democráticos, sea la conformación vía acta constitutiva o la designación por alguna autoridad.

El nivel de votación alcanzado en los comicios tiende a ser significativo con respecto al padrón de autorizados para votar, al punto que 42,8% de las directivas fueron elegidas en elecciones con más de 66% de votación mientras que solo en 9,5% la votación estuvo por debajo del 10%. Los períodos de las autoridades tienden además a ser respetados, de modo que solo 21,7% de las directivas tenían para el momento de la entrevista más de dos años en sus cargos.

Por otro lado, los procesos internos de la organización tienden a ser formalmente reglamentados. Un 90,6% de las organizaciones cuenta con un documento interno estatutario y/o reglamentario, en el cual se contemplan: los objetivos de la organización (89,6%), la estructura interna (82,8%), los procedimientos de elección o designación de la directiva (58,6%), disposiciones sobre las relaciones de la organización con otras del entorno (37,9%) y los mecanismos de financiamiento (31%). Además, un 59,4% de las organizaciones tienen unidades internas permanentes o fijas, un 28% combina fijas con otras creadas por tareas temporales y solo 12,5% se desempeña con estructuras temporales.

En cuanto a la autonomía, si bien es cierto que en 43,8% de las organizaciones hay presencia de militantes o miembros de partidos en la directiva, esa presencia solo alcanza la mayoría de los miembros (al menos el 50%) en el 12,5% de los casos. La presencia de funcionarios públicos en las directivas es menor. Solo 31,3% de las organizaciones entrevistadas tienen a empleados públicos en sus directivas; solo en un 9,4% esa presencia es mayoritaria. Por otro lado, en las respuestas declaradas, un 81,3% de los entrevistados negó que su organización reciba fondos de alguna entidad externa para funcionamiento regular, del 18,8% que sí los

recibe, la mitad (9,4%) lo hace de entidades municipales, las cuales aparecen como las principales proveedores de recursos.

Finalmente, en un aspecto que remite tanto a la autonomía como a la capacidad organizativa, un 78,1% de las organizaciones han avanzado a conformar o integrarse a redes y/o instancias de articulación. Para todas estas organizaciones, su articulación se produce solo con organizaciones sociales. De manera adicional, y en mucha menor proporción, también se han integrado a entidades en las que participan organizaciones gubernamentales o privadas.

Estos datos confirman, así sea parcialmente, la fortaleza organizativa y autonomía de importantes segmentos de la sociedad civil de Pasto, un factor que ayuda a explicar el rol determinante que han jugado en el sostenimiento de la política de PP al cabo de 21 años, especialmente en la última fase, marcada por cambios en los incentivos de los actores políticos responsables del gobierno local. Tras la experiencia conflictiva de la administración de Guerrero López, el triunfo de Obando, postulado por el Movimiento Ciudadano por Pasto, en el que convergieron las fuerzas cívicas del municipio, se produjo con una votación de casi 125 mil votos, equivalentes al 73,6% de los votos válidos. El candidato oficialista, Gustavo Núñez, ocupó el segundo lugar con apenas el 16,9% de los sufragios, configurándose así la mayor brecha electoral producida desde la introducción de la elección de alcaldes en 1988 (RNEC 2015b).

Una de las principales promesas de campaña de Obando fue retomar los cabildos con la metodología previa, así como impulsar su legalización mediante acto administrativo y reinstalar el dispositivo de la MLP como entidad asesora de la política. Al cabo de dos años, se encuentra actualmente en desarrollo la primera ronda, en la cual, si bien apenas se están debatiendo 9 500 millones de pesos, se ha logrado una mayor movilización y entusiasmo, ligada al retorno de la modalidad convencional de cabildos. En este caso, se han realineado los incentivos políticos del alcalde con las preferencias de políticas de los líderes comunitarios, a la vez que las reglas han vuelto a armonizar con la narrativa y práctica instalada en la arena de la política.

Las entrevistas permitieron identificar la existencia de un mayor acuerdo en torno a los diversos actores con respecto a la legalización de la política; la manera en que se conduzca

esta formalización –el grado de participación en la formulación de la norma- será determinante de su legitimidad y eficacia. Al cabo de más de dos décadas de experiencia informal, la legalización, si es cónsona con la narrativa y práctica dominantes, puede ayudar a afianzar el proceso de institucionalización, si bien no podrá cerrarlo definitivamente. Por el contrario, si las reglas se plantean en contradicción con la herencia de la política, muy probablemente se abrirá un nuevo ciclo de disputas y tensiones entre los actores sociales y políticos, en el cual se pondrá a prueba nuevamente la capacidad de movilización y presión de la sociedad civil y su impacto sobre los incentivos políticos de las autoridades locales.

4.5. La institucionalización: variaciones en el rol de los agentes

El proceso de institucionalización del PP de Pasto ha sido caracterizado en cuatro etapas, cada una determinada no solo por un estadio de la institucionalización sino por una particular combinación de las dos lógicas de acción aquí consideradas determinantes. Esto ha permitido identificar una trayectoria marcada por tres grandes momentos (tabla 4.1).

Un primer momento, conformado por las etapas de experimentación inicial y ensayo de alternativas, marcado por la plena discrecionalidad del alcalde como responsable legal de la formulación presupuestaria. En este momento, la estructura de incentivos que enfrenta el alcalde para ceder autoridad decisoria o limitar la participación a un mero ejercicio consultivo es determinante de la adopción o suspensión de la política. La institucionalización en esta fase es débil, en tanto se trata de una política recién adoptada. Su inserción avanza parcialmente a nivel de narrativas y prácticas, manteniendo una gran informalidad y con escaso desarrollo de regla.

Un segundo momento, correspondiente a la consolidación institucional, se caracteriza por la alineación favorable de un conjunto de incentivos políticos que estimulan al alcalde a mantener y reforzar la política y una progresiva apropiación de la misma por segmentos de la sociedad civil, cuya organización y autonomía se ve progresivamente favorecida por las oportunidades de incidir en la toma de decisiones públicas. Esta interacción es determinante de la estabilidad adquirida por la política, dificultando que alguno de los actores la anule unilateralmente y obligando a que las reformas se desarrollen de manera participativa. La institucionalización se consolida en forma de narrativa y práctica, y se avanza en la construcción de reglas internas, cuyas reformas se procesan de manera continua dentro de la

arena de la política. La propia agencia de los actores bloquea la formalización legal de la política, asegurando así su flexibilidad y resguardando su conexión con las prácticas establecidas en la sociedad civil.

Finalmente, un tercer momento, de puesta a prueba de la institucionalización, se caracteriza por el viraje de los incentivos políticos. A diferencia de la experiencia de suspensión previa, en esta fase el alcalde se confronta a una sociedad civil más organizada, con fuerte autonomía y una significativa apropiación de la política, la cual ejerce presión sobre los actores políticos, contribuye a alterar los incentivos del alcalde y logra el mantenimiento de la política. En esta fase, el rol de los actores sociales es determinante, lo que evidencia la constitución de una arena de la política más compleja, en la cual el alcalde ha perdido el control discrecional sobre la toma de decisiones acerca de la continuación o terminación de la política, limitando su ejercicio de poder a la reforma (discutida) de sus reglas internas. La institucionalización se afianza al sortear la contradicción entre narrativa-práctica y nuevas reglas, forzando la retoma de unas reglas “consistentes”. La superación del desafío es evidencia de fortaleza.

Aunque en la tabla 4.1 se presenta una versión simplificada, es necesario insistir en que la evolución de la política no responde a una trayectoria lineal sino que está sujeta a la continua interacción entre institución y contexto, en una dinámica abierta, tensa y disputada. El proceso es así complejo e irregular, pero se inscribe en una tendencia general al sostenimiento o robustecimiento de la política como regla, criterio o arena de toma de decisiones.

En todo caso, como se señaló en el capítulo 1, esta caracterización cronológica no pretende desplazar o sustituir la explicación teórica sino que busca facilitar la caracterización de la hipótesis y su evolución temporal. En ese sentido, cada etapa o fase permite observar una interacción particular entre las variables independientes y dependiente, así como un momento del propio proceso secuencial de institucionalización. Aunque en esta investigación la organización histórica tiene un valor heurístico, no se descarta, como se señala seguidamente en las conclusiones, convertir estas etapas en categorías teóricas con las que observar analíticamente otros casos de estudio.

Tabla 4.1. Rol del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del PP (1995-2016)

Fase	Rol del alcalde	Rol de la sociedad civil	Institucionalización
Adopción (1995-1997)	Muy determinante	Poco determinante	Débil. Parcialmente en narrativas y prácticas
Suspensión (1998-2000)			
Consolidación (2001-2011)	Determinante	Determinante	Moderada. Consolidación en narrativas y prácticas. Desarrollo de reglas (informales)
Prueba (2012-2016)	Determinante	Muy determinante	Fuerte. Realineamiento de narrativas-prácticas-reglas (informales)

Fuente: Datos de Kunrath Silva (2007); Wampler (2008); Fedozzi et al. (2013); Lowndes y Roberts (2013).

Conclusiones

La institucionalización de las políticas ha recibido relativamente poca atención, al menos si se compara con problemáticas como el diseño, la falla o el cambio de políticas. En esta investigación, se intentó contribuir a subsanar esta brecha, adoptando como campo de estudio el del presupuesto participativo. Esta selección estuvo motivada no solo por la relevancia práctica del PP como innovación institucional participativa, sino por la existencia de regresiones en experiencias emblemáticas y la actualidad del debate sobre las ventajas y desventajas de su reglamentación legal.

A partir de la interrogante sobre ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP?, se intentó superar las visiones formalistas que tienden a asociar este fenómeno a la mera legalización o la pura continuidad, construyendo una aproximación compleja desde la cual se concibe la institucionalización como el sostenimiento o robustecimiento de la política como regla o arena de toma de decisiones. Este resultado estaría vinculado tanto a una dinámica externa de despliegue e interacción entre lógicas de acción como, de manera complementaria, a una dinámica interna asociada a la propia construcción secuencial de la política.

Al asumir esta doble perspectiva, se reitera que la institucionalización es el producto de la interacción compleja entre la institución y su contexto, siguiendo una trayectoria que no es lineal, depende permanentemente de la agencia y nunca llega a cerrarse total ni definitivamente. La hipótesis de investigación atendió a la mencionada dimensión externa, al señalarse que los incentivos políticos enfrentados por los alcaldes para ceder autoridad decisoria a una instancia participativa, por un lado, y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil local, por el otro, son factores determinantes de la institucionalización del PP. Más que una separación clara actores-institución, se asume que tanto los intereses de los actores políticos como la capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil están mediados por una “lógica de lo adecuado” derivada del marco institucional.

La dinámica interna fue incorporada de manera complementaria, bajo el argumento de que el modo y secuencia en que se construye la política, particularmente su conexión inicial con las narrativas y prácticas dominantes en el contexto, y su materialización en reglas flexibles y adaptables, contribuyen a fortalecer el proceso de institucionalización. En este sentido, estos

aspectos internos son importantes para determinar si la política satisface los denominados criterios de “buen diseño institucional” (Goodin 1996). En primer lugar, su inserción en un núcleo fuerte compuesto por narrativas y prácticas dota de legitimidad a la política y le asegura claridad en sus valores, lo que resulta clave para superar problemas y déficits de eficacia. En segundo lugar, el mantenimiento de reglas informales permite que su definición, reforma o enmienda se realice dentro de la arena de la política, ofreciendo un mayor margen de adaptabilidad y variabilidad interna, lo que, sumado al factor anterior, desestimula los intentos de suspender la política y favorece el impulso de cambios internos que permiten acomodar los intereses de los diversos actores.

El caso de Pasto (Colombia), en el período 1995-2016, ofreció condiciones excepcionales para someter a comprobación estos planteamientos. Si bien no es posible generalizar a partir de los hallazgos basados en este caso, tampoco es válido concluir que se trata de un caso único o excepcional. Un aporte clave del trabajo empírico es la definición de las etapas, a través de las cuales se ordenó el análisis para dar cuenta de los distintos momentos del proceso de institucionalización de la política, en una dinámica que no ha seguido una trayectoria lineal ni ascendente sino que siempre ha estado abierta a avances, continuidades y regresiones, en un proceso general de sostenimiento. Cada etapa, correspondiente a un momento del proceso de institucionalización, se relaciona también con un estadio particular de la interacción de las lógicas de acción “externas” y la secuencia “interna”.

Esta periodización ha sido construida para organizar el abordaje analítico del caso de estudio y no se pretende que tenga validez general. Aun así, las etapas evidencian patrones propios del proceso de institucionalización, identificando una secuencia de innovación-consolidación-puesta a prueba que enfrenta todo cambio institucional relevante. Esto no implica, sin embargo, que la presión sobre la institucionalización ocurra solo en un momento “final” crítico, ya que todo el proceso está marcado por las tensiones provenientes del contexto y de la propia dinámica interna. Lo que se intenta advertir es que ninguna política puede considerarse institucionalizada si no ha confrontado un desafío relevante sobre su continuidad, expresado en el cambio de sus condiciones contextuales de funcionamiento. En el caso de Pasto, los “momentos” son los siguientes:

i) En la fase experimental, identificada entre 1995 y 1997, la política se conectó con las prácticas y narrativas establecidas en el contexto rural, derivadas de la experiencia ancestral de las “mingas” como rasgo de la identidad participativa y cooperativa de la población local. Al crearse con reglas poco estructuradas y abiertas, la política se apropió de estas prácticas, construyendo una legitimidad temprana de carácter político-cultural, así como asegurando una amplia adaptabilidad interna. En este momento, es crucial el rol del alcalde y de su iniciativa política, derivada de su estructura de incentivos favorables a la innovación participativa. Al aplicarse solo en la zona rural, en un ámbito en el que no existían experiencias de participación institucional previas, la sociedad civil se limitó a la apropiación del espacio y la utilización de la arena en función de sus intereses y expectativas.

ii) En la fase del ensayo fallido de alternativas (1998-2000), por decisión unilateral del alcalde, y contrario a sus compromisos, la política fue coyunturalmente desmontada y sustituida por otra (“Mingas de la Pastusidad”) que buscaba ampliar el alcance de la participación. Sin embargo, al adoptarse un diseño consultivo y sin conexión con la decisión presupuestaria, esta alternativa fue rechazada por los actores sociales, en el marco de una crisis de gobernabilidad de la administración. Aunque los incentivos del nuevo alcalde apuntaban a introducir una innovación que superara el experimento inicial, y la sociedad civil carecía aún de capacidad de presión para evitar su desplazamiento, los adversos resultados políticos de esta administración condujeron a retroalimentar el éxito de la práctica inicial, lo que estimuló a los diversos actores políticos a ofrecer su relanzamiento, ahora ampliada también a la zona urbana.

iii) La fase de consolidación institucional (2001-2011) abarca tres administraciones sucesivas lideradas por dos diferentes alcaldes. En esta etapa, el PP se consolidó como política legítima, aun si en medio de fallas de ejecución, debido a su reconocimiento como “patrimonio” de la ciudad y expresión de la idiosincrasia local. Aunque los indicadores de institucionalización no se comportan de modo lineal, con ampliaciones y reducciones en el alcance cuantitativo y cualitativo de la política, su continuidad ininterrumpida durante este período, así como la adopción participativa de diversas reformas a sus reglas y metodología, aseguraron su legitimidad y previnieron contra su reglamentación formal. En esta fase, se produjo una interacción sinérgica entre los alcaldes, movidos por incentivos favorables a la participación, y segmentos de la sociedad civil participantes en la política, los cuales se beneficiaban del

progresivo fortalecimiento organizativo y el afianzamiento de su autonomía. Esta dinámica se expresó al final del período en la constitución de la Mesa Local de Participación, la cual jugaría un rol clave en el sostenimiento de la política en el momento subsiguiente.

iv) La fase de puesta a prueba de la institucionalización (2012-2016) se desplegó tras el agravamiento de la crisis de eficacia de la política y el ascenso al gobierno local de un alcalde con incentivos desfavorables al mantenimiento de PP. La movilización y presión organizada de la sociedad civil fue en esta fase clave para imponer la realización de al menos un ejercicio de PP durante la administración, en contra de la voluntad inicial del nuevo alcalde.

Tras esta imposición, sin embargo, el alcalde aprovechó la flexibilidad de la política para reformar las reglas y metodología y así acomodar sus intereses dentro de la arena. Estos cambios suscitaron resistencias y oposiciones entre segmentos de la sociedad civil, los cuales, aunque no alcanzaron a frenar las reformas, terminaron canalizándose en forma de un apoyo electoral abrumador al candidato que prometía retomar la modalidad de PP previa a 2011. De este modo, su triunfo condujo a la retoma del diseño previo, en un contexto en el que, a diferencia de los momentos previos, se configuró un creciente consenso entre actores políticos y sociales en torno a la legalización del PP como un elemento de consolidación.

Más allá del caso específico, conviene preguntar acerca de la validez de esta organización cronológica para la comprensión de los procesos de institucionalización. Si bien no se ha buscado aportar una explicación histórica sustituta de la explicación teórica, las etapas identificadas pueden ser concebidas como categorías analíticas útiles para, en función de una concepción mecanística de la causalidad, construir un mecanismo causal de la institucionalización. El replanteamiento de las fases –de categorías auxiliares con fines descriptivos a elementos teóricos- permitiría aportar una comprensión más profunda del problema en estudio, en la cual se asigne centralidad al tiempo, la secuencia y el encadenamiento de eventos causales como factores analíticos.

Esta investigación, al ofrecer una caracterización teórica y empírica del proceso de institucionalización, ha buscado generar algunos aportes en torno a la discusión de este problema teórico en el análisis de políticas públicas. En primer lugar, como se ha señalado repetidas veces, se considera clave entender el problema de la institucionalización como un

proceso complejo, abierto, siempre en tensión y susceptible permanentemente a retrocesos. En particular, se trata de percibirlo como un proceso dependiente de la agencia, que puede ser explicado por la interacción continua entre la institución y su entorno. Así como el cambio es producido por determinadas coaliciones de actores, la “estabilidad” es también el producto de acciones de determinados agentes, quienes alinean sus comportamientos e invierten recursos en función del mantenimiento de una determinada institución.

En segundo lugar, este razonamiento se distancia de las perspectivas neoinstitucionalistas que, como la del sendero de la dependencia, conciben el cambio y la estabilidad como procesos diferentes (modelo *stop-go*), advirtiendo de la sucesión de coyunturas críticas en las que se abren oportunidades de cambio y largos períodos intermedios en los que la institución, gracias a los rendimientos crecientes y los efectos de cerrojo o *lock-in*, se “cierra”.

En cambio, se asume el cambio y la estabilidad como dos “momentos” de un mismo proceso, que no responden a factores o lógicas diferentes (Lowndes y Roberts 2013). Incluso, pueden suceder simultáneamente en distintos objetos institucionales, de modo que las prácticas pueden permanecer estables mientras las reglas son reformadas. Este señalamiento, sin embargo, no implica desconocer que los momentos “fundacionales” de determinada institución no sean relevantes y produzcan efectos sostenidos en el tiempo: en realidad, como se evidenció en el caso de Pasto, las decisiones iniciales adoptadas por el alcalde “innovador”, particularmente la de evitar la legalización de la política y construirla a partir de las narrativas y prácticas instaladas en el sector rural, fueron determinantes de su peculiar proceso de institucionalización.

En línea con esto, en tercer lugar, es preciso aclarar que la institucionalización, así como es un proceso dinámico, no implica el “congelamiento” de determinados patrones de conducta. La clave de la institucionalización reside en la capacidad de la institución para adaptarse a los cambios del entorno, sin perder su conexión con los valores esenciales. Es por ello que, para el caso de Pasto, se destaca como una evidencia clave de institucionalización la capacidad de la política de superar varios cambios de grupos y coaliciones políticas en el poder, teniendo en cuenta que este es una de las principales fuentes de terminación de las políticas.

En cuarto lugar, un aspecto que se trató superficialmente en esta investigación pero que tiene mucha relevancia en la actual agenda de investigación neoinstitucional tiene que ver con las dinámicas de formalización e informalización que atraviesan la evolución de las instituciones. Como aclaran Lowndes y Roberts (2013), todas las instituciones se componen de elementos formales e informales; la formalidad no es una variable absoluta sino que admite distintos grados, de lo más formal a lo más informal. Más aún, dentro de las instituciones, estos elementos tienden a evolucionar hacia una mayor formalización o informalización.

En este trabajo, se intenta evidenciar que la reglamentación formal no implica ni asegura automáticamente la institucionalización. Por el contrario, se destaca cómo, al seguirse una trayectoria de progresiva y lenta formalización, la construcción previa de una base de prácticas y narrativas sólidas incide en que las reglas tengan mayores probabilidades de eficacia. De este modo, no tendría el mismo efecto inaugurar una política con el establecimiento de una regla formal que permitir que la política se construya y adapte como práctica para, luego de una trayectoria de legitimación, darle forma de regla.

En quinto lugar, es importante tener en cuenta la tendencia hacia la convergencia y consolidación de las distintas corrientes neoinstitucionalistas en torno a un conjunto común de desafíos teóricos y conceptos claves (Lowndes y Roberts 2013). Los intentos por enmarcar forzosamente los planteamientos analíticos en alguna corriente pueden limitar su capacidad explicativa.

Para dar cuenta de problemáticas complejas como la de la institucionalización se requiere integrar planteamientos diversos, “internos” y “externos” al fenómeno de estudio; que tengan en cuenta las reglas, pero también las prácticas y narrativas; que consideren las convenciones tácitas de orden sociológico pero también los incentivos explícitos de carácter racionalista. Esto no significa optar por una postura de “vale todo”, según la cual todo es importante y debe ser considerado, pero sí empezar a pensar, como se intentó en esta investigación, en los factores interactuantes que explican determinados procesos institucionales, independientemente de si su investigación se ha desarrollado en una determinada corriente o en otra.

Finalmente, en sexto lugar, aunque de manera quizá insuficientemente explícita, en esta investigación se ha puesto sobre la mesa la interacción entre instituciones, ideas e intereses. A este respecto, se revela como la idea de PP se construye, adapta y consolida como institución, amparada en una estructura de actores e intereses favorables. El enfoque neoinstitucionalista, como advierte Fontaine (2015), tiene su principal fortaleza en la capacidad de dialogar con las corrientes cognitivistas y racionalistas, considerar sus respectivos problemas de investigación y ensayar respuestas a los mismos. En este sentido, esta investigación se suscribe al proyecto de consolidar un paradigma neoinstitucionalista en el análisis de políticas y promover desde esta perspectiva la acumulación de conocimiento disciplinario.

A partir de este trabajo, se aspira continuar profundizando en la discusión sobre las dinámicas de institucionalización, conectando esta problemática a la discusión sobre los instrumentos de política. La interacción entre los instrumentos institucionales (narrativas, prácticas y reglas) y los instrumentos de política (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) ofrece una entrada analítica interesante para profundizar conceptual y teóricamente en la institucionalización de las políticas. De igual modo, la conversión de los “momentos” en categorías analíticas tiene potencial para mejorar la comprensión del carácter procesal, mecanístico, del proceso de institucionalización. El cruce de estos aportes permitiría avanzar en la discusión de un problema analítico aun débilmente teorizado.

Anexos

Anexo 1. Precisiones metodológicas

La recolección de información empírica en este estudio de caso se ha realizado principalmente mediante entrevistas y análisis documental. Entre los documentos utilizados se incluyen programas de gobierno, planes de desarrollo e institucionales, informes de gestión, documentos institucionales divulgativos (cartillas, trípticos) y bases de datos. También fueron utilizados tesis, tesinas e informes de investigación de pregrado y posgrado, obtenidos en los repositorios documentales de instituciones educativas de la ciudad de Pasto como la Universidad de Nariño (Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas), la Universidad Mariana y la Escuela Superior de Administración Pública. La información recolectada fue esencial para reconstruir las dimensiones e indicadores (tanto cualitativos como cuantitativos) de la institucionalización como variable dependiente.

En cuanto a las entrevistas, se realizaron tanto estructuradas como semiestructuradas. Las primeras fueron aplicadas a representantes, voceros o miembros de organizaciones sociales establecidas en la ciudad de Pasto. Estas permitieron aproximarse a dimensiones como la capacidad organizativa y el grado de autonomía de la sociedad civil local. Fueron abordadas 32 organizaciones entre comunitarias, de género, juveniles y campesinas, entre otras. Se utilizó un cuestionario de referencia, construido a partir de la operacionalización de variables. La selección de los entrevistados fue realizada de manera intencional, según la disponibilidad y accesibilidad, contando con el apoyo de funcionarios del gobierno local. Por ello, se reconoce los límites de representatividad de la información.

Las entrevistas semiestructuradas fueron realizadas a funcionarios, exfuncionarios, académicos y dirigentes sociales del municipio con estrechos vínculos con el proceso de PP. A este respecto, se aplicaron ocho entrevistas a profundidad, permitiendo mantener un equilibrio entre adscripción sectorial de los entrevistados, conocimiento sobre períodos de gobierno y vínculos con los sucesivos alcaldes. Estas entrevistas permitieron recoger información esencial sobre la estructura de incentivos políticos de los diferentes alcaldes, además de complementar la caracterización de la institucionalización. Se aplicó el criterio de la saturación de la información y se propendió a triangular los datos recogidos mediante estas entrevistas con la información documental.

Lista de referencias

- Abers, Rebecca. 2003. "Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen". En *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, editado por Archon Fung y Erik Olin Wright, 200-207. Londres / Nueva York: Verso.
- Academia Nariñense de Historia. s.f. "Información general. Pasto-Nariño-Colombia", último acceso el 18 de octubre de 2017, <http://www.pasto.gov.co/index.php/nuestro-municipio>
- Aguilar, Luis F. 2010. Introducción a *Política Pública*, compilado por Luis F. Aguilar, 17-60. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Alcaldía de Pasto. 1995. "Plan de Desarrollo: Todo por Pasto 1995-1997". Aprobado en el Concejo Municipal mediante acuerdo número 006 del 16 de mayo de 1995.
- _____. 1997. "Cabildo abierto. Un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades". Documento divulgativo.
- _____. 1998. "Plan de Desarrollo: Para continuar el cambio 1998-2000". Aprobado en el Concejo Municipal mediante acuerdo número 010 del 27 de mayo de 1998.
- _____. 2000. "Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2012: Realidad Posible". Aprobado en el Concejo Municipal mediante acuerdo 007 del 28 de junio de 2000.
- _____. 2001. "Pasto: Espacio de Vida, Cultura y Respeto. Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003". Aprobado en el Concejo Municipal mediante acuerdo 010 del 25 de mayo de 2001.
- _____. 2002. *Monografía de Pasto*. CD-ROM.
- _____. 2005. "Pasto. Cabildos 2005. Planeación y presupuestación participativa".
- _____. 2008. "Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto: Queremos más – Podemos más. Período 2008-2011". Aprobado en el Concejo Municipal mediante el acuerdo 007 del 30 de mayo de 2008.
- _____. 2012. "Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto. Pasto: Transformación Productiva. Período 2012-2015". Aprobado en el Concejo Municipal mediante el acuerdo 008 del 31 de mayo de 2012.
- _____. 2015a. "Plan de Ordenamiento Territorial 'Pasto, territorio con-sentido'. Diagnóstico económico".

<http://www.pasto.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/397-cuadernos-diagnosticos-pot-2015-2027>

- _____ 2015b. “Proyectos concertables. Presupuesto participativo 2016”. Cartilla de divulgación.
- _____ 2015c. “Rendición de Cuentas. Presupuesto Participativo”.
- _____ 2015d. “Presupuesto participativo 2012-2015”.
- _____ 2015e. “Rendición pública de cuentas. Eje Presupuesto Participativo. Alcaldía de Pasto 2015”. Video de YouTube, 1:32:33. <https://www.youtube.com/watch?v=S3Ze7ddD-EU&t=81s>
- _____ 2016a. “Plan de Desarrollo Municipal: ‘Pasto educado constructor de paz’ 2016-2019”. Adoptado en el Concejo Municipal mediante acuerdo número 012 del 30 de mayo de 2016.
- _____ 2016b. “Acta de Informe de Gestión. Período 2012-2015”.
- _____ 2016c. “Planeación Local y Presupuesto Participativo 2016-2017. Construyendo un modelo de identidad democrática y participativa”. Cartilla de divulgación.
- _____ 2017a. “Compromisos adquiridos. Presupuesto participativo. Vigencia 2001-2008”. <http://www.pasto.gov.co/index.php/compromisos-adquiridos-2001-2008>
- _____ 2017b. “Compromisos adquiridos. Presupuesto participativo. Vigencia 2009-2011”. <http://www.pasto.gov.co/index.php/compromisos-adquiridos-2009-2011>
- Alcaldía de Pasto y MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). 2013. “Informe de evaluación ex-post. Proceso de presupuesto participativo Cabildos”.
- Allegretti, Giovanni, Patricia García-Leyva y Pablo Paño Yáñez. 2011. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Diputación de Málaga.
- Alvarado, Eduardo. 2000. “Programa de Gobierno 2001-2003: Pasto merece respeto”. Versión consignada ante la Delegación Pasto de la RNEC.
- _____ 2011. “Acta de Informe de Gestión. Alcalde Período 2008-2011”.
- Annunziata, Rocío. 2011. “‘Proximidad’, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. *Íconos* 40: 57-70.
- _____ 2013. “Democratizar la ciudad: los presupuestos participativos en Rosario y Morón”. *Nueva Sociedad* 243: 119-130.
- Arato, Andrew. 1999. “Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura”. En *La sociedad civil: de la teoría a la*

- realidad*, coordinado por Alberto Olvera, 113-132. México D.F.: El Colegio de México.
- Archila, Mauricio, Álvaro Delgado, Martha García y Esmeralda Prada. 2002. *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Bogotá: CINEP.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Ayala Proaño, Verónica. 2014. “La participación ciudadana en Quito: la experiencia de presupuesto participativo en la administración municipal zona norte Eugenio Espejo, en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, durante el período 2010-2013”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Baierle, Sergio. 2009. “Porto Alegre neoliberal: la decapitação social-capitalista do Novo Gerencialismo Público Inclusivo”. *Cadernos CIDADE* 15.
<https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/baierle-sc3a9rgio-portoalegre-neoliberal.pdf>
- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre”. En *Democracia en Profundidad*, editado por Archon Fung y Eric Olin Wright, 89-138. Bogotá: The Real Utopias Project / Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Mundial. 2008. “Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre”.
http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf
- Barceló, Sara y Zainer Pimentel. 2002. *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, modelo de municipio participativo*. Madrid: Editorial Catarata.
- Bastidas, Lucía. 1998. “Pasto: una experiencia exitosa en participación ciudadana”. Tesina de especialización, ESAP.
- Betancourt, Víctor. 2005. “Por qué fracasó el estadio La Pastusidad”. Tesina de especialización, ESAP.
- Blanco, Ismael y Marta Ballester. 2011. “¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5: 34-65.

- Blas, Asier y Zesar Martínez. 2009. "Presupuestos participativos, un viaje de Latinoamérica a Europa". Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago, 12 al 16 de julio.
- Bolaños, Miriam. 2009. "Cabildos y Presupuesto Participativo: una nueva opción democrática en Pasto. Período 2003 a 2008". Tesina de especialización, ESAP.
- Botina, Jesús. 2012. *Cultura rural del municipio de Pasto: corregimiento de Jamondino*. Pasto: Alcaldía de Pasto.
- Brujin, Hans de y Hans Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por B. Guy Peters y Frans K.M. van Nispen, 11-32. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Buchanan, James. 2005. "Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación". *Revista Asturiana de Economía* 33: 203-221.
- Burgos, Lucía. 1999. "Cabildo abierto en Pasto: un paso en el desarrollo de la participación comunitaria". Tesina de especialización, ESAP.
- Burgos, María y Lilia Orbes. 2002. "Participación comunitaria, el cabildo abierto: una alternativa democrática en el sector rural del municipio de Pasto en los años 1995-1997". Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Caballero, Gonzalo y Xosé Arias. 2013. "De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales". En *Nuevo institucionalismo, gobernanza y políticas públicas*, editado por Xosé Arias y Gonzalo Caballero, 17-40. Madrid: CIS.
- Cabannes, Yves. 2004a. *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes con presupuestos participativos municipales*. Quito: PGU-ALC / ONU-Hábitat / PNUD.
- _____. 2004b. "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual". Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana.
http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf
- _____. 2005. "Presupuesto participativo y finanzas locales". Documento preparado para el Seminario de apertura de la Red Urbal 9.

- Cabrera, Álvaro. 2017. "Documento de apoyo. Presupuesto participativo de Pasto". Versión borrador.
- Calpa, Luis Eduardo. 2012. "Nuevos relatos a partir de la Escuela de Pensamiento de don Juanito Chiles en el pueblo de Los Pastos". En *Pensamiento, historia y cultura de los pueblos Pastos y Quillacingas*, coordinado por la Academia Nariñense de Historia, 51-66. Pasto: Gobernación del Departamento de Nariño / Academia Nariñense de Historia.
- Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe. 2012. "Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina". En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 13-38. México D.F.: FLACSO.
- Capano, Giliberto. 2010. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7-31.
- _____. 2013. "Policy dynamics and change: the never-ending puzzle". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral Jr., Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 451-461. Nueva York: Routledge.
- Castillo, Andrea. 2010. "El control social: una experiencia a partir del proceso de cabildos en el municipio de Pasto entre 1994-2008". Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Cavalcanti Fadul, Elvia y Reynaldo Maia Muniz. 2000. "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas". *Reforma y Democracia* 18. <http://siare.clad.org/fulltext/0036212.pdf>
- Chamorro, Cielo. 2010. "Incidencia del presupuesto participativo como un instrumento en la inclusión social y territorial en el municipio de Pasto". Tesis de grado, Universidad de Nariño.
- Chávez, Daniel. 2011. "Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos". En *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, compilado por Giovanni Allegretti, 50-89. Málaga: Diputación de Málaga.
- CE (Comisión Europea), Comune di Venezia y Alcaldía de Pasto. 2005. "El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial. El presupuesto participativo y la juventud en el municipio de Pasto".

- Cortés, Elizabeth. 2011. "El presupuesto participativo: un gran activo para construir patria". En *Sistema Nacional de Planeación y Recentralización en Colombia. Memorias Encuentros de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa – Yumbo y Medellín*, coordinado por IDPAC, 27-28. Bogotá: IDPAC.
- Cunill Grau, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dagnino, Evelina. 2002. "Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades". En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, coordinado por Evelina Dagnino, 369-395. México D.F.: Editora Universidad Estadual de Campinas / Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. 2006. "Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, 15-99. México D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIESAS / Universidad Veracruzana.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. "Sistema de Consulta. Censo General 2005". <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Delgado, Raúl. 2003. "Programa de Gobierno 2004-2007: Pasto mejor con toda seguridad". Versión consignada ante la Delegación Pasto de la RNEC.
- Díaz Montenegro, Paola. 2011. "La compleja institucionalización del presupuesto participativo y sus efectos sociales en el municipio de Pasto, Colombia". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell. 1999a. Introducción a *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 33-75. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1999b. "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 104-125. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dirección Administrativa de Juventud. 2011. "Cabildo joven". Documento institucional interno.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2009. *Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal*. Bogotá: DNP.
- _____. 2017. “Ficha de caracterización territorial: Municipio de Pasto. Código 52001”.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/FIT/PDF/52001.pdf>
- Duque Brasil, Flavia de y Ricardo Carneiro. 2011. “Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea”. *Íconos* 40: 71-87.
- Eslava, Adolfo. 2007. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, Orlando. 1994. “La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia”. *Análisis Político* 14.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/revista/20100323020922/analisis_politico_14.pdf
- Fedozi, Luciano, Adriana Furtado, Valéria Sartori, Carlos Gomes, Cidriana Parenza y Milton Cruz. 2013. *Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante*. Porto Alegre: Hartmann.
- Fölscher, Alta. 2007a. “Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe”. En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 127-156. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2007b. “Participatory Budgeting in Asia”. En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 157-190. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2007c. “Participatory Budgeting in the Middle East and North Africa”. En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 225-242. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque. 2010. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica”. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto Chac, 56-104. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial/FLACSO Ecuador.

- Figuroa, María Fernanda. 2014. “La Mesa Local de Participación: un espacio de articulación y legitimación de los procesos participativos en el municipio de Pasto”. Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Fundación Foro Nacional por Colombia. 2016. “La arquitectura institucional de la participación ciudadana en Colombia: trayectos y retos para la construcción de paz”. Documento preparado para la consulta a la ciudadanía sobre la arquitectura institucional para la paz.
http://media.wix.com/ugd/ef61f6_6163709e6bb4445c852ccdf0ec37e81.pdf
- Fundación Social. 2010. *Los planes de vida, una misión compartida del desarrollo: sistematización de una experiencia de gestión participativa del desarrollo con énfasis de vida en el Corredor Oriental del municipio de Pasto, Nariño, Colombia*. Pasto: Fundación Social Regional Nariño.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en Profundidad*, editado por Archon Fung y Erik Olin Wright, 19-88. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gaitán, Sol. 2008. “Estructuras de poder político y electoral”. En *Monografía Política Electoral: Departamento de Nariño 1997 a 2007*, editado por Claudia López Hernández, 34-77. Bogotá: MOE / Corporación Nuevo Arco Iris.
- Ganuza, Ernesto, Héloïse Nez y Ernesto Morales. 2014. “The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting”. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (6): 2274-2291.
- García, Martha Cecilia. 2001 “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias”. En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, editado por Mauricio Archila y Mauricio Pardo, 88-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ICANH.
- García-Guadilla, María Pilar y Rosa Amelia González. 2000. “Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre”. *América Latina Hoy* 24: 5-17.
- Garson, G. David. 1992. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 149-179. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.

- _____. 2007. "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting". En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 91-126. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gómez Hernández, Esperanza. 2007. "El presupuesto participativo: entre democracia, pobreza y desarrollo". *Revista de Investigación y Desarrollo* 15 (001), 56-77
- Goodin, Robert. 1996. "Las instituciones y su diseño". En *Teoría del diseño institucional*, compilado por Robert Goodin, 13-73. Barcelona: Gedisa.
- Gret, Marion e Yves Sintomer. 2002. *Porto Alegre. Desafíos de la democracia participativa*. Quito: Abya-Yala / Ciudad.
- Guerrero López, Harold. 2011. "Programa de Gobierno 2012-2015: Mi proyecto es con Pasto". Versión consignada ante la Delegación Pasto de la RNEC.
- Gutiérrez Lemus, Omar. 2016. *Dinámicas de los conflictos sociales y políticos en el macizo andino nariñense*. Bogotá: CINEP.
- Harnecker, Marta. 2007. *Delegando poder en la gente*. Caracas: El Perro y La Rana.
- Henao, Javier. 2015. *El poder municipal*. Bogotá: ESAP.
- Hood, Christopher. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance* 20 (1): 127-144.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci* 42 (1): 73-89.
- _____. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1997. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Jaramillo, Samuel. 1986. "Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia". En *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*, compilado por Diego Carrión, Jorge Hardoy, Hilda Herzer y Ana García, 269-282. Quito: El Conejo / CIUDAD.

- Jepperson, Ronald L. 1999. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 193-215. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kunrath Silva, Marcelo. 2007. *Relatório Final. Mapa do associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS/ObservaPOA.
- Landau, Martin. 1992. "El ámbito propio del análisis de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 275-280. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Lara, Carolina. 2009a. "Democratizemos a Colombia". En *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Memoria del 1er. Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo: Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, coordinado por Pedro Santana Rodríguez, 45-47. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- _____. 2009b. "El presupuesto participativo como rescate de valores ancestrales". En *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Memoria del 1er. Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo: Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, coordinado por Pedro Santana Rodríguez, 181-188. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- La Silla Vacía. 2016. "Perfil: Antonio Navarro Wolff, senador del Partido Verde", último acceso el 18 de octubre de 2017, <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/antonio-navarro-wolff>
- Lasso, Juan Carlos y Fabio Chaves. 2015. "Legitimidad social y metodología del presupuesto participativo en la comuna 4 de Pasto". Tesis de grado, ESAP.
- Lasswell, Harold. 1992a. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-104. México D.F.: Editorial Porrúa.
- _____. 1992b. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 105-118. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Lechner, Norbert. 1996. "La (problemática) invocación de la sociedad civil". *Perfiles Latinoamericanos* 6: 131-144.
- Lerner, Josh y Donata Secondo. 2012. "By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America". *Journal of Public Deliberation* 8 (2). <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1232&context=jpd>

- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1993. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contexto". *Gestión y Política Pública* 2 (1): 5-34.
- Llona, Mariana. 2004. "La institucionalización de la participación. Valle El Salvador, Lima-Perú". *La Era Urbana*, Edición Especial Presupuestos Participativos, 46-47.
- Lowndes, Vivien. 2009. "New Institutionalism and Urban Politics". En *Theories of Urban Politics*, editado por Jonathan S. Davies y David L. Imbroscio, 91-105. Londres / Nueva York: SAGE.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 17 (1-2): 63-101.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- _____. 1997. "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional". *Gestión y Política Pública* 6 (1): 41-73.
- _____. 2013. "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 689-708. Nueva York: Oxford University Press.
- Martínez, Edgar, Juan Ramírez y Harold Pico. 2015. *25 años: elección popular de alcaldes*. Bogotá: ESAP / Sinergia Organizacional / Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mascareño, Carlos. 2010. *Descentralización y democracia en América Latina: Encuentros y desencuentros*. Caracas: CENDES.
- Medellín, Pedro. 2006. "La política y las políticas públicas en regímenes endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, coordinado por Rolando Franco y Jorge Lánzaro, 101-144. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Méndez, José Luis. 2010. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas". En *Política Pública*, compilado por Luis F. Aguilar, 115-150. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Meyer, John W. y Brian Rowan. 1999. "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En *El nuevo institucionalismo en el análisis*

- organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 79-103. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mintrom, Michael y Claire Williams. 2013. "Public policy debate and the rise of policy analysis". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral Jr., Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 3-16. Nueva York: Routledge.
- MLP (Mesa Local de Participación). 2011. "Documento de acuerdo. Encuentro de la Mesa Local de Participación con candidatos a la Alcaldía de Pasto". Pasto, 27 de septiembre.
- MOE (Misión de Observación Electoral). 2012. *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. Bogotá: MOE.
- Molina, Nancy. 2010. "Hilvanando ideas en torno a las experiencias del presupuesto participativo". Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Montecinos, Egon. 2009. "El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?". *Reforma y Democracia* 44.
<http://siare.clad.org/fulltext/0062100.pdf>
- _____. 2012. "Democracia y presupuesto participativo en América Latina: la mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil". *Reforma y Democracia* 53: 61-96.
- Montenegro, Armando. 2002. *Una historia en contravía: Pasto y Colombia*. Bogotá: Editorial El Malpensante.
- Montenegro, Vanessa. 2012. "Proceso de gobernabilidad democrática en el marco de la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudad de San Juan de Pasto – Departamento de Nariño". Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Montúfar, Harold. 2008. *De la Minka al Cabildo: hacia un modelo de democracia participativa*. Pasto: Autores Editores.
- _____. 2009. "Del Cabildo a la Minga: hacia un modelo de democracia participativa". En *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Memoria del Ier. Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo: Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, coordinado por Pedro Santana Rodríguez, 211-235. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- _____. 2012. "La democracia participativa y su impacto en la gobernabilidad democrática: los casos de Pasto y Samaniego en Nariño, Colombia". Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena, 30 de octubre-02 de noviembre.
- Morais, Neïara. 2011. "Más allá del presupuesto participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas". En *Democracia*

- participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, editado por Andrés Falck y Pedro Paño Yáñez, 47-52. Málaga: Diputación de Málaga.
- Moreno, Liliana. 2011. “Fortalecimiento de la Mesa Local de Participación y Presupuesto Participativo, desde los partidos políticos, movimientos y organizaciones sociales en el componente de incidencia política en el municipio de Pasto”. Trabajo de pasantía de grado, ESAP.
- Moreno, Mario. 2010. “Aprendizaje social. Hacia una cultura del presupuesto participativo de Pasto”. Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Múnera, Leopoldo. 1999. “Los estudios sobre la participación en Colombia”. *Análisis Político* s.n.: 1-22.
<http://www.bdigital.unal.edu.co/39974/1/Estudios%20sobre%20participacion.pdf>
- Nader, Rachid. 2014. “Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia”. *Advocatus* 11 (22): 25-40.
- Navarro, Zander. 1998. “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)”. Documento preparado para el seminario Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, Cartagena, 12-13 de marzo.
- Navarro Wolff, Antonio. 1999. “La Asamblea Constituyente colombiana de 1991”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 5 (1): 161-167.
- Obando, Pedro Vicente. 2015. “Programa de Gobierno 2016-2019: Pasto en buenas manos”. Versión consignada ante la Delegación Pasto de la RNEC.
- Offè, Claus. 1996. “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”. En *Teoría del diseño institucional*, compilado por Robert Goodin, 251-282. Barcelona: Gedisa.
- Oficina de Cabildos. 2011. “De la experiencia de presupuesto participativo a la profundización de la democracia. Sistematización Cabildos 2008-2011”.
- OIDP (Observatorio Internacional de Democracia Participativa). 2017. “Banco de experiencias”, último acceso el 11 de marzo de 2017,
<https://oidp.net/es/experiences.php>
- Ortiz Crespo, Santiago. 2004. *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Parès, Marc. 2009. "Introducción: participación y evaluación de la participación". En *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parès, 15-26. Barcelona: Ariel.
- Parra Erazo, Oscar. 2002. "Plan y presupuesto participativo de Pasto: sistematización de una vivencia". <http://siare.clad.org/fulltext/1984005.pdf>
- Paz Martínez, Olga. 2007. "Uso social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al Suroccidente de Colombia". En *Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana*, editado por Belén Albornoz y Martín Rivero, 109-209. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pedreros Narváez, Jimmy. 1997. "Programa de Gobierno 1998-2000: Construir Comunidad". Versión consignada ante la Delegación Pasto de la RNEC.
- Pérez Silva, Vicente. 2008. "San Juan de Pasto". *Revista Credencial Historia* 226. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/octubre2008/pasto.htm>
- Peters, Guy B. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- _____. 2015. "State failure, governance failure and policy failure: exploring the linkages". *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 261-276.
- Pineda Nebot, Carmen y Valdemir Pires. 2012. "Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7: 51-90.
- Pires, Valdemir y Carmen Pineda. 2008. "Presupuestos Participativos: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 308: 207-244.
- Pombo, Carlos y Juan Camacho. 2009 *Génesis de la democracia local en Colombia y la planeación participativa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2011. "Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites". En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, compilado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 119-144. México D.F.: FLACSO México.

- Puentes Palencia, Jairo. 1994. *Política y elecciones en Nariño*. Pasto: Editorial Universidad de Nariño.
- Ramírez, Franklin y Yanina Welp. 2011. "Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos* 40: 11-20.
- Rannó, Lúcio y Aílton Souza. 2012. "A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre". *Revista de Sociología Política* 20 (41): 235-252.
- RNEC (Registraduría Nacional del Estado Civil). 1994. "Acta E26 del escrutinio de los votos para Alcaldía. Pasto".
- _____. 1997. "Acta E26 del escrutinio de los votos para Alcaldía. Pasto".
- _____. 2007. "Acta E26 del escrutinio de los votos para Alcaldía. Pasto".
- _____. 2015a. "Resultados. Elecciones regionales 2015. Gobernador, Departamento de Nariño".
<http://www.colombia.com/elecciones/2015/regionales/resultados/gobernacion.aspx?C=GO&D=23>
- _____. 2015b. "Resultados. Elecciones regionales 2015. Alcalde, Municipio de Pasto".
<http://www.colombia.com/elecciones/2015/regionales/resultados/alcaldia.aspx?C=AL&D=23&M=1>
- Roth, André-Noël. 2007. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santana Rodríguez, Pedro. 1986. "La crisis urbana y el poder regional y local". En *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*, compilado por Diego Carrión, Jorge Hardoy, Hilda Herzer y Ana García, 283-300. Quito: El Conejo / CIUDAD.
- _____. 2009. "Un encuentro para fortalecer la democracia y la descentralización". En *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Memoria del 1er. Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo: Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, coordinado por Pedro Santana Rodríguez, 9-12. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2013. "La institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas". En *Nuevo institucionalismo, gobernanza y políticas públicas*, editado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero, 157-180. Madrid: CIS.

- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”. *Íconos* 40: 21-39.
- Scott, W. Richard. 2010. “Teoría contemporánea institucional”. En *Organización e instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara, 186-222. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- SDC (Secretaría de Desarrollo Comunitario). 1999. “Informe para el componente social del Plan de Ordenamiento Territorial”.
- Shack Yalta, Nelson. 2005. “La programación participativa del presupuesto en Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación”. *Reforma y Democracia* 32.
<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/CLAD%2032%20Shack.pdf>
- Shall, Adrienne. 2007. “Sub-Saharan Africa’s Experience with Participatory Budgeting”. En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 191-224. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Shepsle, Kenneth. 1989. “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”. *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-147.
- Sintomer, Yves. 2005. “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. *Reforma y Democracia* 31. <http://siare.clad.org/fulltext/0049844.pdf>
- _____. 2013. “Os orçamentos participativos e o futuro da democracia”. En *Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante*, 12-18. Porto Alegre: Hartmann.
- Sintomer, Yves, Anja Röcke, Carsten Hershberg y Giovanni Allegretti. 2012. “Transnational models of citizen participation: the case of Participatory Budgeting”. *Journal of Public Deliberation* 8 (2).
<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2004. “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”. En *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos, 391-486. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, Jorge. 2015. “Carta compromiso para candidatos a alcalde de Pasto”. Firmada en auditorio Casona de Taminango, 26 de septiembre.

- Sudarsky, John. 2007. *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Torres, Ana y Grazia de Grazia. 2003. *Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular / Editora Vozes.
- Torres, Guillermo y Mariana Vallejo. 2007. *Planeación y presupuesto participativo de Pasto. Sistematización participativa del proceso 2004-2007*. Pasto: Fundación Social / Alcaldía de Pasto.
- Trujillo, Luis. 2007. "Propuesta para hacer del proceso de presupuestación participativa en el municipio de Pasto, una política social de justicia y equidad con criterios de eficacia económica y eficiencia social". Tesina de especialización, ESAP.
- Tutistar, Diana. 2010. "El sentido de lo público, un aporte desde la memoria y la historia del proceso de planeación y presupuesto participativo en el municipio de Pasto". Tesina de especialización, Universidad de Nariño.
- Valencia, Germán y Yohan Álvarez. 2008. "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos* 33: 93-121.
- Valenti, Giovanna y Ulises Flores. 2009. "Ciencias sociales y políticas públicas". *Revista Mexicana de Sociología* 71 (70): 167-191.
- Velásquez, Fabio. 1997. *Ciudad y participación*. Santiago de Cali: Editorial Universidad del Valle.
- _____. 2011a. "Trayectorias de la participación ciudadana en Colombia". Documento para la discusión.
- _____. 2011b. "La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación". *Política & Sociedade* 10 (18): 155-186.
- _____. 2016. "La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización". En *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, coordinado por Lucía Álvarez Enríquez, 71-102. México D.F.: UNAM / CEIICH / UAM / Juan Pablos Editor.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- _____. 2009. "Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos". En *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*,

- organizado por Lizandra Serafim y José Antonio Moroni, 125-150. Sao Paulo: Instituto Polis / INESC.
- Villarreal, Omar. 1988. "Formación socio-económica precolombina en el territorio andino del sur de Colombia y el norte de Ecuador". En *Pasto. 450 años de historia y cultura*, compilado por Álvaro Yie Polo, 7-88. Quito: IADAP / Universidad de Nariño.
- Walzer, Michael. 2010. *Pensar políticamente*. Madrid: Paidós.
- Wampler, Brian. 2004. "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities". *Latin American Politics and Society* 46 (2): 73-99.
- _____. 2007. "A Guide to Participatory Budgeting". En *Participatory Budgeting*, editado por Anwar Shah, 21-54. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil". *Comparative Politics* 41 (1): 61-81.
- Wampler, Brian y Leonardo Avritzer. 2004. "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil". *Comparative Politics* 36 (3): 291-312.
- Whitehead, Laurence. 2011. *Democratización: teoría y experiencia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zucker, Lynne G. 1999. "El papel de la institucionalización en la persistencia cultural". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 126-153. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zúñiga, Eduardo. 2012. "Los Quillacingas en la actualidad". En *Pensamiento, historia y cultura de los pueblos Pastos y Quillacingas*, coordinado por la Academia Nariñense de Historia, 51-66. Pasto: Gobernación del Departamento de Nariño / Academia Nariñense de Historia.

Entrevistas

1. Álvaro Cabrera (AC), 25 de mayo de 2017, Sede de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, Pasto.
2. Jorge Tapia (JT), 26 de mayo de 2017. Sede de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, Pasto.
3. Mariana Vallejo (MV), 01 de junio de 2017. Sede del CEILAT, Universidad de Nariño, Pasto.
4. Rodrigo Figueroa (RF), 26 de mayo de 2017. Sede de la ESAP, Pasto.
5. Patricia Narváez (PN), 02 de junio de 2017. Vivienda personal, Pasto.
6. Harold Montúfar (HM), 02 de junio de 2017. Sede del Instituto Sur ISAIS, Pasto.
7. Harold Ruiz (HR), 08 de junio de 2017. Sede de la Gobernación de Nariño, Pasto.
8. Carolina Lara (CL), 26 de junio de 2017. Bogotá (vía Skype).