

**PROCESO DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL MARCO DE LA  
PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA  
CIUDAD DE SAN JUAN DE PASTO – DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**

**VANESSA MONTENEGRO HIDALGO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS  
CEILAT  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2012**

**PROCESO DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL MARCO DE LA  
PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA  
CIUDAD DE SAN JUAN DE PASTO – DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**

**VANESSA MONTENEGRO HIDALGO**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
Especialista en Gerencia Social**

**Asesora  
Mg. MARIANA DE JESUS VALLEJO FUERTES.**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS  
CEILAT  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2012**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor”

Artículo 1. del acuerdo N° 324 de Octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

\_\_\_\_\_  
Mg. Mariana de Jesús Vallejo Fuertes.  
Firma del Asesor

\_\_\_\_\_  
Jaime Gilberto Mejia Bastidas  
Firma del jurado.

\_\_\_\_\_  
Javier Eduardo Rodríguez Salazar  
Firma del jurado.

San Juan de Pasto, Noviembre 27 de 2012.

## DEDICATORIA

*Estas líneas de reflexión para todas y todos que creen en la participación como la práctica de reivindicación y exigibilidad de derechos, para quienes más aún lo practican y lo hacen vida diariamente y luchan por los que todavía están alejados de los espacios de participación, por los seres anónimos que deambulan en la ciudad albergando en su ser, una esperanza de un mundo mejor, más humano, incluyente, un mundo posible.*

*Especialmente para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que leen los ejemplos, que crecen con las acciones y olvidan los discursos.*

*Para usted apreciado lector (a) interesado (a) en estos temas.*

## RESUMEN

La Gobernabilidad Democrática en el marco de la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudad de Pasto.

Consiste en investigar, conocer y analizar las debilidades y potencialidades que tiene el presupuesto participativo en términos de gobernabilidad y fortalecer los procesos implementando ajustes ante las necesidades, la sostenibilidad de los procesos participativos, consolidación de la ciudadanía activa y democracia directa, reflexionando en el ejercicio de la misma durante la trayectoria histórica de los cabildos.

El presupuesto participativo en Pasto es sui –generis por el valor de la legitimidad, la identidad y el patrimonio cultural que representan los cabildos. Merece ser vivida y conceptualizada en todas sus dimensiones.

El Estado o grado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental es gobernabilidad, amén de la combinación de eficiencia administrativa económica y democrática. Ello conllevará a estrechar vínculos entre la Institucionalidad y la ciudadanía.

Para la construcción colectiva, la oportunidad de la deliberación es fundamental, permite impulsar la sinergia del proceso y desde una mirada de gobernabilidad, sería importante impulsar espacios de deliberación a lo largo de la ruta de planeación del presupuesto participativo desde el principio hasta el final contando con la garantía de una representación social diversa o intergeneracional para que los niños, niñas y adolescentes vayan incorporando el ejercicio de las buenas prácticas y los jóvenes se motiven a ocupar cargos de representación para sacar a flote todo su potencial.

Si el presupuesto participativo es construcción de cultura política, formulación de proyectos y prácticas de gobernabilidad que influye en el escaso empoderamiento político de las personas que participan en las experiencias de cabildos al igual que en algunos servidores públicos.

Lo importante es aprender, apropiarnos de este proceso, programar charlas de formación y capacitación, seminarios, espacios de debates, talleres, celebrar encuestas permanentes con la comunidad que posibilite la organización de las personas.

## ABSTRACT

Democratic governance in the context of local planning and participatory budgeting in the city of Pasto.

Is to investigate, understand and analyze the weaknesses and potential that has the participatory budget in terms of governance and strengthen the processes implementing adjustments to the needs, sustainability of participatory processes, consolidation of direct democracy and active citizenship, reflecting on the year during the same historical trajectory of the councils.

Participatory budgeting in Pasto is *sui generis* for the value of legitimacy, identity and cultural heritage representing the councils. Worth living and conceptualized in all its dimensions.

The state or degree of dynamic balance between social demands and the government is responsive governance, love the combination of economic and democratic administrative efficiency. This will lead to closer ties between the institutions and the public.

For the collective, the opportunity is critical deliberation, foster synergy allows the process and from a perspective of governance, it would be important to promote deliberative spaces along the route of participatory budget planning from start to finish counting with the guarantee of a diverse and intergenerational social representation for children and adolescents to exercise incorporating best practices and motivate youth representative positions to bring out their full potential.

If budget is building participatory political culture, project formulation and governance practices influencing the political empowerment of poor people involved in the experience of councils as in some public servants.

The important thing is to learn, emptying this process, training program and training lectures, seminars, debates spaces, workshops, ongoing surveys celebrate with the community that enables people to organize.

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION .....	11
1. ELEMENTOS RELEVANTES QUE HAN VIABILIZADO EL PROCESO DE GOVERNABILIDAD EN LOS CABILDOS O EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN PASTO .....	13
1.1 DISCUSIONES TEORÉTICAS, ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y PRÁCTICAS SOBRE GOVERNABILIDAD .....	14
1.2 LIMITANTES PARA UNA GOVERNABILIDAD .....	20
1.3 RETOS PARA UNA GOVERNABILIDAD .....	21
2. POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVA EN TÉRMINOS DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA .....	25
2.1 PRINCIPALES POTENCIALIDADES .....	25
2.2 PRINCIPALES DEBILIDADES .....	27
3. RETOS Y LA RUTA A SEGUIR PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE GOVERNABILIDAD E IMPLEMENTAR AJUSTES Y MEJORAS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PASTO .....	31
3.1 INTEGRACIÓN DE LO LEGAL Y LO LEGÍTIMO, REGLAMENTACION Y NORMAS CLARAS PARA CONFORMAR POLITICA PÚBLICA .....	32
3.2 COHESIÓN SOCIAL A PARTIR DE LA INTERACCIÓN INSTITUCIONALIDAD Y CIUDADANÍA .....	33
3.3 MAPAS VIVOS – ANÁLISIS COMUNITARIO DE CAMPO Y VALORACIÓN DEL TERRITORIO .....	34
3.4 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO – OBSERVATORIO SOCIAL, PARTICIPATIVO .....	34
3.5 INCLUSIÓN – DISCRIMINACIÓN POSITIVA .....	35
3.6 FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO .....	36



3.7	FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL .....	36
3.8	PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA Y DIALOGO INTERGENERACIONAL .	37
3.9	IMPORTANCIA DEL EMPALME ENTRE ADMINISTRACIONES .....	38
3.10	RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS.....	39
3.11	MOVILIZACIÓN SOCIAL Y VEEDURÍA CIUDADANA.....	39
4.	CONCLUSIONES.....	41
5.	RECOMENDACIONES .....	42
	BIBLIOGRAFIA.....	44
	NETGRAFIA .....	47
	ANEXOS.....	48

## LISTA DE ANEXOS

pág.

ANEXO A.	DIAGRAMA RUTA PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE GOVERNABILIDAD E IMPLEMENTAR AJUSTES Y MEJORAS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PASTO .....	49
----------	---	----

## INTRODUCCION

En el presente estudio se trabaja el tema de proceso de gobernabilidad en el presupuesto participativo de la ciudad de Pasto, departamento de Nariño, Colombia, porque se requiere aportar desde un análisis investigativo en la sostenibilidad de los procesos participativos, consolidación de la ciudadanía activa y democracia directa, reflexionando y ahondando en cómo se ha venido ejerciendo la gobernabilidad, si es posible hablar de una gobernabilidad democrática teniendo en cuenta la trayectoria histórica de los cabildos por más de dieciséis (16) años, y también las capacidades instaladas de los actores políticos en el territorio, las expectativas y los propósitos a corto, mediano y largo plazo.

Es importante que se revisen las buenas prácticas, que junto al análisis de sus estrategias e impactos puedan seguir avanzando, y también poder determinar cuáles son los aspectos negativos que se han presentado en el proceso de presupuesto participativo que han debilitado u obstaculizado el desarrollo de la gobernabilidad, lo cual exige una reflexión y replanteamiento para superarlos y propiciar mejoras.

Cada experiencia de Presupuesto Participativo es sui generis, y Pasto lo es en sí mismo por el valor de la legitimidad, la identidad y el patrimonio cultural que representan los Cabildos, forma propia como se denomina el presupuesto participativo, es una aventura que merece ser vivida y conceptualizada en todas sus dimensiones, con sus avances y limitaciones, por tanto habrá que analizar el balance de las percepciones de la ciudadanía que constituyen la piedra angular para la innovación y el desarrollo de lo participativo, en donde juegan papel fundamental los impactos a corto, mediano y largo plazo que han generado los resultados en quienes han participado directamente de acuerdo a sus expectativas, que han sido cultivadas tras un proceso de socialización y co-construcción en la experiencia de la participación.

En este sentido, la investigación será un aporte en el fortalecimiento de la democracia directa y la resignificación de la gobernabilidad, ya que éstas han estado permeadas por la lógica de medios y fines, con carácter técnico e instrumental, y se quiere avanzar hacia el fortalecimiento cualitativo de la esfera ciudadana, en términos de conciencia y acción política, que respalde el enfoque y discurso real de la Gobernabilidad Democrática y le apueste a la construcción y transformación societal, significando un avance hacia la inclusión social y política, la apertura de discusiones desde, para y por la ciudadanía y un avance en la eficacia gubernamental.

Se plantean tres capítulos esenciales, en el primero se analiza cómo se lleva a cabo el proceso de gobernabilidad democrática en el marco de la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudad de San Juan de Pasto que permite,

identificar elementos relevantes que han viabilizado el proceso de Gobernabilidad en los Cabildos. En el segundo capítulo, se identifican cuáles son las debilidades que ha tenido el proceso de presupuesto participativo en términos de gobernabilidad democrática y en el tercer capítulo se identifican y proponen cuáles son los retos y la ruta a seguir para fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática e implementar ajustes y mejoras en el Proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Pasto.

## 1. ELEMENTOS RELEVANTES QUE HAN VIABILIZADO EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD EN LOS CABILDOS O EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN PASTO

“La Gobernabilidad en relación con los problemas del desarrollo supera los problemas específicos de la acción de gobierno y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno”<sup>1</sup> que impulsa los objetivos del desarrollo humano. Un sistema social es gobernable, cuando su estructura sociopolítica coadyuva a que los actores estratégicos se interrelacionen en la toma de decisiones, y se puedan resolver las diferencias o conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos.

La gobernabilidad se entiende como el estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, Noguera Ungar la define como "la capacidad del sistema político para introducir ajustes e innovaciones para darle viabilidad estratégica a un proyecto nacional y de procesar y responder adecuadamente a las demandas de gobernabilidad".<sup>2</sup>

La gobernabilidad debe reconocer que las transformaciones políticas y los cambios económicos y sociales no siempre responden a la misma lógica y al mismo ritmo en el tiempo, por tanto deben estar orientados por un proyecto político que reconozca estas dinámicas y que a la vez suponga una forma de convivencia y consenso, en la que los diferentes actores económicos, sociales y políticos, públicos y privados, desempeñen su papel.

La gobernabilidad debe ser entendida como la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una adecuada combinación de eficiencia administrativo-económica y de elementos democráticos para que la acción gubernamental propenda a la estabilidad y la legitimidad.

La gobernabilidad debe ser un proceso que integra en una relación recíproca al estado y la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Barcelona, España. (ene – 2001); p. 103.

<sup>2</sup> NEIRA, Enrique. Reingeniería política: análisis del caso Colombiano. Bogotá – Colombia: Universidad de los Andes, 1999, p. 37.

## 1.1 DISCUSIONES TEORÉTICAS, ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y PRÁCTICAS SOBRE GOBERNABILIDAD

Para introducirse en el tema de gobernabilidad relacionado con la planeación local y el presupuesto participativo, es necesario avizorar el tema de lo político, el cual para Pierre Bourdieu, es un campo con relativa autonomía dentro del gran mundo social, que mantiene relaciones, acciones, procesos y leyes que posibilitan su autorregulación con una forma particular. En el marco de la política existen condiciones sociales que propician el acceso a la política, en muchos casos es una capacidad desigual de acceso al campo político; algunas condiciones esenciales que posibilitan el acceso al campo político es el tiempo libre, contar con algún excedente económico y la posibilidad de educación, lo cual socialmente va marcando una exclusión y un desposeimiento.

La noción de campo relativamente autónomo lleva a considerar el origen de las acciones políticas, haciendo evidente el hecho de que las acciones efectuadas por la gente, tienen su principio dentro del campo político, en este sentido, es importante reconocer cuál es la base electoral, el origen social, e ir más allá del carácter de la democracia representativa, la cual avala el posicionamiento de las figuras de liderazgo.

El principio de la toma de posición está ligado a la ocupación de una posición en un espacio de posiciones que es precisamente el campo político... un campo de fuerzas y un campo de luchas para transformar las relaciones de fuerzas, las conductas de los agentes están determinadas por su posición en la estructura de la relación de fuerzas característica de ese campo en el momento considerado. Las luchas simbólicas y políticas en cada campo tienen el poder de enunciar e imponer los principios de visión y de división. Los principios de división son constitutivos de grupos y fuerzas sociales, pues la política es una lucha por ideas que dan fuerza hacia la movilización<sup>3</sup>.

Aquellas posiciones en el municipio de Pasto se aprecian entre quienes detentan el poder desde los partidos políticos, quienes logran llegar a la administración pública sea por la vía meritocrática o por las relaciones sociales y políticas, o en otros casos por el clientelismo que permea el campo político y la sociedad civil generalizada que es otro tipo de fuerza la cual ejerce presión y exigibilidad de mejores condiciones que garanticen su calidad de vida, lo cual se sustenta en las palabras de un dirigente comunitario del área rural del municipio de Pasto que ha participado en el proceso de presupuesto participativo, el manifiesta lo siguiente:

Dentro de la administración [...] cada secretaria trabaja por su lado, [...] ni siquiera hay una cohesión dentro de la administración mayormente va a haber una unidad entre comunidad y la administración. Cada dependencia hace

---

<sup>3</sup> POUPEAU, Franck y CARON, Nicolas. El campo político Pierre Bourdieu. La Paz, Bolivia: Plural Editores, 2001. p. 18.

protagonismo por sí solo, [...] cada quien quiere lo suyo, entonces si se manejara esa voluntad de pasar de ser funcionario público a ser servidor público, se tendría otra visión, ese empoderamiento que necesita la comunidad. [...] Estamos en un proceso donde solamente existe la voluntad política, pero yo creo que va más allá de la voluntad política, también miremos la cultura de gobierno que debe tener un funcionario público, la formación de este funcionario público como tal, entonces estamos al lado y lado; al funcionario público también le hace falta su formación integral, en la medida que el funcionario público adquiere esa formación va a permitir el empoderamiento de la comunidad y al permitir ese empoderamiento de la comunidad habrá unos índices de cohesión social [y gobernabilidad].<sup>4</sup>

Hay que plasmar nuevas formas de manifestación, nuevas formas de movilización política, para lograr la eficacia de los movimientos sociales, en palabras del sociólogo Pierre Bourdieu, es necesario recibir la asistencia técnica de un cierto número de personas, poseedoras de suficiente sentido político y de capital político para lograr dar una expresión visible a las minorías, para lograr acceder a la percepción del campo político. Este punto evidencia el trabajo y la cultura que se va creando en procesos de empoderamiento, pensar y construir ciudad con los agentes comunitarios, que sobrepasa las coyunturas políticas de candidatización y elecciones y se van creando procesos desde las bases a mediano y largo plazo, que emparentan sus manifestaciones con una fuerte inversión de capital cultural.

En América Latina desde una visión de ese campo político en particular, se dedica a hablar de gobernabilidad a finales de la década de los 80,

Quando se evidencia el cambio de regímenes burocráticos-autoritarios a democráticos formales, con la presencia de las tres ramas del poder que son fundamentadas en la legitimación electoral de las élites gubernamentales. Durante la década de los 80 se esperaba que los regímenes civiles de corte electoral, dieran solución a las necesidades prioritarias de la sociedad, pero han tenido dificultad por la ineficacia de sus gobiernos en el desarrollo de políticas<sup>5</sup>.

A partir de este registro histórico, es importante tener en cuenta los cambios que se han dado en materia de gobernabilidad, un enfoque convencional y otros alternativos; en el primero como aquel de los años 80, su visión se basa en mantener la perspectiva de gobierno desde el Estado como sujeto rector, quien ejerce el poder, atribuyendo supremacía a las élites políticas y económicas que abren los espacios para incorporar a la ciudadanía como objeto de políticas

---

<sup>4</sup> Entrevista FM. Dirigente comunitario del corregimiento de Jongovito. Agosto 25 de 2010. Pasto - Nariño

<sup>5</sup> INGLEHART, Ronald. Cultura Política y Democracia Estable. Universidad de Michigan: centro de investigaciones sociológica. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas –REIS-. No. 42. Madrid - España, (ene – 1988); p. 45.

públicas y no como sujetos de derechos, rigiendo únicamente la legitimidad del voto popular, es decir que “en esta visión la ciudadanía se remite sólo a la de ciudadano en tanto elector y no como artífice y sujeto de su propia gobernabilidad”<sup>6</sup>.

Para Jorge Nef la crisis del Estado-Nación, de lo gubernamental y de la modernización, es la crisis de la gobernabilidad,

Ya que la crisis del Estado es una crisis de efectividades, donde los sistemas políticos, han crecido incapaces de proveer un adecuado y equitativo sustento y accesibilidad a los servicios que se esperan recibir de ellos. Por tanto, la crisis del Estado se remite a una crisis de legitimidad, ya que la gente tiene una participación formal como ciudadano, en tanto elector, sin poder involucrarse en la toma de decisiones<sup>7</sup>.

Los procesos de democratización están íntimamente correlacionados con el estado de gobernabilidad en un territorio, en esa mutua afectación aparecen procesos como la Planeación Local y el Presupuesto Participativo o cabildos en donde se pueden diferenciar entre varios, tres aspectos a tener en cuenta:

Uno, la cantidad de necesidades y demandas sociales existentes con la solución de las mismas.

Dos, la escasa organización política y desarticulación de la gente hacia los partidos políticos para posicionar sus demandas y propuestas de mejoramiento, lo cual ha provocado un deslinde entre la sociedad civil y el ejercicio del poder.

Tres, la escasa inclusión de la gente en la toma de decisiones gubernamentales, que si bien a nivel de las localidades y municipios se hacen ingentes esfuerzos, estos deben sostenerse en el tiempo y que mejor que quien pudiera garantizar su continuidad fuera la comunidad que participa, acompaña y exige a los propios gobiernos y que verdaderamente se logren conectar estas dos instancias de actuación.

Esto responde al viraje de visión desde la misma gobernabilidad, no sólo se enfoca en la gestión del poder por parte de las élites, sino que emergen propuestas novedosas que vinculan la sociedad civil con el Estado”, donde se conciben los escenarios de ciudadanía, democracia y espacio político que traspasan el concepto unilateral de arriba-abajo.

---

<sup>6</sup> SUAREZ, Alejandro. Artículo: Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal: s.n. 2002. p. 3.

<sup>7</sup> *Ibíd.*



Desde una conjugación de la gobernabilidad vista desde lo convencional y una gobernabilidad vista desde lo alternativo, es significativo mencionar la eficacia como característica primordial donde se introduce lo nuevo. Es evidente que existe una notable desvinculación de la sociedad civil con el aparato gubernamental y con el ejercicio del poder, en sí misma la gente está desarticulada, es muy escasa todavía la incidencia que la gente tiene en las toma de decisiones gubernamentales, para ello se deben afianzar los mecanismos, las formas y escenarios de participación.

En Colombia la gente del común, como ciudadanos pueden establecer sus formas de convivencia y determinar las vías para la solución de sus necesidades, se empezaría a pensar en una forma de autogobierno donde se establecen los cursos de acción que el propio gobierno debe tomar.

Por consiguiente, la gobernabilidad alternativa, con la cual se argumenta y se sustenta la presente investigación analiza la gestión del poder tanto desde "arriba" como desde las bases sociales, desde la gente; así la balanza se acerca a un saludable punto de equilibrio, donde la expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores, no son vistos como términos excluyentes, sino como elementos que deben ser conjugados procurando en medio de la disparidad la armonía.

En la actualidad goza de amplio consenso la idea de que un problema fundamental que ha aquejado a América Latina ha sido el de construir un orden político que se concibe como un orden democrático a la vez legítimo y eficaz que combinaría lo que es gobernabilidad y democracia.

El tránsito del alejamiento de posturas deterministas y la instalación de visiones más abiertas de los procesos de cambio y la pluridireccionalidad de los órdenes que comportan; interés por la agencia humana y los múltiples itinerarios y visiones que la gente común construye a partir de sus encuentros y negociaciones cotidianas -concretas y situadas- con estructuras de poder y significado en la ciudad - encuentros vividos y mirados de manera cada vez más compleja es el marco esencial para un ámbito participativo e incluyente<sup>8</sup>.

Entre los aspectos que garantizan la gobernabilidad democrática es el avance que se ha podido dar al carácter consultivo que la constitución Política de Colombia establece al Cabildo Abierto, determinando que es un escenario de consulta hacia la comunidad sobre un servicio a proveer o una necesidad a suplir, cuya decisión última la toma el Gobierno y no se tiene injerencia ni definición en la asignación presupuestal; hoy en día la normatividad actual ha propuesto y dado relevancia al

---

<sup>8</sup> MENÉNDEZ, Amparo. Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? En: Revista Ciudad Alternativa. No. 14. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, Ecuador, (ene - 1999); p. 17.

derecho de la consulta previa a Comunidades Indígenas y afrocolombianas, que si bien en ningún momento reemplaza el mecanismo de participación, si alberga mayor deliberación en la toma de decisiones, lo cual se debe aplicar en las medidas gubernamentales y en el presupuesto participativo direccionado a las áreas corregimentales y rurales donde hay población indígena de la comunidad Quillacinga en el caso concreto del municipio de Pasto.

Concretamente, el Cabildo o Presupuesto Participativo en la ciudad de Pasto, ha permitido fortalecer la democracia y la participación del pueblo y las comunidades en la gestión pública y el desarrollo local, aspectos que anteriormente estaban circunscritos a una relación jerárquica. Con el redireccionamiento democrático y participativo se empiezan a construir los cimientos de una cultura política que involucra una serie de buenas disposiciones, entre ellas: satisfacción personal ante la vida, satisfacción política, confianza interpersonal y contribución al orden social, entre otros, cuyo objetivo es aportar a una democracia sólida y estable.

Hay que transformar esa cultura, pero eso tiene que potenciarse desde espacios que promueva el gobierno y gobierne la sociedad civil en donde haya puntos de encuentro para que la gente tome decisiones que a veces sacrifica sus propios intereses, los cabildos permiten que escojamos muchas veces una obra del otro que puede ser más prioritaria o más urgente que la obra nuestra y eso empieza a generar solidaridades y manejos distintos<sup>9</sup>.

La cultura política refleja la interacción entre factores individuales y estructurales, en el sentido de concebir la mutua afectación entre actitudes internas y condicionamientos externos que propician un consenso entre reglas de juego, procedimientos reglamentados y surgimiento de actitudes básicas como la confianza interpersonal y la disposición para participar en asuntos políticos.

La cultura política se define como el “conjunto de conocimientos, sentimientos, representaciones, imaginarios, valores, costumbres, actitudes y comportamientos de determinados individuos, grupos sociales, partidos o movimientos políticos dominantes o subalternos, con relación al funcionamiento de la acción política en la sociedad, a la actividad de las colectividades históricas a las fuerzas de oposición, a la relación con el antagonista político”<sup>10</sup>, permite interactuar en el ámbito de lo público; en este sentido, la cultura política se relaciona con las manifestaciones materiales e inmateriales de la comunicación que existe en la vida social, e involucra los antecedentes de la sociedad y su respuesta a ello; es decir, “la cultura política es el resultado de procesos históricos, y es a su vez la

---

<sup>9</sup> Entrevista EA. Alcaldía Municipal de Pasto – Administración 2008 - 2010. Cabildo San Antonio de Aranda - Octubre 24 de 2010. Pasto Nariño

<sup>10</sup> LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio. Tradiciones de cultura política en el siglo XX”. En: Modernidad y sociedad política en Colombia. Fescol – Foro Nacional por Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, 1993. p. 160.

respuesta a los acontecimientos pasados, refleja la forma en que se manejen estos acontecimientos y qué se elijen para proceder a la acción a nivel grupal”<sup>11</sup>.

Entorno a la institución de la democracia, la cultura política cobra relevancia aunada a factores económicos, sociales, políticos e históricos, y puede incluso actuar como condicionante de la viabilidad de esta. Siguiendo a Inglehart, estudios comparativos en algunos países de Europa en el período comprendido entre 1973 y 1987 demuestran que existe una correspondencia bastante estrecha entre las fluctuaciones a corto plazo en la satisfacción ante la vida y las experiencias económicas de las sociedades, siendo evidente una carga importante de inercia, y corroborando que existe un componente cultural duradero, el cual subyace ante los cambios o coyunturas políticas y económicas.

Inglehart en su artículo Cultura política y democracia estable, afirma que más allá de las coyunturas políticas y económicas, el componente cultural refleja la experiencia histórica local y regional, donde actitudes satisfactorias o decepcionantes arraigadas tras el pasar de los años se transmiten de generación en generación a través de la socialización, y cuando el proceso de enseñanza-aprendizaje a temprana edad es persistente se ayuda a fijar y establecer las características culturales. A partir de esto, “se da una tendencia marcada en que los niveles de satisfacción elevados van unidos a la existencia continuada de instituciones democráticas durante períodos de tiempo relativamente largos”<sup>12</sup>.

En las diferentes realidades que se referencian de la ciudad de Pasto, se observa que el ejercicio político se da en sujeción a las antiguas tradiciones y costumbres políticas; las campañas preelectorales si bien de manera reducida son espacios para construir el programa de gobierno y hacer la respectiva socialización y los debates, colateralmente y como imperativo, constituyen plataformas para la clientela, donde los posibles simpatizantes “son motivados bajo promesas de trabajo o “ayudas” para mejorar “momentáneamente” su nivel de vida: “La democracia en Pasto se ejerce por necesidad del pueblo. Los políticos lo saben y juegan con sus necesidades, por ejemplo, los treinta mil pesos que algunos candidatos pagan por voto”<sup>13</sup>.

Tradicionalmente los actores políticos y sociales en la ciudad de Pasto, tal como lo expone el Doctor Pedro Pablo Rivas en su proyecto de investigación Filosofía y

---

<sup>11</sup> ALVAREZ, Genny. Balance de la Gestión Pública y el Plan de Desarrollo del Municipio de Iles, Departamento de Nariño, periodo 2008-2011. p. 54.

<sup>12</sup> INGLEHART, Op. Cit., p. 61.

<sup>13</sup> Entrevista a Grupo Focal. Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas – CEILAT – Universidad de Nariño. 8 de Mayo de 2010 realizada en el Proyecto de Investigación en Filosofía y Cultura política, coordinador por el Doctor Pedro Pablo Rivas. CEILAT, Pasto Colombia. 2010. p. 47.

Cultura Política, “son periféricos y no puede atribuírseles el estatus de ciudadanos, ya que su actuación democrática se limita a momentos preestablecidos, siendo la democracia representativa ejemplo de la forma del quehacer político en Pasto, donde: “las prácticas políticas tradicionales están alejadas de los intereses de la sociedad”<sup>14</sup>.

“Debido a esto es que la cultura política de los pastusos se configura periódicamente, siendo los “medios de comunicación los que brindan los presupuestos fundamentales de la cultura política” y generando un quiebre entre la argumentación guiada por la razón y la práctica política con tendencia tradicional”<sup>15</sup>, sin embargo, en los últimos años, si bien el carácter de la democracia representativa ha seguido siendo preponderante, también se han logrado espacios de participación que en sí mismos llevan otra concepción en cuanto a ser sujetos políticos y vivir una cultura política un poco diferente a la tradicional, donde se ha podido en pequeña escala pero con grandes expectativas reivindicar al ciudadano, a través por ejemplo de la Mesa Local de Participación como espacio de discusión, deliberación e interlocución entre la comunidad y la institucionalidad pública, cuya base principal han sido y siguen siendo las prácticas y el ejercicio del proceso de presupuesto participativo

## **1.2 LIMITANTES PARA UNA GOBERNABILIDAD**

La Democracia, entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias y votaciones electorales, para elegir a funcionarios públicos que detentarán el poder y el liderazgo político. Hoy en día, los mecanismos de representación política responden en menor medida a una política democrática que promueven la participación activa de la ciudadanía.

Para el contexto de Pasto, a pesar de su trayectoria no es legítimo establecer modelos pre-concebidos que han dado resultado en materia de presupuesto participativo en otras partes, la gobernabilidad reviste la complejidad que posibilita una contextualización y permite abrir la discusión sobre puntos problemáticos en propios escenarios de desarrollo y capacidades instaladas.

En la transformación de la ciudad y el valor de lo público los habitantes construyen su visión del mundo y su accionar de manera individual y colectiva para construir la convivencia societal.

---

<sup>14</sup> Ibíd., p. 48.

<sup>15</sup> Ibíd.

Actualmente, después de haber transcurrido la primera década del siglo XXI, la agencia humana en su continua configuración y desconfiguración, remite a procesos complejos de "integración diferenciante" -procesos que no solo acortan sino que amplían las brechas sociales y recrean otras nuevas entre quienes están en nuevas condiciones de vincularse a los nuevos circuitos y quienes no lo están.

La diáspora contemporánea de los circuitos de articulación de la agencia humana, la creciente pluridireccionalidad de los encuentros con referentes de significado individual y colectivo, y los efectos sociales de las visiones que la gente construye sobre lo público y lo privado a partir de esos encuentros, están cambiando las maneras de entender y hacer las cosas, en la ciudad y en todas partes. Pero cambiándolas no necesariamente porque "desaparezcan" los viejos escenarios y referentes y "aparezcan" los nuevos, sino porque los tensionan y combinan –a todos- de manera más compleja<sup>16</sup>.

Frente a la Gobernabilidad existe un problema sentido y es la falta de articulación y empalme en los cambios de administración, que va más allá de entrega de documentos y archivos, y alude al compromiso como servidores públicos por las necesidades, intereses y carácter participativo de la ciudadanía.

### 1.3 RETOS PARA UNA GOBERNABILIDAD

Es un reto para la ciudad - región “desarrollar estrategias democráticas transformadoras que permitan llevar a la práctica valores tradicionales, a saber: justicia social igualitaria, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el florecimiento de individuos en formas que le permitan explotar sus potencialidades al máximo”<sup>17</sup>.

En este sentido es importante si bien partir de una concepción de ciudad-región, proyectarse a una dinámica nacional donde la relación de nación – territorio y las múltiples territorialidades se conjuguen; en este escenario se trae a la mente los importantes aportes de Orlando Fals Borda, con su concepción de región “*histórico-cultural*” en la que hay que descubrir los límites regionales y los procesos que le otorgan identidad, a lo que el proceso de presupuestación participativa en Pasto no ha estado ajeno, este ha aportado en la consolidación de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, como una estrategia democrática de participación, que anualmente convoca a líderes y lideresas comunitarias, a servidores públicos y representantes de diferentes estamentos donde las regiones y sus experiencias se han encontrado, han

---

<sup>16</sup> MENÉNDEZ, Op. Cit., p. 22.

<sup>17</sup> GONGORA, Alvin. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Fondo de Publicaciones para la Maestría en Derecho. Bogotá, Colombia: UTOPIAS, 2011. p. 22.

tomado rostro y se han escuchado las voces desde el año 2008 hasta el 2011; actualmente en el año 2012 se llevó a cabo el V Encuentro de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Pereira, su principal objetivo fue socializar la reforma a la ley 134 de 1994, que actualmente se encuentra en revisión por la Corte Constitucional, esto como un claro ejemplo de cómo se está incidiendo desde lo local y lo regional en el ámbito nacional.

Adicionalmente en el año 2011 en la ciudad de Pasto se llevó a cabo el I Encuentro Nacional de Nodos, liderado por la Mesa Local de Participación con apoyo de la Administración Municipal, lo cual ha posicionado al nodo Pasto a nivel nacional, siendo uno de los nodos que a nivel país ha tenido mayor impacto.

A partir de esto, el propósito es seguir fortaleciendo y consolidar la institución democrática introduciendo el componente participativo que viene permeado de la energía y la influencia de la gente del común, proveniente de la amplia gama social que puede aportar a la solución de los problemas que la aquejan y de este modo, profundizar en los mecanismos y estrategias que garantizan la participación e incidencia efectiva en las políticas que le atañen.

Es vital que las comunidades puedan deliberar desde sus propias capacidades, realidades, contextos y visiones, y acercarse a la toma de decisiones inteligentes desde un argumento racional, técnico, operativo y de desarrollo humano y social, es decir, conjugar en un punto crucial la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática.

El propósito esencial de este fortalecimiento de la democracia directa mediante el ejercicio de la Gobernabilidad en los ejercicios de Planeación Local y Presupuesto Participativo, es evaluar el diseño institucional o los diseños institucionales que han procurado promover los valores de la democracia participativa, teniendo en cuenta una alternativa política, que debería constar de diseño administrativo para facilitar la profundización de la democracia y también influir en la capacidad de respuesta del Estado y el grado de efectividad a partir de sus funciones, de igual manera superar las costumbres clientelistas y apadrinamiento político anquilosado tras el pasar de los años.

Cuando tu pones a la persona en el centro del desarrollo, estás considerando no solamente sus capacidades de participar, de empoderarse, de ser corresponsable, sino también de tener esos derechos de humano, esos derechos ciudadanos de participar y una participación en un nivel muy avanzado como es el de la decisión. En los cabildos nosotros tenemos ese derecho de participar pero también de decidir y creemos que ahí se concreta un derecho importante de la ciudadanía, la participación<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Entrevista CL. Alcaldía Municipal de Pasto – Oficina de Cabildos. Administración 2008 – 2011. Cabildo San Antonio de Aranda - Octubre 24 de 2010. Pasto Nariño.

El reto es consolidar proyectos societales para “re-aprender a vivir juntos. Re-aprender a vivir juntos rebasa la cuestión de la "participación"...remite a concebir y valorar experimentaciones orientadas a forjar sensibilidades, disposiciones y lealtades a la idea de lo público como lugar de co-resguardo de múltiples esferas de convivencia societal y de significados plurales de lo que es y puede ser la vida juntos”<sup>19</sup>.

Es importante reconocer a la ciudad-región como escenario para el desarrollo de proyectos societales alternativos que se pueden ligar al Presupuesto Participativo-Cabildo, o a otras buenas prácticas de incidencia social y política, que permitan superar las inercias que fragmentan y excluyen, y se pueda repensar y actuar en la ciudad en tanto lugar de intervención, evaluación, seguimiento, reestructuración e implicaciones prácticas de nuevos emplazamientos.

Todo el bagaje de participación e inclusión social que ha ido adquiriendo Pasto, tras los años de aplicación del presupuesto participativo se plasma y se ha materializado vislumbrando dos enfoques importantes que han ido ligados, uno, el Capital Humano, que se ha ido fortaleciendo en la ciudad en diferentes campos de acción, con una aprehensión de la realidad del entorno más concienzuda, fortaleciendo cada vez las capacidades de los líderes y lideresas sociales, estructurando los saberes, las habilidades y el conocimiento en sí, y los profesionales por su parte aportando desde su especialidad en una concepción del desarrollo más humana, contribuyendo a generar mayor capital social a partir de las bases y así contribuir en el otro enfoque que es el valor público.

El valor público desde lo gerencial retoma los mandatos y normatividades, se enfoca a la consecución de resultados y tiene en cuenta la pertinencia del impacto, “amplía la forma en la que se mide el desempeño del gobierno y guía las decisiones sobre políticas públicas [...] importan no sólo los resultados de las intervenciones sino también los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que la interacción entre las organizaciones responsables por una creación de valor público y los ciudadanos genera valor en sí mismo”<sup>20</sup>, que es en cierta forma, el aporte que han hecho los cabildos, una cultura más centrada en el pueblo, reivindicando la participación y permitiendo que el interés público sea definido por la sociedad, a través de mecanismos colectivos, bajo un sistema interactivo, donde toma valor real el ser ciudadano.

En este sentido desde la gerencia social se hace un aporte significativo tanto a los procesos de gobernabilidad en el presupuesto participativo como al desarrollo local, exige adaptabilidad y debe estar preparado quien la ejerza para concebir las

---

<sup>19</sup> MENÉNDEZ, Op. Cit., p. 22.

<sup>20</sup> MOKATE, Karen y SAAVEDRA, José. La Gerencia Social y el Valor Público. Bogotá: INDES/BID, 2011. p. 5.

necesidades del entorno, leer el entramado de relaciones que se entretajan a partir de un manejo conceptual y análisis crítico de alternativas para generar cambio y fomentar capacidades y habilidades en el manejo de procesos participativos con ligazón a procesos institucionales avocados hacia una gestión de lo público.

Finalmente lo que se busca con el valor público desde la gerencia social es que lo que se lleve a cabo, acciones de pequeña o gran envergadura, partan de lo que la sociedad y las comunidades hayan previamente identificado como valioso, por más problemática que sea la situación, se logre involucrar a los agentes comunitarios y sociales en la consecución del cambio; que haya un proceso de interacción y exploración del ESTAR, QUERER y SER ciudadano, generando procesos horizontales y enfocándose en los procesos, resultados e impactos adquiriendo el buen oficio de la evaluación y potencialización de competencias individuales y colectivas.



## **2. POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVA EN TÉRMINOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

### **2.1 PRINCIPALES POTENCIALIDADES**

Se plantean las potencialidades existentes y posteriormente se realiza un análisis de las debilidades. El ciudadano y la ciudadana de hoy en día está lejos del cumplimiento obligado que caracterizó al individuo de antaño en la historia. La conquista de los derechos civiles, políticos y sociales que condujeron a instaurar un régimen democrático se hacen cada vez más visible.

En cuanto a las fortalezas que ha tenido el proceso de presupuesto participativo en términos de gobernabilidad democrática, se encuentran:

En el marco de la gobernabilidad los componentes de legitimidad y legalidad deben abordarse conjuntamente, reconociendo la Historia de los Cabildos, la herencia ancestral de los pueblos y el modus vivendus de las comunidades indígenas que habitaban el territorio y han hecho permanecer en el tiempo un patrimonio cultural que se ha ido plasmando en los procesos de participación.

Es válido reconocer que las comunidades indígenas, participaban de manera natural de acuerdo a su cosmovisión y las prácticas culturales que fortalecían y movilizaban su tejido social en diálogo con el territorio, la autoridad y la soberanía de la autonomía como pueblo, herencia que llega a nuestros tiempos permeada por los procesos históricos, los procesos de dominación y exclusión, donde la modernidad junto con la mirada de burocratización ha necesitado nuevamente revivir y establecer las dinámicas participativas.

El valor identitario es un sello del municipio de Pasto, el patrimonio cultural que representan los cabildos y el presupuesto participativo, retoman el carácter ancestral de los pueblos indígenas que habitaron el territorio, como Sindaguas, Pastos y Quillacingas, ya que desde el conocimiento ancestral se ha rescatado como alternativa de mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, la filosofía que proviene de la cosmovisión de las pueblos indígenas el buen vivir o sumakkawsay en kichwa,

Se plantea como una oportunidad para construir otra sociedad, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en el mundo y del respeto a la naturaleza. Esta concepción desnuda los errores y las limitaciones de las diversas teorías del llamado desarrollo. Desde diversos ángulos, no sólo desde el mundo andino, aparecen respuestas a las demandas no satisfechas por las visiones tradicionales del desarrollo. En realidad no interesa cuantas cosas una persona pueda producir en su vida,

sino cómo las cosas a las cuales tiene acceso esa persona van a mejorar sus condiciones de vida<sup>21</sup>.

Uno de los puntos a favor en el marco de la gobernabilidad, es que en el municipio de Pasto, en el período de gobierno 2008 -2011, avanzó en posicionar el tema de planeación local y presupuesto participativo en cabeza de la oficina asesora de despacho del Alcalde, reforma administrativa, desempeño y trabajo comprometido que contribuyó en la transversalización de la participación como eje rector, mediante lo cual se intentó cumplir con el papel de intermediación y seguimiento entre las diferentes dependencias para el cumplimiento de los proyectos priorizados, así como la concentración de información, la permanente socialización y el acompañamiento a los participantes.

La gobernabilidad se evalúa a través del cumplimiento de metas y del proceso que se llevó a cabo para dicho fin, es decir, la eficacia y sentido de responsabilidad que se haya tenido desde la administración municipal en articulación con la ciudadanía en la ejecución de los proyectos contratados, en este sentido es importante analizar como aspecto favorable en la gobernabilidad del proceso de presupuestación participativa el papel relevante de la voluntad política de los mandatarios de turno y su equipo de gobierno, que año tras año ha venido comprometido con la ciudadanía, claro sin lograr óptimos resultados, pero cumpliendo con la oportunidad democrática que ya hace parte de la cultura política de la mayoría de la población pastusa, incluso una voluntad política que tiene la competencia y atribución de promover procesos de formación y capacitación con los mismos actores líderes comunitarios, representantes de ONG's que han estado en el proceso, especialmente dirigido a las y los ciudadanos que se acercan por primera vez a las dinámicas participativas.

En este sentido, un avance evidente en términos de gobernabilidad alternativa en Pasto, es la apuesta hacia la democracia participativa, con la descentralización de las asambleas que toman las decisiones para aprobar los proyectos de cabildos a ejecutar, “trabajando con la comunidad y sus líderes, en un proceso incluyente, abierto y deliberativo, garantizado por una amplia convocatoria que eliminó la figura de delegados en la Asamblea, lo que permitió que cada persona integrante de la comunidad asistiera con libertad y capacidad de argumentar la importancia de sus proyectos, bajo la consigna “una persona un voto”<sup>22</sup>, otorgando con ello un mayor nivel de transparencia y participación. Pues en años anteriores a 2008, las asambleas decisorias se llevaban a cabo con los delegados de las comunas, corregimiento o barrios, lo que generó relaciones y círculos de poder excluyentes.

---

<sup>21</sup> ZARRIA, Santiago. Revista Filo Shopia. Quito, Ecuador. 2010. [en línea] Disponible en Internet: [http://www.revistasophia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=Ala-filosofia-esumak-kawsay&catid=41%3Aentrevistas&Itemid=65](http://www.revistasophia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=Ala-filosofia-esumak-kawsay&catid=41%3Aentrevistas&Itemid=65). Consulta realizada en Mayo 7 de 2012.

<sup>22</sup> ALCALDÍA DE PASTO. Cabildos. De la experiencia de presupuesto participativo a la profundización de la democracia. Sistematización Cabildos 2008 – 2011. p. 65.

En Presupuesto participativo, otorgar atributo a la comunidad para definir las propias reglas de juego de Cabildos y la organización interna en la dinámica comunitaria, es un avance en la gobernabilidad, ya que se sustenta en la validación y concertación de reglas de juego específicas tanto técnicas como de convivencia por comuna y corregimiento, el velar por su correcta aplicación, la conformación de comités en los procesos de concertación que pusieron en marcha los criterios previamente pactados para la priorización de los perfiles de proyectos de Cabildos, así como el acuerdo de un cronograma que parte de la autonomía de cada comunidad, garantizando la inclusión y el vínculo entre la institucionalidad y la sociedad civil.

## 2.2 PRINCIPALES DEBILIDADES

En torno a las debilidades que ha tenido el proceso de presupuesto participativo en términos de gobernabilidad democrática, se encuentran:

Existe una baja cultura política aún, a pesar de los ingentes esfuerzos que se han hecho. El valor predominante de una cultura política es la confianza interpersonal, la cual posibilita el carácter de asociatividad, organización, participación política efectiva en un sistema democrático, el acogerse al cumplimiento de las reglas de juego, a partir de fundarse una expectativa de reciprocidad, esta cultura política en el caso de Pasto que podría fundamentarse en las costumbres, es débil porque falta credibilidad en los mandatarios, en los equipos de gobierno, en la misma dirigencia comunitaria. Para restablecer la confianza se requiere un compromiso a largo plazo de la población con las instituciones democráticas. “Solo es racional confiar en los demás cuando una cultura posee normas eficientes de reciprocidad que se respetan rigurosamente”<sup>23</sup>.

El conjunto de experiencias y limitaciones del proceso de presupuesto participativo en Pasto ha estado en revisión, y se ha ido configurando y definiendo a medida que el proceso avanza; en el caso de las limitaciones u obstáculos, se requiere una superación paulatina con la introducción y aplicación de nuevas estrategias que se detallarán en el siguiente capítulo, por ahora, es crucial nombrar algunas de las limitaciones que hay en el proceso de presupuestación participativa que diezman la gobernabilidad.

Aunque en Pasto los procesos sociales y comunitarios han tomado fuerza desde diferentes escenarios poblacionales y territoriales, aún existe una escasa difusión de lo que es el presupuesto participativo, hace falta generar espacios de debate, talleres, seminarios de capacitación y celebrar encuentros permanentes con la comunidad que posibilita la inclusión de las organizaciones y de las personas, esto redundaría en una mediana sensibilidad de la ciudadanía en general, apatía de

---

<sup>23</sup> INGLEHART, Op. Cit., p. 65.

algunos ciudadanos frente a la participación; bajos niveles de organización social; falta de acciones de divulgación, información y sensibilización por parte de las administraciones territoriales, entre otros.

Por “la falta de estrategias de comunicación y divulgación del proceso y de sus resultados”<sup>24</sup>, en Pasto así como en muchos municipios del país, no se conoce ni se valora las experiencias de presupuesto participativo, tan importante para su funcionamiento colectivo.

En cuanto a las dificultades creo que hemos tenido muchas dificultades en cuánto a que tenemos que aprender, tenemos que apropiarnos de este proceso y algo muy muy rescatable y del mismo modo que estoy aprendiendo de la experiencia de Brasil es como ellos trabajan el proceso de PP como una pedagogía, como una escuela de formación, como una escuela de capacitación y pienso que eso deberíamos aprovecharlo y copiarlo y aplicarlo porque todos necesitamos aprender<sup>25</sup>.

Ligado con lo anterior, existe deficiencia en formación y “acompañamiento técnico y jurídico a la comunidad”<sup>26</sup> en cuanto a la participación, y lo que es el presupuesto participativo, construcción de cultura política, formulación de proyectos y prácticas de gobernabilidad, que influye en el escaso empoderamiento político de las personas que participan en las experiencias de cabildos, al igual que en algunos de los servidores públicos.

Para detallar otra limitante en el presupuesto participativo, es importante indagar, por qué Pasto teniendo tantos años de experiencia en Cabildos, siendo pionero a nivel país, tiene aún un débil posicionamiento y muestra pequeños resultados de acuerdo a su trayectoria en el tiempo, pues si se hace una comparación, la experiencia de Medellín que empezó tan solo aproximadamente ocho años atrás, ya ha tenido valiosos avances, esto se debe a algunas de las razones, entre ellas: la diferencia entre centro y periferia, Medellín representa para el país un polo de desarrollo y así mismo es la inversión y destinación presupuestal anual de acuerdo a las transferencias en el sistema general de participaciones -SGP- y la destinación de recursos de libre inversión, Pasto por su parte y en general Nariño a pesar de ser un ente territorial geoestratégico desde todo punto de vista es

---

<sup>24</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. Tercer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Conclusiones y retos. Texto elaborado con base en las relatorías de las 11 mesas que trabajaron el 19 de noviembre de 2010 y en la presentación de experiencia realizadas el 20 de noviembre de 2010. Medellín, Colombia: Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2010. p. 7.

<sup>25</sup> Intervención NR. Lideranza Comunitaria de la Comuna 3. II Foro de Participación Ciudadana “Conservemos Nuestro Patrimonio Participativo”. Alcaldía de Pasto - Oficina de Cabildos. Universidad Mariana. Septiembre 17 de 2010.

<sup>26</sup> ALCALDÍA DE PASTO. Cabildos. Op. Cit., p. 19.

periférico y ha sentido el abandono del Estado, con ello el debilitamiento de sus procesos; la notoriedad en los avances o retrocesos, también puede deberse al nivel de voluntad e incidencia política por parte de la administración municipal, en palabras coloquiales, “el saber ponerse la camiseta y sacar proyectos comunales adelante así sea con la uñas e incluso a veces con excedentes de recursos”, una cultura de ser personas “echadas pa’ lante” con emprendimiento e incidencia a nivel local.

“Debilidad en el conocimiento del origen, manejo y destino final de presupuesto”<sup>27</sup>, sumado a la escasez de recursos orientados a Cabildos, lo que puede producir desmotivación, descontento y resignación de la ciudadanía. Igualmente en el mismo sentido a nivel no solo municipal sino también nacional, “la ausencia de una cultura tributaria que permita garantizar mayores recursos para la inversión, especialmente para los proyectos de presupuesto participativo”<sup>28</sup>.

Hay una decisión política colectiva diría yo, de mantener este proceso, el proceso debe ser sumamente sensato de no embarcarse en proyectos que sean imposibles de incumplir, tenemos limitaciones de presupuesto, tenemos que ir haciendo cada año una parte, cada año otra parte y en ese sentido la sostenibilidad yo creo que se da en la medida en que seamos sensatos en lo que nos comprometemos y que la comunidad siga apropiándose del proceso<sup>29</sup>.

“La falta de indicadores sociales y de acciones para medir el impacto del PP en la calidad de vida de la población”<sup>30</sup> beneficiaria, que se sustenta en una precaria gestión del conocimiento, como sistema que permite posicionar el tema en la esfera pública y privada, fortalecimiento de los niveles de gobernabilidad, proyección social e influencia en la inversión de recursos.

De otro lado, “la débil capacidad de la sociedad civil para acceder a recursos de cooperación internacional que podrían contribuir a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y líderes”<sup>31</sup>, formación en cómo conseguir convocatorias a nivel nacional e internacional que apoyen proyectos sociales y productivos, conocer los procedimientos para acceder a las ofertas, la presentación de las propuestas, el buen uso de los formatos y el seguimiento que debe hacerse en caso de ser favorable.

---

<sup>27</sup> VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 7.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Entrevista EA. Alcaldía Municipal de Pasto – Administración 2008 - 2011. Cabildo San Antonio de Aranda. Pasto, Nariño. Octubre 24 de 2010.

<sup>30</sup> VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 7.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

Prácticas de corrupción y clientelismo, o lo que se denomina existencia de “círculos de poder, tendencia a generar sectorización por grupos poblacionales”<sup>32</sup>, lo que puede ir en contra de la inclusión societal. “Formación de círculos de poder excluyentes y baja renovación de liderazgo”<sup>33</sup>, escaso relevo generacional y comunicación intergeneracional, en la medida que los padres no enseñan a sus hijos y estos a sus nietos a través de un proceso de formación acumulado y significativo.

La parte digamos que negativa si podría ser de pronto la parte de empoderamiento como ciudadanos y ciudadanas y entender un poco más allá que nuestra participación no radica solamente en presentar la propuesta y su ejecución, nosotros también debemos participar de este proceso que también hace parte, ya que es excelente que nuestra propuesta o digamos el ejercicio que cotidianamente lo ejercemos, lo podamos concertar con una propuesta metodológica y como un modelo teórico para otras partes<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> ALCALDÍA DE PASTO. Cabildos. Op. Cit., p. 19.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> Intervención PD. Lideranza Comunitaria de la Comuna 6. II Foro de Participación Ciudadana “Conservemos Nuestro Patrimonio Participativo”. Alcaldía de Pasto - Oficina de Cabildos. Universidad Mariana. Septiembre 17 de 2010.

### **3. RETOS Y LA RUTA A SEGUIR PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD E IMPLEMENTAR AJUSTES Y MEJORAS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PASTO**

Cuando se alude a retos y una ruta a seguir es importante poder organizar los elementos que la constituyen; la imagen que se va a proyectar no es una secuencialidad rígida, sino unos pasos o etapas móviles que deben coexistir mutuamente para fortalecer los procesos de gobernabilidad en torno al presupuesto participativo. A continuación se nombrarán y se describirán los pasos de manera esquemática, sin embargo, observando el diagrama se configura una ruta donde si bien hay un orden pensado desde la visión de la autora, los elementos constituyentes pueden moverse de posición y determinar cuál será el comienzo o la base de todo este sistema.

La ruta propuesta es la siguiente:

Como base y soporte del sistema debe abrirse la discusión a un componente que brindará firmeza a un proceso de gobernabilidad:

- Integración de lo legal y lo legítimo, reglamentación y normas claras para conformar política pública.

Ejes fundamentales y centrales a partir de los cuales se articularía el sistema:

- Cohesión Social a partir de la interacción entre institucionalidad y ciudadanía.
- Mapas vivos, análisis comunitario de campo y valoración del territorio.
- Gestión del Conocimiento, observatorio social-participativo.

Elementos que han surgido de una visión crítica y propositiva en la cercanía a la estructura de Presupuesto Participativo en la ciudad de Pasto:

- a) Inclusión, discriminación positiva.
- b) Fortalecimiento capital humano
- c) Fortalecimiento capital social
- d) Participación deliberativa y diálogo intergeneracional
- e) Importancia del empalme entre administraciones
- f) Rendición Pública de cuentas
- g) Movilización social y veeduría ciudadana. (Ver diagrama en anexos).

En esta parte, se describen de manera detallada los elementos que nombrados anteriormente.

### **3.1 INTEGRACIÓN DE LO LEGAL Y LO LEGÍTIMO, REGLAMENTACION Y NORMAS CLARAS PARA CONFORMAR POLITICA PÚBLICA**

En este orden de ideas, es importante analizar el carácter legal y legítimo que tiene el presupuesto participativo, ya que desde que comenzaron los cabildos cuando Navarro Wolf fue alcalde de la ciudad de Pasto en el año 1995, se ha mantenido la voluntad y la iniciativa política como un factor importante que cristaliza la puesta en marcha del proceso de cabildos o presupuesto participativo, sin embargo, el hecho de no estar reglamentado, puede ponerlo en riesgo, básicamente en su continuidad y en el peor de los casos llegar al agotamiento y extinción; lo cual si llegase a suceder sería vital que se activase la militancia ciudadana, activa, comprometida y crítica con los ideales y prácticas democráticas, haciendo respetar los principios constitucionales en primera instancia; y la historia, el sentido de identidad y pertenencia de los cabildos en segunda instancia, durante el transcurso de 16 años.

Existen muchos debates, de cara al presupuesto participativo en Pasto, en asumir una postura entorno a lo legal y lo legítimo, por parte de los líderes y lideresas comunitarios, incluso por parte de los concejales también hay divergencias, cada grupo sustenta su posición con argumentos en muchos de los casos válidos.

En esta oportunidad académica y propositiva se tiene una propuesta que ha sido el resultado del análisis de la discusión que se ha venido dando durante los últimos dos años de cercanía directa al proceso de presupuesto participativo en Pasto. La postura inicial es la integración de criterios, en procura de un resultado integral y sostenible en el tiempo. Es importante que en el municipio de Pasto se vaya pensando en la complementariedad de visiones y se logre un avance en la institucionalización o reglamentación del presupuesto Participativo como complemento al carácter legítimo que tiene el presupuesto participativo, otorgado por la historia y por el tiempo que lleva, por el proceso, más que por los resultados, por el sentido y significado que tiene la participación en el pueblo, más que por las oblaciones a los liderazgos recalcitrantes que han llevado la representatividad durante años, los cuales necesitan renovarse y brindar la oportunidad a las nuevas generaciones para que ocupen su lugar, y en la actualidad seguir construyendo legitimidad desde la diversidad, la interculturalidad, la heterogeneidad y la inclusión que complementa la fuerza que tiene el pueblo a la hora de movilizarse y participar.

A nivel nacional, si bien hoy en día Colombia cuenta con una Ley Estatutaria de Participación, la reglamentación del Presupuesto Participativo no existe como tal, “la gran aportación de una ley es garantizar la legitimidad del proceso a pesar de los cambios de administración. Dota a la ciudadanía de un marco de garantías que le permite exigir a las autoridades el cumplimiento de la legislación vigente. La



ausencia de la Ley podría generar inestabilidad y falta de sostenibilidad en el proceso<sup>35</sup>.

### **3.2 COHESIÓN SOCIAL A PARTIR DE LA INTERACCIÓN INSTITUCIONALIDAD Y CIUDADANÍA**

En Pasto se debe apostar a que se vaya consolidando un vínculo entre la institucionalidad y la ciudadanía, basado en la interacción en doble vía, generando el reconocimiento y respeto por la dirigencia comunitaria y la sociedad civil organizada, así como la exigencia para quienes ocupan cargos en la administración municipal que sean servidores públicos, cuyo motivo y razón de su labor sea el pueblo y la ciudadanía, y se logre avanzar hacia un proceso vinculante creador de confianza, con apertura hacia la co-construcción de caminos sociopolíticos, en lo cual no solamente se tiene en cuenta lo humano sino también el componente espacial y territorial y la relación directa entre estos.

Es necesario aperturar espacios de interlocución, consolidar y fortalecer oportunidades de encuentro ya creadas como la Mesa Local de Participación que debe ser generadora de ideas, propuestas y proyectos desde una visión integral, complementaria de ideas y posiciones tanto institucionales como sociales y comunitarias, y no posturas ni planteamientos de poder y subordinación, así mismo destacar el rol de las asambleas y la etapa de precabildos donde se ha estructurado las reglas de juego y las pautas de decisión para los perfiles de proyecto, de igual manera los foros, talleres y encuentros regionales, nacionales e incluso internacionales, a partir de los cuales se empiece a crear una cultura política y se afianza la gobernabilidad democrática.

A lado de la comunidad, de todo lo que hemos creado como mesa local de participación empiezan ya a verse resultados y creo, tratando de ser objetiva que el proceso va muy bien, vamos aprendiendo en el camino, nosotros somos los pioneros, somos los que vamos abriendo el camino para Colombia y esto implica que tengamos que aprender del error, pero vamos haciéndolo, vamos paso a paso<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> ALLEGRETTI, Giovanni; GARCÍA, Patricia y PAÑO, Pablo. Viajando por los Presupuesto Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Málaga, España: Centro de Ediciones Málaga, 2011. p. 25.

<sup>36</sup> Entrevista CL. Alcaldía Municipal de Pasto – Oficina de Cabildos. Administración 2008 – 2011. Cabildo San Antonio de Aranda. Pasto, Nariño. Octubre 24 de 2010.

### **3.3 MAPAS VIVOS – ANÁLISIS COMUNITARIO DE CAMPO Y VALORACIÓN DEL TERRITORIO**

La distribución territorial no garantiza automáticamente la justicia social, ya que no relaciona explícitamente las características de un territorio y los recursos para resolver sus problemas. Incluso en muchos lugares actúa intensificando la desigualdad, especialmente donde la segregación espacial, fenómeno típico de la sociedad moderna, esconde fenómenos de estratificación socioeconómica<sup>37</sup>.

En la ciudad de Pasto se van mostrando sectores sobre todo en la periferia, donde los procesos de conurbación son evidentes, en algunos de ellos, los límites espaciales demarcan no solo barrios de ricos y barrios de pobres sino también diferencias sociales sentidas y profundas, donde los seres humanos no conviven sino que se excluyen, como se dice en el argot popular -juntos pero no revueltos-, lo cual va diezmando la capacidad de inclusión, de igualdad de oportunidades, de reconocimiento de la otredad en la cual se logra la complementariedad.

Estas exclusiones son más palpables en los sectores de la salida al sur de Pasto y en el sector oriental. Sin embargo, al hablar de participación se propone desde lo espacial y el componente social adelantar en los procesos de capacitación y formación donde se encuentran comunidad, academia, administración municipal, representantes de ONG's y organizaciones sociales, la elaboración de mapas vivos que reflejen en la representación territorial las diferencias sociales, las formas de percibir el mundo y el sentimiento de pertenencia de las personas, como también la planeación de visitas a manera de tour por las comunas y corregimientos, donde han sido evidentes las buenas practicas derivadas del proceso de Presupuestación participativa y permitan conocer in situ las problemáticas y características en cada barrio, corregimiento o comuna, lo cual coadyuva a hacer análisis comunitarios de campo, estrechar lazos de solidaridad, hacer comparativos en las dimensiones de los problemas y medir el impacto en el territorio.

### **3.4 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO – OBSERVATORIO SOCIAL, PARTICIPATIVO**

La sociedad civil organizada y la institucionalidad pública e incluso privada, están llamadas a aportar desde varias esferas para la estructuración del proceso de presupuesto participativo en Pasto; la implementación o la renovación de acuerdos institucionales y societales parten desde las claridades que puede brindar el componente de Gestión del Conocimiento, que contribuye al fortalecimiento, incremento y difusión del conocimiento acerca del presupuesto participativo, a

---

<sup>37</sup>ALLEGRETTI, GARCÍA y PAÑO, Op. Cit., p. 33.

través de información actualizada, relevante y oportuna que permite incidir en la aplicación de este proceso para incentivar la promoción y el ejercicio de la participación como derecho y deber ciudadano.

Se trata de realizar un proceso continuo de recolección, organización, sistematización, análisis de la información, difusión y comunicación del proceso de presupuestación participativa y sus experiencias, no solo a nivel municipal sino a escala nacional y mundial para tener marcos de referencia actualizados a la hora de buscar alianzas estratégicas, tomar decisiones o encontrar nuevas opciones de ingresos. Este componente de consolidación de información debe movilizarse desde la Mesa Local de Participación en articulación interinstitucional, como eje articulador para que logre tener fuerza por sí mismo.

De este modo en el marco de lograr avances en materia de gobernabilidad, es importante ver qué tan enraizado está el proceso participativo en la administración municipal, ya que esto le abre a la ciudadanía la posibilidad de influir más directamente en el funcionamiento de la misma. Un aspecto que tornaría ingobernable el sistema político en el marco del presupuesto participativo es circunscribir la participación a una oficina o dependencia de la Alcaldía, partiendo de ante mano que la participación, la planeación local y el presupuesto participativo debe permear e “impregnar el organigrama y la cultura organizacional de la institución”<sup>38</sup>. En Pasto, se han dado avances al respecto, sin embargo todavía faltan esfuerzos ingentes para transversalizar la participación activa e incluyente.

### **3.5 INCLUSIÓN – DISCRIMINACIÓN POSITIVA**

La diversidad de actores e intereses en una comunidad, contribuye a la calidad deliberativa y democrática en los procesos de consulta y toma de decisiones, siempre y cuando se pueda fortalecer desde la parte formativa las capacidades y conocimientos de los temas a discutir, porque ello garantizaría y elevaría el nivel de discusión y así mismo el nivel de las propuestas por parte de los agentes comunitarios. En este punto es importante concebir dos aspectos esenciales que se deben fortalecer en el marco del proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Pasto, a saber:

Considerar el principio de discriminación positiva entendido como inclusión de actores tradicionalmente excluidos, en el caso de la zona rural, campesinos, indígenas, organizaciones juveniles y asociaciones de mujeres y en la zona urbana especialmente población LGTBI, población con capacidades diferentes o especiales, adulto mayor, mujeres, entre otros y así mismo la priorización y distribución de recursos a estos mismos actores.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 52.

Un proceso de comunicación más amplia tanto institucional como comunitaria para que el tema de cabildos y presupuesto participativo sea algo cotidiano de la población, o sea que no sea un tema del presidente de la Junta de Acción Comunal, de los ediles, de las ONG's, sino que digamos, que el tema de cabildos se convierta como una experiencia comunitaria de todos y para todos.<sup>39</sup>

### **3.6 FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO**

Potencializar la formación de la ciudadanía aprovechando las estrategias que han sido formuladas e implementadas por administraciones pasadas en el municipio de Pasto, esta función encarna un propósito esencial y es concretamente mantener la Mesa Local de participación en el Municipio de Pasto, continuar teniendo representación en la Red Nacional de Presupuesto Participativo como un espacio para retroalimentar, compartir conocimientos y experiencias de otras entidades territoriales con características particulares que ayuda a mejorar la capacidad de respuesta de una manera eficaz y poder incentivar el presupuesto participativo en otras localidades a nivel nacional, compartiendo la experiencia del departamento de Nariño y especialmente del municipio de Pasto, quien ha sido el pionero en Colombia y a la vez el aprendiz de otras experiencias.

Es pertinente que la Administración Municipal desde su quehacer de coordinación y gestión institucional garante de derechos, pueda incorporar en su plan de acción, el componente de fortalecimiento del capital humano, entendido este como los conocimientos, habilidades y capacidades que la persona va adquiriendo en su proceso de vida, desde las dimensiones educativa, formativa y pedagógica para garantizar el fortalecimiento comunitario y el desarrollo de ciudad-región- con repercusión nacional, con aportes significativos desde las bases; agentes comunitarios líderes y lideresas conscientes, capacitados, propositivos, formados, que les permita conjugar los saberes que han adquirido en la escuela de la vida, en la cotidianidad, con una formación de carácter informal –formal para convertirse en actores claves del desarrollo regional, la planificación territorial, y el fortalecimiento del presupuesto participativo.

### **3.7 FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL**

Es fundamental en el presupuesto participativo fortalecer el capital social que consiste en un conjunto de relaciones sociales, “redes y organizaciones construidas sobre lazos de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la

---

<sup>39</sup> Intervención AC. Líder Comunitario Comuna 1. II Foro de Participación Ciudadana “Conservemos Nuestro Patrimonio Participativo”. Alcaldía de Pasto - Oficina de Cabildos. Universidad Mariana. Septiembre 17 de 2010.

cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo”<sup>40</sup>. Es importante para el proceso de presupuesto participativo generar condiciones de equidad en la participación y la representatividad, contar con la presencia de los actores activos y colectivos organizados, como las JAL, las JAC, las Asocomunas, organizaciones de mujeres, organizaciones juveniles, culturales, deportivas y artísticas, grupos políticos, gremios, etc., quienes conocen o deberían conocer de primera mano las necesidades del lugar que habitan, sea su barrio, corregimiento, comuna o corredor; colectivos que están para contribuir a encontrar alternativas de solución innovadoras a las políticas tradicionales y clientelistas, fortaleciendo su capacidad de asociatividad, agregación estructurada, integración o reagrupación en torno a necesidades específicas, tratando de garantizar la diversidad de éstas para defender los intereses colectivos y el sentido de pertenencia de los habitantes.

### **3.8 PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA Y DIALOGO INTERGENERACIONAL**

En este orden de ideas, es perentorio abrir el espacio para debatir la importancia que tiene lo consultivo o lo vinculante, el primero se refiere a escuchar a la ciudadanía pero sin asumir institucionalmente un compromiso por parte de la administración pública y el segundo exige un cumplimiento de compromisos por el carácter deliberativo que se debe desarrollar.

Ampliar cuantitativamente las sendas de la participación y el involucramiento de la sociedad, es una oportunidad para lograr que las intervenciones del gobierno sean más efectivas y equitativas, además de conjugar estrategias en donde la participación sea abierta de forma asamblearia y otra reducida en donde se tomen decisiones a partir de los delegados representantes, esto implica una apertura de mente de lo tradicional y convencional caracterizado por la democracia representativa, hacia el enfoque de una democracia deliberativa y/o participativa, donde adicionalmente se vaya abriendo camino para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o la equidad de género, pues muchas veces “un aspecto importante a considerar de cara a revertirlo, es la paridad mujer-hombre, ya que mientras en los espacios de participación general suelen predominar las mujeres, en los espacios de participación delegada se invierte y predominan los hombres”<sup>41</sup>, este es un aspecto relevante para los procesos de gobernabilidad alternativa cuyo principal objetivo es la promoción de la participación deliberativa.

---

<sup>40</sup> Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. [en línea] Disponible en Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/29> Consulta realizada en Octubre 30 de 2012.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 51.

La deliberación es entendida como un proceso de debate y aportación entre diferentes posturas para construir colectivamente propuestas que sean lo más satisfactorias posibles. La deliberación es la base para la reflexión crítica y por tanto para el fortalecimiento, lo que no implica que siempre que exista la deliberación alcancemos estos impactos. Para ello es necesario...que en la deliberación estén representados todos los sectores sociales y trata de regular, en la medida de lo posible, los procesos de polarización grupal<sup>42</sup>.

Para la construcción colectiva, la oportunidad de la deliberación es fundamental, permite impulsar la sinergia del proceso, y desde una mirada de gobernabilidad, sería importante impulsar espacios de deliberación a lo largo de la ruta de planeación del presupuesto participativo desde el principio hasta el final, contando con la garantía de una representación social diversa e intergeneracional para que los niños, niñas y adolescentes vayan incorporando el ejercicio de las buenas prácticas y los jóvenes se motiven a ocupar cargos de representatividad para sacar a flote todo su potencial.

Es importante el diálogo intergeneracional, donde se vaya vinculando a las nuevas generaciones con procesos ligados a los escenarios educativos o abiertos a las asambleas de Jóvenes donde no solo pueden participar con propuestas o iniciativas de emprendimiento en el amplio espectro de la vida, sino en las decisiones por ejemplo para elegir a los consejeros municipales de juventud.

### **3.9 IMPORTANCIA DEL EMPALME ENTRE ADMINISTRACIONES**

Es importante dentro del enfoque de gobernabilidad, garantizar la continuidad de los procesos en los cambios de administración municipal; además del cumplimiento de metas y trabajo eficaz, garantizar la sostenibilidad, que no solamente pueda mantener en el tiempo las dinámicas que han causado efecto, como la verificación de si un proyecto es viable antes de la asignación de recursos mediante un equipo técnico preocupado no solamente por los tecnicismos sino también por el enfoque de desarrollo humano sostenible que posiciona al ser humano “como ciudadana y ciudadano activo y actor clave en la transformación social y la construcción social de paz, que implica ampliar y diversificar las posibilidades de participación en escenarios de toma de decisiones recogiendo la pluralidad y la diversidad étnica, y cultural, la diversidad de género y orientaciones sexuales diversas, condiciones físicas y mentales múltiples y situaciones de existencia variadas”<sup>43</sup> y posicionando al ser humano como la verdadera riqueza del territorio, centrándose en su potencial más que en la idea de

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>43</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO – PNUD. Agencia Catalana de Cooperación. Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño. Pasto, Nariño-Colombia. 2011. p.131.

progreso y crecimiento económico; el objetivo principal es potenciar sus capacidades y generar oportunidades para las actuales y futuras generaciones, concentrando los esfuerzos para que los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación, puedan tener acceso equitativo a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno.

### **3.10 RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS**

Implementar periódicamente la rendición pública de cuentas, continuar con las asambleas de cabildos en comunas y corregimientos es un aspecto que contribuye a la gobernabilidad del presupuesto participativo, donde se presentan los argumentos y medios de verificación esenciales para decir cuántos proyectos de cabildos están todavía en ejecución, son inviables, están en la etapa de pre inversión, o faltan datos, pues estos resultados hacen parte de un proceso vivo, que se debe ir evaluando y adecuando conforme a las capacidades reales del municipio y las expectativas que se crearon en las comunidades.

Por tanto, hacer incidencia política por parte de la comunidad en la implementación de Presupuesto participativo, en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo a partir de la rendición pública de cuentas es un factor esencial, no solo cuando esté estructurado sino desde los períodos de candidatura política y tiempos de elecciones, experiencias que en Pasto ya tienen un registro positivo en la elección popular de alcaldes y gobernadores para el período 2012-2015, ya que se planteó la exigibilidad de incluir el presupuesto participativo en sus programas de gobierno y posteriormente con la presencia de la Mesa Local de participación en el concejo municipal se pudo incorporar en el Plan de Desarrollo vigencia 2012 -2015 al menos un ejercicio de cabildos.

### **3.11 MOVILIZACIÓN SOCIAL Y VEEDURÍA CIUDADANA**

Los procesos de exigibilidad y movilización social comunitaria, deben hacerse en tres fases vitales, la primera en la fase preelectoral con la incidencia en el programa de gobierno, la segunda, en la fase de construcción del Plan de Desarrollo, en la cual el mismo Estado, debe cumplir su mandato constitucional de ser un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”<sup>44</sup> como lo estipula el artículo uno (1) de los principios fundamentales de la Constitución Política de Colombia, y en la tercera y última

---

<sup>44</sup> COLOMBIA. Constitución Política de 1991. [en línea] Disponible en Internet: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf> Consulta realizada en Agosto de 2012.

fase que es la más importante, durante cuatro años de período administrativo, es necesario hacer seguimiento y veeduría a lo planteado, la misma fase que debe reanudar el ciclo de ejecución, seguimiento y evaluación constante de programas incluidos en el Plan de Desarrollo para tomar medidas de acción y evitar errores en el marco del desempeño público apoyado por la entidad privada y la dirigencia comunitaria presentes en el territorio.

A pesar de que existen mecanismos de control social al interior de la administración municipal para garantizar la eficiencia en la ejecución de recursos, es importante que se consoliden y se fortalezcan las veedurías ciudadanas y comunitarias, partiendo de la promoción de la ciudadanía activa, que pueda regular y retroalimentar el curso de los proyectos, conocer la ejecución de los recursos públicos y la estructura financiera de los mismos fomentando el vínculo entre la comunidad y la administración.

Desde el enfoque de desarrollo humano sostenible es crucial tener en cuenta las fortalezas del proceso de presupuesto participativo, pues a través de los cabildos se facilita la participación comunitaria que contribuye a identificar las necesidades y toma de decisiones con proyección de ciudad.

En los retos que se han descrito tiene papel preponderante toda disciplina, pero en especial la Gerencia Social, no como campo directo de competencia, sino como la razón de ser de dicha disciplina que se ve permeada por las múltiples demandas sociales, por el compromiso de reducir las desigualdades sociales o las condiciones de pobreza y fortalecer la democracia y el desarrollo de la ciudadanía. “La esencia de la gerencia social radica en la generación de valor público a través de las políticas, programas y proyectos sociales. El enfoque en valor público brinda a la gerencia social un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad”<sup>45</sup>. Este enfoque se emparenta muy bien con el logro de sociedades y sistemas más gobernables, más incluyentes y participativos.

---

<sup>45</sup> MOKATE y SAAVEDRA, Op. Cit., p. 9.



## 4. CONCLUSIONES

Desde el enfoque de Gobernabilidad alternativa en la práctica del presupuesto participativo o cabildos, se propone estrechar los vínculos entre la institucionalidad y la ciudadanía, e integrar el valor de eficiencia y organización que recalca el enfoque de gobernabilidad convencional.

Lo histórico en la planeación local y presupuesto participativo es un eje articulador para un sistema gobernable, el cual debe ser aplicado a la realidad actual, bajo el reconocimiento que tienen los Cabildos como patrimonio cultural y dinámica de participación, que revive los ancestros y las prácticas tradicionales.

Es urgente para que un sistema sea más gobernable introducir el enfoque diferencial que abarca el enfoque de derechos, de ciclo de vida, étnico territorial, de género, e intergeneracional, donde se incluyan a las nuevas generaciones, sus demandas y capacidades.

Hacer del presupuesto participativo un proceso más gobernable implica invertir en el fortalecimiento del capital humano a través de la educación, mediante la oferta de talleres formativos para la ciudadanía, poder consolidar de facto una escuela de formación política y comunitaria, aprovechando la articulación de esfuerzos entre la Administración Municipal, la academia, el sector de organizaciones sociales –comunitarias y privado.

Para incentivar la movilización social, la administración municipal debe promover en primera instancia en sus funcionarios una cultura política del servicio público y comunitario, acción estratégica para incidir a nivel social y político en el municipio.

Para reconocer en el proceso de gobernabilidad las bases sociales, es fundamental que la dirigencia comunitaria promueva la participación y ciudadanía activa en los pequeños compromisos y proyectos comunales, fortaleciendo las capacidades de veeduría de las acciones públicas.

Se avanzaría en la gobernabilidad a partir del proceso de presupuesto participativo en Pasto, ampliando la discusión y acciones de hecho en cuanto a la reglamentación o fijación de criterios que normaticen el presupuesto participativo, lo cual se conjugaría y daría mayor soporte a la legitimidad que ya se ha venido ganando durante todos estos años.

## 5. RECOMENDACIONES

Para ser coherentes con los enfoques diferenciales, es necesario hacer una adaptación del lenguaje al presente documento para llegar con mayor facilidad a los niños, niñas y adolescentes y poblaciones que requieran asimilar de otra forma el tipo de información contenida en el documento.

Se recomienda afianzar la línea de investigación de Presupuesto Participativo del CEILAT, como único programa académico especializado en la ciudad de Pasto, con la conformación de un grupo interdisciplinario que tenga participación e incidencia en la Mesa Local de Participación para que pueda contribuir al fortalecimiento de la Escuela de Formación en Democracia y Participación para el municipio de Pasto.

Liderar articuladamente con algunas instituciones y organizaciones del municipio el componente de Gestión de Conocimiento no solamente para producir investigaciones en temas de presupuesto participativo, sino para contribuir a la difusión y divulgación de los logros y buenas prácticas de Presupuesto Participativo para promover mayor participación de la ciudadanía.

Esta investigación con los aportes de gobernabilidad es un punto de partida para la discusión de una política pública de participación y presupuesto participativo, tema que está por explorarse y en el cual se debe abrir la discusión.

Para consolidar procesos de gobernabilidad a partir del presupuesto participativo se recomienda tener en cuenta la ruta que se ha planteado en el último capítulo de esta investigación, la cual puede constituirse en un punto de partida o de continuidad en los procesos de Gobernabilidad, y está abierta al debate académico y práctico, con el objetivo de revalidarse y continuar en su construcción conforme a las necesidades y demandas de la ciudadanía, la ruta a implementar es la siguiente:

Como base y soporte del sistema debe abrirse la discusión a un componente que brindará firmeza a un proceso de gobernabilidad.

Integración de lo legal y lo legítimo, reglamentación y normas claras para conformar política pública.

Ejes fundamentales y centrales a partir de los cuales se articularía el sistema, estos son:

Cohesión Social a partir de la interacción entre institucionalidad y ciudadanía.

Mapas vivos, análisis comunitario de campo y valoración del territorio.

Gestión del Conocimiento, observatorio social-participativo.

Elementos que han surgido de una visión crítica y propositiva en la cercanía a la estructura de Presupuesto Participativo en la ciudad de Pasto.

- ✓ Inclusión, discriminación positiva.
- ✓ Fortalecimiento capital humano
- ✓ Fortalecimiento capital social
- ✓ Participación deliberativa y diálogo intergeneracional
- ✓ Importancia del empalme entre administraciones
- ✓ Rendición Pública de cuentas
- ✓ Movilización social y veeduría ciudadana. (Ver diagrama al final de capítulo).

## BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. De la experiencia de Presupuesto Participativo a la profundización de la Democracia. Sistematización Cabildos 2008-2011. Pasto, Nariño. 2011.

ALLEGRETTI, Giovanni; GARCÍA, Patricia y PAÑO, Pablo. Viajando por los Presupuesto Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Málaga, España: Centro de Ediciones Málaga, 2011. 150 p.

ALVAREZ, Genny. Balance de la Gestión Pública y el Plan de Desarrollo del Municipio de Iles, Departamento de Nariño, periodo 2008-2011.

CELIS, Geovanny. La modernidad para por el ser humano. Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12 años de experiencia. Primer Encuentro Nacional Planeación y presupuesto Participativo ciudadanía activa y gobernanza democrática. Bogotá, Colombia: Memoria. IDPAC, 2009. 320 p.

GARAY, Luís Jorge. Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social. Bogotá: PNUD, 2002. 200 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO, PNUD, Agencia Catalana de Cooperación. Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño. Pasto, Nariño-Colombia, 2011.

GONGORA, Alvin. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Fondo de Publicaciones para la Maestría en Derecho. Bogotá, Colombia: UTOPIAS, 180 p.

INGLEHART, Ronald. Cultura Política y Democracia Estable. Universidad de Michigan. Centro de Investigaciones Sociológica. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas –REIS-. No. 42. Madrid, España. (ene – 1988); 95 p.

KLISBERG, Bernardo. Hacia una Gerencia Social eficiente: Algunas Cuestiones Claves. En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales, No. 175, Bogotá, 1999.

LIEBERHERR, Françoise. El presupuesto participativo: Herramienta de una democracia participativa. En: Revista Urbanews. No. 7. Dirección del Desarrollo y de la Cooperación. Bogotá, (Febrero 2003); Archivo Pdf.

LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio. Tradiciones de cultura política en el siglo XX". En: Modernidad y sociedad política en Colombia. Bogotá: Fescol – Foro Nacional por Colombia- Universidad Nacional, 1993. 160 p.

MENÉNDEZ, Amparo. Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? En: Revista Ciudad Alternativa. No. 14. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, Ecuador, (ene - 1999); 185 p.

MOKATE, Karen y SAAVEDRA, José. La Gerencia Social y el Valor Público. Bogotá: INDES/BID, 2011. 50 p.

MONTUFAR, Harold. Del cabildo a la Minga: Hacia un modelo de democracia participativa. En: Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12 años de experiencias. Primer Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo, ciudadanía activa y gobernanza democrática. Bogotá, Colombia: Memoria. IDPC, 2009. 320 p.

NEIRA, Enrique. Reingeniería política, análisis del caso Colombiano. Bogotá-Colombia: Universidad de los andes, 1999, 137 p.

PIMIENTA, Alejandro. Gobernabilidad y participación ciudadana en la gestión del territorio local. El caso del Presupuesto Participativo en Medellín. Instituto de Estudios Regionales –INER- y Facultad de Educación, Universidad de Antioquia. Marzo 2008, VII Seminario Nacional de Investigación Urbano – Regional. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

PNUD. Un compromiso explícito por la participación ciudadana. Revista Hechos de Paz. Pág. No. 25-28

POUPEAU, Franck y CARON, Nicolas. El campo político Pierre Bourdieu. La Paz, Bolivia: Plural Editores, 2001. 150 p.

PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Barcelona, España. 2001. 148 p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PNUD - Colombia. En: Revista Hechos de Paz. Año 7, N° 59, (Abril - Mayo de 2011); 28 p.

REINA, Alexander (Compilador). Cuadernos de Democracia y Ciudadanía No. 3. Gobernabilidad Democrática, Planeación del Desarrollo y Participación Política y Ciudadana. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación. IPC, 2005. 90 p.

RIVAS OSORIO, Pedro Pablo. Proyecto de Investigación en Filosofía y Cultura política. Pasto Colombia: CEILAT, 2010. 219 p.

SUAREZ, Alejandro. Artículo: Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal: s.n. 2002.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. Tercer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Conclusiones y retos. Texto elaborado con base en las relatorías de las 11 mesas que trabajaron el 19 de noviembre de 2010 y en la presentación de experiencia realizadas el 20 de noviembre de 2010. Medellín, Colombia: Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2010. 320 p.

## NETGRAFIA

COLOMBIA. Constitución Política de 1991. [en línea] Disponible en Internet: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf> Consulta realizada en Agosto de 2012.

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. [en línea] Disponible en Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/29> Consulta realizada en Octubre 30 de 2012.

ZARRIA, Santiago. Revista Filo Shopia. Quito, Ecuador. 2010. [en línea] Disponible en Internet: [http://www.revistasophia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&idAla-filosofia-esumak-kawsay&catid=41%3Aentrevistas&Itemid=65](http://www.revistasophia.com/index.php?option=com_content&view=article&idAla-filosofia-esumak-kawsay&catid=41%3Aentrevistas&Itemid=65)

# **ANEXOS**



**ANEXO A. DIAGRAMA RUTA PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD E IMPLEMENTAR AJUSTES Y MEJORAS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PASTO**

