

**EL CABILDO: UN ESPACIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE  
GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.**

**MARYNELI URBANO MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
LATINOAMERICANAS (CEILAT)  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**EL CABILDO: UN ESPACIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE  
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.**

**MARYNELI URBANO MUÑOZ**

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

**Asesor:  
Esp. JAVIER EDUARDO RODRÍGUEZ SALAZAR**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
LATINOAMERICANAS (CEILAT)  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son de responsabilidad  
exclusiva de su autora”

Art 1º del acuerdo N° 324 de octubre 11 de 1966 emanado por el honorable  
Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma de Jurado

---

Firma de Jurado

San Juan de Pasto, Mayo 25 de 2010

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Doctor Javier Rodríguez por su valioso asesoramiento para el desarrollo del presente trabajo.

A los profesores Jairo González y Jaime Mejía por su valioso apoyo y colaboración para la realización de este trabajo.

Al Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas (CEILAT) de la Universidad de Nariño por brindar los espacios para llevar a cabo la investigación sobre presupuesto participativo en Pasto.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCION .....	9
1. EL CABILDO, UN CAMINO HACIA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. .	10
2. APROXIMACIONES Y ASPECTOS CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE ....	23
3. CATEGORIAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA .....	28
4. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL. ....	35
5. CONCLUSIONES .....	38
BIBLIOGRAFIA .....	41

## RESUMEN

Los procesos de presupuesto participativo han desarrollado sus propias dinámicas, evolución y logros que sin duda están asociados al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en las relaciones entre la sociedad civil y el estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr propósitos y beneficios comunes, con el estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y disponibilidad de distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos.

El cabildo, como eje central desde las últimas prácticas de gobierno local, ha sido un instrumento real que ha posibilitado la evolución de estos procesos participativos, y del ejercicio de la gobernabilidad democrática; este es un recorrido por estos procesos donde es conveniente reflexionar sobre la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones, más allá del plano de lo consultivo, también el grado de compromiso y reconocimiento en la defensa de los intereses comunes, así como el accionar político de los gobernantes y la inclusión de los diferentes actores.

La Gobernabilidad Democrática construye consensos en torno a propósitos comunes, enfrentando los retos que la sociedad actual impone y con el aprovechamiento de las oportunidades, en la relación estado sociedad civil, para lograr resultados concretos con la satisfacción de expectativas y necesidades conjuntas, para lo cual requiere el cumplimiento de unas condiciones básicas que se convierten en pilares fundamentales de este proceso participativo. Legitimidad, eficiencia y participación son elementos que deben estar presentes en esta apuesta social, donde el cabildo se convierte en una herramienta esencial hacia la construcción de esta cultura política que tolere las diferencias, genere inclusión, pertenencia; una cultura que integre la visión conjunta de desarrollo, donde cada uno de los actores aportan desde el rol que les corresponde, se fortalezcan y generen nuevos liderazgos con resultados deseados hacia el desarrollo humano social y económico.

La gobernabilidad democrática continúa siendo un reto, se centra en la manera de asegurar el respeto a la diferencia sin fomentar la fragmentación y el aislamiento, de promover el consenso en torno a ciertos valores y proyectos, cobra sentido en la medida en que se viabilicen prácticas de un buen gobierno que permitan lograr la recuperación y generación de confianza en la gestión pública y a la vez la generación de conciencia en la responsabilidad social.

**PALABRAS CLAVES:** cabildo, Presupuesto Participativo, Gobernabilidad Democrática, participación comunitaria.

## **ABSTRACT**

The participatory budget process have developed their own dynamics, evolution and achievements that are undoubtedly related to the strengthening of democratic governance in relations between civil society and the state to meet citizens' demands and logar common purposes and benefits, with the encouragement and promotion of citizen participation channels and availability of various social sectors to seize and make use of them.

The council, as the core since the last local government practice has been a real instrument which has enabled the evolution of these participatory processes, and the exercise of democratic governance, and this is a journey through these processes where appropriate to reflect on the inclusion of civil society in decision making, beyond the level of the advisory, as well as the degree of commitment and recognition of this in defense of common interests and the political power of the rulers and the inclusion of different actors.

Democratic Governance build consensus around common goals, the challenges facing today's society imposes and the exploitation of opportunities in the state concerning civil society, to achieve concret e results with the satisfaction of joint needs and expectations, for which requires compliance with basic conditions become mainstays of this participatory process. Legitimacy, efficiency and participation are elements that must be present at this social commitment, where the council becomes an essential tool to building this political culture that tolerates differences, create inclusion, belonging, a culture where the joint vision of development, where each of the actors do not bring from their rightful role, strengthening and generate new leadership with desired outcomes to the social and economic human development.

Democratic governance remains a challenge, focuses on how to ensure respect for difference without encouraging the fragmentation and isolation, to promote consensus on certain values and projects, it makes sense to the extent that could permit practices of good governance that would achieve recovery and building trust in governance while generating awareness of social responsibility.

**KEY WORDS:** town hall, Participatory Budgeting, democratic governance, community participation.



## INTRODUCCIÓN

El desarrollo del presente artículo, es resultado de un proceso investigativo liderado por el Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas - CEILAT- con el proyecto: “Desarrollo Local: Retos y campos en los procesos de planeación y gestión participativa en el Municipio de Pasto”, donde uno de los campos abordados corresponde al cabildo, identificado como un elemento valioso en este proceso acercando y haciendo más visible la participación comunitaria.

El municipio de Pasto, desarrolla desde hace 15 años, un mecanismo de consulta comunitaria a la hora de adoptar y distribuir un presupuesto municipal, a través de los cabildos como proceso participativo, el cual ha cambiado ciertas costumbres políticas, ha recuperado otras y ha generado, de cierta manera, una gobernabilidad democrática.

Los cabildos participativos en el municipio de Pasto han permitido una participación de la comunidad a través de sus líderes y una dinámica política que genera tanto la eficiencia y transparencia de unos actos de gobierno, así como una comunicación más fluida entre las organizaciones sociales, que generan a su vez una profundización de la democracia local .

El presente artículo aborda una racionalización investigativa de esa práctica y experiencia comunitaria analizado desde la gerencia social, bajo unos fundamentos de la democracia participativa que nos conduzca a verificar una hipótesis implícita de la relación de estos cabildos con la gobernabilidad democrática, donde el proceso realizado en los cabildos ha contribuido en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

## 1. EL CABILDO, UN CAMINO HACIA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

El cabildo, como una forma de trabajo colectivo, organizado siempre como algo propio de las comunidades, se constituye en una práctica que ha sufrido transformaciones pero que continúa siendo parte viva de las formas de trabajo colectivo y concretamente, en la ciudad de Pasto, ha sido el eslabón clave de las propuestas de desarrollo gubernamental que buscan, al menos en sus formulaciones, una inclusión activa, dinámica y cada vez más participativa de las comunidades. El cabildo, reconocido desde la época de la colonia, como una forma de organización política, conjuntamente con la minga, otra forma de trabajo colectivo ancestral autóctono, ha constituido dos procesos organizativos diferentes pero complementarios y han sobrevivido al paso del tiempo especialmente en las comunidades indígenas. Estas dos prácticas, el cabildo y la minga, aunque con orígenes distintos, convergen en la búsqueda de propósitos comunes retomando elementos como la organización, integración, participación los cuales han sido aprovechados para sacar adelante proyectos que requieren decisiones y trabajo compartidos entre los miembros de una comunidad.

En este orden de ideas y al ahondar sobre lo anterior se destaca que la minga, como forma de participación y organización se manifiesta como una expresión netamente comunitaria, situación que difiere del cabildo ya que este último tiene un origen en instancias administrativas. "Los cabildos fueron corporaciones municipales originadas en el Medioevo Español y trasplantadas a América por los conquistadores, fueron una de las instituciones más importantes, a partir de los primeros años de la Conquista, que constituyeron un eficaz mecanismo de representación de las elites locales frente a la burocracia real. Tomaron su nombre por similitud con los cabildos eclesiásticos de las iglesias catedrales. El término Cabildo proviene del latín capitulum "a la cabeza"<sup>1</sup>, lo que permite destacar al cabildo como un medio enriquecedor de significado que trasciende desde el comienzo en su estructura, pues su denominación se interpretaría como liderar procesos dentro de los símbolos e imaginarios colectivos.

El origen del cabildo guarda relación con la fundación de las primeras ciudades coloniales en el siglo XVI. Cuando se fundaba una ciudad, "el adelantado"\* designaba entre sus hombres los regidores y alcaldes que irían a constituir el cabildo de la nueva población, que se convirtió en entidad representativa, pues era necesario el ejercicio de un control territorial en estos territorios.

---

<sup>1</sup> Cabildo colonial. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial).

\*Titulo concedido por el rey de España de forma vitalicia o en propiedad a determinado personaje que descubriera tierras en América, las conquistó y pueble.

En este proceso de apropiación legislativa heredada de los mandatarios desde la época de la colonia encontramos el cabildo indígena que se encuentra vigente como una figura de autoridad legítima, definido en el decreto 2164 de 1995, artículo 2, como una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que les atribuyan las leyes, los usos, las costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, se define el cabildo como una forma de participación ciudadana reconocida, que compete a los municipios, corregimientos y localidades. Los ciudadanos tienen derecho a pedirle a los consejos comunales, locales o del distrito la organización de reuniones, por lo menos dos veces dentro del período de mandato, para que sean atendidas sus dudas o inquietudes con respecto a temas de interés para la comunidad.

La connotación de los cabildos en la actualidad, lleva implícita la importancia de liderazgos eficientes, pues aluden a la responsabilidad en las tomas de decisiones. En el plano local, los últimos períodos gubernamentales han basado sus modelos de participación reivindicando el papel de los cabildos, lo cual se ha hecho extensivo a nivel departamental, con incidencias en el plano regional y nacional. Los cabildos participativos han tenido cierto proceso de profundización, avances y reflujos de acuerdo a la voluntad política y visión de gobernabilidad de los alcaldes, lo que nos permite realizar un estudio del proceso de los cabildos en estos períodos.

En el caso concreto del municipio de Pasto, el cabildo fue un nombre o denominación que se retomó acuñándolo a las asambleas comunitarias para asignación de recursos en el sector rural, desde 1995 en la Administración de Antonio Navarro Wolf se realizaron los primeros cabildos a nivel rural, luego el Alcalde Jimmy Pedreros en el año de 1998 descontinuó este proceso, haciéndose evidente un retroceso. Posteriormente, con Eduardo Alvarado Santander en el año 2001 se implementó una metodología práctica de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal, aportando al trabajo de cabildos mayor importancia e identidad en todo el territorio del municipio de Pasto, proceso que llega a Raúl Delgado en el año 2005, teniendo en cuenta la priorización de diferentes proyectos de corregimientos y comunas. Desde el año 2008 nuevamente el proyecto es retomado por Eduardo Alvarado Santander (su segundo período) donde el cabildo se asume desde las instancias administrativas y desde la misma comunidad que deberá demostrar al finalizar este período, que ha ejercido el derecho a la participación y como herramienta de empoderamiento.

Desde el año 1995 se retoma con fuerza los cabildos desde las instancias administrativas y se presentan en espacios diferentes a los urbanos, caso de los cabildos rurales, que en “el gobierno de Antonio Navarro (1995- 1997), instauran en Pasto la figura del alcalde como gerente público, donde los funcionarios se obligan a cambiar de actitud frente a las comunidades y en cuyos ámbitos estos últimos adquieren protagonismo al actuar conscientemente y con mejor calidad en el proceso de identificación, priorización, formulación, seguimiento y fiscalización de sus proyectos” tal como se demuestra en la investigación del Centro De Estudio e Investigaciones Latinoamericanas (CEILAT).

Uno de los logros palpables de dicha administración fue la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el gobierno municipal, con la delegación de una parte importante del poder del alcalde y del Concejo Municipal en el ciudadano y las organizaciones comunitarias de base, mediante la realización de los cabildos abiertos, específicamente en la zona rural, quienes decidirían sobre el presupuesto. “Desde entonces en Pasto se reclama que el cabildo abierto es una institución social y un instrumento eficaz para la democracia y la participación en la gestión pública y el desarrollo local, asuntos que antes estaban circunscritos a las relaciones del alcalde con los concejales y los políticos tradicionales. Este es un avance significativo en la concreción de una nueva cultura política y de unas relaciones modernas entre comunidad, estado y agentes políticos”<sup>2</sup>

Este paso a través del cabildo es un elemento importante que permite vislumbrar la importancia de generar confianza entre las fuerzas del gobierno representadas en la administración que delega poder en las comunidades y busca un acercamiento con sus voceros y las mismas comunidades que deben demostrar capacidad organizativa, participación, liderazgo, elementos claves que promueven y van cristalizando los procesos de gobernabilidad democrática.

Se da inicio de manera formal a los procesos de participación, por medio de la convocatoria a los diferentes grupos comunitarios y juntas de acción comunal, en las zonas rurales. “La reunión de cabildos y las respectivas mingas, continuaron la tradición ancestral Indígena, y por medio de estos encuentros se estableció el objetivo de dar solución real a las necesidades reales de los diversos sectores”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> PARRA ERAZO, Oscar Hernán. Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una vivencia. Fundación corona, Foro Nacional por Colombia, Corporación viva la ciudadanía, Fundación Social, Corporación Región, CIDER-UNIANDÉS, Corporación Transparencia, Banco Mundial. Pasto, Octubre de 2002. p. 6

<sup>3</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO, Cabildo Abierto Un paso Hacia el Desarrollo de Nuestras Comunidades. Promoción para la democracia y participación ciudadana. Alcaldía Proyecto Común. San Juan de Pasto 1997. P. 17

La Democracia se concreta en el presupuesto y participar es ser parte en las decisiones importantes de la administración pública, las cuales son las que definen que hacer con los recursos, y en este sentido son los cabildos los espacios que han permitido iniciar esta incipiente participación en busca del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Las organizaciones sociales de base adquieren gran relevancia, a medida que el proceso se va desarrollando, entre ellas las juntas de acción comunal (JAC) quienes se convierten probablemente en los principales voceros de la comunidad y en el medio propicio para una transformación socio política. Estas fueron el pilar fundamental donde se incluye una figura que antecede al cabildo, llamada pre cabildo, este último concebido como espacio de socialización y puestas en común de los aspectos que la comunidad considera importantes, se toman decisiones conjuntas que luego se ponen en discusión en el cabildo.

Como otros actores sociales relevantes que van transformando la figura del cabildo aparecen los voceros ciudadanos, que son líderes escogidos en los cabildos para representar a su comuna o corregimiento. Son los encargados de definir por votación en las asambleas ciudadanas sobre los proyectos prioritarios, concertar con la alcaldía sobre los recursos a asignar a los proyectos priorizados y participar en las rondas de contratación y seguimiento. Son quienes representan a la comunidad de manera más directa, presentan informes, participan en las capacitaciones y sustentan los proyectos.

Es válido resaltar esta forma de liderazgo pues los voceros ciudadanos se convierten en el canal, el puente que acerca al gobierno y la comunidad, por lo tanto su papel es trascendental en la búsqueda de equilibrio de poder que va dando forma a este incipiente proceso de gobernabilidad democrática.

La Red de organizaciones no gubernamentales de apoyo (ONG), se constituye en otro actor importante en la transformación de la realidad pues se involucró en el proceso pedagógico, conducente a la formación a voceros y líderes ciudadanos y en la asesoría al Sistema de Planeación y Presupuesto Participativo. “La Red de ONG ha sido un actor construido durante el proceso. Su trabajo fundamental estuvo en los pre cabildos, lugar propicio para adelantar los procesos de fortalecimiento organizativo, formación de líderes y para prestar asesoría técnica y comunitaria”<sup>4</sup>.

Los representantes del gobierno local como la figura del alcalde los jefes de departamentos, secretarios, representantes del sistema político como los concejales así como la base de la comunidad, líderes comunitarios, representantes de las juntas administradoras locales, entre otros, son además

---

<sup>4</sup> PARRA ERAZO. Op. Cit., p.24

actores permanentes en este proceso quienes deben ir cualificando cada vez más su participación y demostrando el engranaje entre el estado y la sociedad civil.

El cabildo convoca a todos los actores sociales por lo tanto se requiere para lograr procesos incluyentes y resultados óptimos, un adecuado trabajo en equipo que además permita amplia participación, consensos, construcción de ideas y soluciones conjuntas.

Aclarando que cada periodo administrativo ha presentado y acordado su propio proceso metodológico con las comunidades, teniendo como eje central los procesos participativos a través del cabildo, se resalta que en su mayoría han participado de las siguientes actividades, recalcando que todas ellas giran en torno al cabildo, como se demuestra en la investigación del Centro De Estudio e Investigaciones Latinoamericanas (CEILAT).

**ASAMBLEAS DE CONCERTACIÓN:** Son reuniones que se dan en las comunidades, en las cuales participan las juntas de acción comunal de cada comuna o corregimiento, en donde cada una de ellas socializa los proyectos que son evaluados por los mismos, manejando los criterios de prioridad de acuerdo a las necesidades vitales del ser humano y a la urgencia y beneficios que represente.

**PRE CABILDOS:** Reuniones comunitarias donde los ciudadanos, sus líderes, participan en un espacio de formación para intervenir activamente en el proceso de formulación e inclusión del presupuesto de la vigencia correspondiente. Este es el espacio en el que la comunidad recibe capacitación e información en temas de su interés, como elaboración, presentación de proyectos, democracia participativa, presupuesto, también para recibir asesoría, asistencia técnica y seguimiento de los proyectos; esta instancia es eminentemente comunitaria.

Con la evolución de la experiencia a través de los años, los pre cabildos se han ido consolidando como el lugar más propicio para que la comunidad reciba la información básica con relación al Plan de Desarrollo, se socialicen y discutan las proyecciones financieras, se establezcan las reglas de juego para la presentación, calificación, priorización de los proyectos, y se determinen los techos presupuestales; ésta es una instancia social, donde se definen las rutas, cronogramas, contenidos y características del sistema participativo.

Los pre cabildos determinan en cada caso los proyectos que serán llevados a los cabildos; este es el primer filtro para las iniciativas ciudadanas pues sin él sería ilimitado e inmanejable el nivel de propuestas de proyectos ciudadanos.

**CABILDOS:** Reuniones de voceros comunitarios, y comunidad en general, presididas por el Alcalde y con la asistencia de otros participantes del equipo de

gobierno del Municipio. En los cabildos de comunas y corregimientos, las comunidades de barrios o veredas presentan sus iniciativas, proyectos que han sido ya discutidos y seleccionados en las reuniones previas al cabildo.

En el evento propiamente dicho de cabildo se desarrolla un plan de trabajo que se convierte en una tribuna en la cual todos los actores participan a través de exposiciones que se puntualizan en los siguientes pasos:

- Exposición del alcalde o representante administrativo sobre aspectos pertinentes entre ellos: constitución, democracia, participación ciudadana, plan de desarrollo municipal, presupuesto, Inversión social, alternativas de desarrollo, entre otros.
- Un representante de cada barrio o vereda hace un diagnóstico general y presenta un listado de problemas, priorizando aquellos que han sido avalados por la comunidad, son técnicamente viables y existen techos presupuestales para su ejecución.
- Si se presentan proyectos prioritarios que requieren concertación entre la comunidad y el alcalde, porque sobrepasan el techo presupuestal asignado, en este caso se discute otras alternativas de solución a ese problema o necesidad con proyectos que se adapten a los techos presupuestales o la comunidad asume realizar determinados aportes, mano de obra, materiales, entre otros, buscando conjuntamente un resultado a favor del proyecto.
- Cuando los proyectos prioritarios tienen un alto impacto social y /o corresponden a barrios, veredas o sectores muy pobres, el gobierno municipal dentro de los criterios de equidad que maneja, se compromete en lo posible a gestionar recursos provenientes de otras entidades para lograr la financiación del proyecto, donde la comunidad también se compromete a hacer su aporte de acuerdo a sus condiciones socio económicas.

Es de resaltar aquí que este proceso además de cimentar las bases de una nueva cultura política, ha permitido un acercamiento entre los miembros de una comunidad, barrio o sector quienes se ven obligados a conocer su entorno y también a integrarse, con los demás ciudadanos, a visualizarse en comunidad, generar y/o mejorar su sentido de pertenencia, pues el primer paso es diagnosticarse no solamente en sus necesidades físicas, locativas sino en su diario vivir colectivo, esto exige reflexionar en función del aporte de cada uno frente a la construcción propia y también la del otro, de una ganancia colectiva que es la convivencia, pues es claro que las necesidades materiales, de equipamiento público deberán ir acompañadas de procesos sociales, culturales y educativos, surgidos y cimentados desde el interior de cada ciudadano con procesos endógenos que encuentren sentido y generen así el fortalecimiento del

tejido social logrando un trabajo conjunto y comprometido entre los diferentes actores, hacia la construcción de gobernabilidad democrática.

**ACTA DE COMPROMISO CIUDADANO:** Con base en las decisiones adoptadas en los cabildos o asambleas se suscribe un acta entre la Alcaldía de Pasto y los delegados de los cabildos, en la cual se relacionan los proyectos a incluirse en el presupuesto del año respectivo, esta acta se construye concertadamente al finalizar la reunión de cabildo, la cual es aprobada y firmada por las dos partes. Es el momento cumbre del compromiso asumido.

**ASAMBLEA DE VOCEROS CIUDADANOS:** Esta actividad que se realiza de acuerdo a su pertinencia, en ella delegados de cada comuna o corregimiento se reúnen en asamblea, tanto para el sector urbano como para el sector rural, en la cual con base en los proyectos priorizados en los cabildos los voceros de cada comuna o corregimiento, deciden los proyectos que en definitiva deben incluirse en el presupuesto, cuando este es insuficiente para todos los proyectos priorizados.

**EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO:** Se efectúa con la realización de una serie de talleres de evaluación del proceso, construcción de nuevas reglas de juego. Se llega a concertar con la comunidad los criterios de calificación a tenerse en cuenta en la priorización y la adopción de los cambios metodológicos.

Los procesos evaluativos y el seguimiento por parte de las comunidades y / o sus voceros están en proceso de construcción buscando alcanzar una mayor confianza y compenetración comunidad-administración.

Esta experiencia del presupuesto participativo de Pasto, mejor conocida como "cabildos", que parte del reconocimiento de un proceso dinámico, con logros y dificultades, ha buscado convertirse en modelo de democracia participativa; se ha impulsado, promovido, mantenido, proyectado y su continuidad depende tanto de la comunidad, ya sean sus líderes y organizaciones sociales así como de los representantes que la comunidad elija, en el recorrido por el camino de la gobernabilidad democrática donde la participación dada a la comunidad gana mucho protagonismo, aproximando a todos los actores comprometidos a un interés en lo público, esto obliga a las comunidades a crecer organizadamente, a reflexionar de forma consciente a actuar con propuestas, debatir y argumentar sus intereses, en la misma vía del desarrollo de sus planes y proyectos de vida comunitaria, todo esto en el escenario ideal de la gobernabilidad democrática, reto que también lo es para los dirigentes que representan al estado como actor fundamental del desarrollo.

La continuación de los procesos participativos (2004 - 2007) busca profundizar una verdadera cultura política, sentido de apropiación y empoderamiento por parte de la administración municipal y por parte de la comunidad, trabajando en dos escenarios uno rural y otro urbano, resaltando en ello momentos que en este



período aunque complementarios y consecuentes se encuentran bien diferenciados.

La Formulación participativa del Plan de Desarrollo de Pasto “Pasto Mejor” busca que la participación ciudadana se constituya en el eje estratégico del desarrollo plasmado en este plan. Busca mejorar la gestión participativa, fortalecer el capital social, mejorar la relación entre lo público y lo privado, generar empoderamiento y reconocimiento del valor público”<sup>5</sup>.

Se visualiza una búsqueda de participación de la comunidad, con espacios para el diálogo directo entre la administración municipal en cabeza del señor alcalde Raúl Delgado y los representantes de la comunidad; en cuanto al cabildo propiamente dicho como escenario de toma de decisiones sobre todo hacia la distribución y ejecución del presupuesto; el proceso continua sin variaciones relevantes en el proceso operativo, encontrando como pasos importantes del mismo, en su orden: los pre cabildos, cabildos, acta de cabildo, evaluación y seguimiento.

Son de gran importancia, en esta parte del proceso los avances y logros alcanzados a través de la rendición de cuentas por medio del SIGER, (Sistema de Información de los Resultados de la Gestión Pública del Municipio de Pasto), puesto que “han permitido alcanzar una mayor confianza y compenetración comunidad-administración, ya que se ha constituido en el medio más eficaz para mantener un trabajo continuo, conjunto y responsable sin perder de vista el ser del servicio público, de desarrollo humano sostenible”<sup>6</sup>.

Actualmente la administración municipal (2008 -2011), que se encuentra bajo la batuta de Eduardo Alvarado Santander, continua el proceso pero en este momento es apresurado sacar conclusiones, aunque se destaca su interés por continuar los enfoques participativos adelantados propiciando una dinámica, en los diferentes ejes de acción estratégicos planteados, orientados a fortalecer la cultura ciudadana, asunto de suma importancia dado que buena parte de la interlocución se realiza entre comunidades y funcionarios públicos municipales. “Pero el eje de acción estratégica más relevante para este proceso, es el encaminado a mejorar la relación entre lo público y lo privado, donde se dice que se garantizará la primacía del interés general y se hace énfasis en la asociación para la promoción del desarrollo local y la construcción de región”<sup>7</sup>.

Estos procesos de participación que iniciaron por motivación administrativa poco a poco han sido asumidos por la comunidad transformándose en escenarios que

---

<sup>5</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO, Pasto mejor. Plan de Desarrollo 2004-2007. Raúl Delgado Guerrero - Alcalde Municipal. Total p. 19

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>7</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Plan de desarrollo municipal 2008 – 2011 “Juntos podemos mas”. Eduardo Alvarado Santander Alcalde. p. 42

materializan la participación ciudadana y se han convertido en institución social con la participación en la gestión pública y el desarrollo local; avanzando hacia un proceso en construcción de una nueva cultura política donde pueden constituirse en espacios de verdadera gobernabilidad democrática.

Es válido mencionar también que aunque la legislación política Colombiana le da al cabildo un carácter consultivo e informativo, que no posibilita una real toma de decisiones en asuntos de interés público por la comunidad y si a esto le sumamos que en muchos casos no ha existido la voluntad política por parte de algunos gobernantes de turno o de representantes de la comunidad a los concejos, para impulsar y promover a través de este mecanismo unos verdaderos proceso de gobernabilidad democrática, sin embargo la revisión detallada del proceso permite establecer que esta experiencia al menos en lo local ha posibilitado dar unos pasos hacia la anhelada construcción democrática, pues es a través del cabildo como la comunidad puede ser incluida como artífice de su propio desarrollo, impulsando propuestas y soluciones que se materialicen en la distribución del presupuesto de inversión social y en la ejecución de obras a través de los proyectos de desarrollo.

Lo anterior permite comprender que este ejercicio consignado en una propuesta puramente constitucional puede convertirse en un escenario que propicia o por lo menos busca entender y materializar un verdadero ejercicio político-democrático orientado a remover los grandes obstáculos que encuentra el país y concretamente la región para su desarrollo; convirtiéndose así el cabildo en una herramienta valiosa y legítima de los proceso de participación e inclusión política y social.

Haciendo una revisión estadística sobre los procesos participativos que nos ocupan, se encuentra que por ejemplo en el periodo 1995-1997 cuando se plantea ese modelo en el municipio de Pasto, con una población de 320. 000 habitantes aproximadamente en la zona urbana, dividida en ese entonces en 8 comunas, equivalente al 88.40% del total y 42.000 habitantes en la zona rural, correspondiente a 11 corregimientos, equivalente al 11.60% del total, se inició el proceso participativo del cabildo en la zona rural, donde se realizó una inversión aproximada de 1.500 millones de pesos, correspondiente al 17.53% del total de la inversión, a través de la figura del cabildo, iniciando así los procesos de participación de la comunidad, para lo cual se realizaron dos talleres preparatorios a los cabildos en los años 1996 y 1997, con una asistencia promedio de 60 personas por reunión en cada vereda o sector.

Posterior a esta fase preparatoria se realizó luego un cabildo en cada corregimiento por año (durante los años 1995, 1996 y 1997) en 8 de los 11 corregimientos, con un promedio de asistencia de 90 personas en cada reunión de cabildo, periodo en el que se presentaron un total de 594 proyectos y se

aprobaron un total de 541 proyectos, de acuerdo a la priorización que realizó la comunidad participante, con un total de población beneficiaria cercana a los 40.000 habitantes”<sup>8</sup>.

Aunque la información recolectada no corresponde quizá al total de actividades realizadas no se puede medir la asistencia a reuniones por parte de la comunidad como único indicador de resultados, pues los procesos participativos van mucho más allá involucrando a los representantes de las comunidades en una verdadera toma de decisiones, conocimiento y empoderamiento del quehacer comunitario.

Cabe resaltar además que la zona rural con una tradición indígena arraigada se ha mezclado convenientemente con la figura del cabildo y de la minga en esta medida se puede presumir entonces una mayor autenticidad en la participación dado que para esta comunidad los cabildos hacen parte de su historia y de su práctica social cotidiana que le facilita el hacer acuerdos y tomar decisiones colectivas.

“Para el periodo 2001-2003 surgieron alrededor de 750 propuestas desde las comunidades en los cabildos de las cuales se priorizaron 278 que representan el 38% del total, que luego de su diseño técnico terminaron 299 proyectos (183 de comunas y 116 de corregimientos), para ser financiados con recursos de los cabildos en el presupuesto de la vigencia del 2002, pasando los montos de cerca de 80 mil millones a cerca de 17.200 millones, o sea el 22% del total recurrido por la gente en los cabildos”<sup>9</sup>.

En este periodo se retoma el proceso del presupuesto participativo en la zona rural y se inicia en la zona urbana, resaltando que es el primer “ensayo” que se realiza en la población urbana encontrando diferencias con la población rural y quizá uno de los elementos sobre los que se debe enfatizar es en la capacitación tanto en los aspectos técnicos del proceso como en los procesos culturales y políticos hacia la transformación en la participación y en la construcción de democracia.

También encontramos otro aspecto de resaltar y es que muchos de los proyectos que fueron seleccionados por las comunidades no tuvieron posterior viabilidad, dado el desconocimiento técnico, en otros los presupuestos eran demasiado desfasados y también se encontraban proyectos que aunque representaban una solución inmediata para el sector, no encajaban en la visión conjunta de municipio. Esto permite reflexionar sobre la importancia que la comunidad y sus líderes

---

<sup>8</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Cabildo Abierto, un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades. Op. Cit., p. 28.

<sup>9</sup> PARRA ERAZO. Op. Cit., p. 20

tengan unos procesos de formación integral tanto a nivel técnico como humano el cual sea continuo y coherente, para poder medir los resultados no solo en términos de eficacia, frente a la solución de los problemas, sino de eficiencia, teniendo en cuenta el uso adecuado de los recursos y de buscar soluciones conjuntas y definitivas Administración- comunidad como indicador de suficiencia.

“En torno a la participación basada en la identificación de ideas de proyectos han participado en este periodo cerca de 44.450 personas en reuniones comunitarias, orientadas hacia la elaboración de las propuestas tras haber analizado las necesidades, éstas se identifican como reuniones donde la comunidad se expresa y reflexiona sobre su situación actual y su proyección común. En los pre cabildos han estado 1.270 dirigentes y líderes comunitarios y se ha contado con una representación legítima de 110 voceros de la comunidad.

A los cabildos espacio donde se definen las reglas de juego y se priorizan los proyectos han asistido 5.080 ciudadanos. Cerca del 12% de la población de Pasto ha estado en el proceso tomando parte activa.

En las comunas, para el período en mención, el indicador de viabilidad de los proyectos fue del 75% y en los corregimientos del 84%, con un promedio general del 80% aproximadamente, siendo este un primer ejercicio general, con carencias evidentes en capacitación de la comunidad, este nivel es aceptable quedando eso sí el reto en la cualificación de la participación, así también se requiere una revisión más detallada en los aspectos técnicos pues en buena medida (26% aproximadamente) se determina un desfase entre el valor asignado a los proyectos viabilizados y los techos presupuestales de los mismos.”<sup>10</sup>.

En cuanto a la participación general de la comunidad en estos procesos, los cabildos se han ido constituyendo en las instancias sociales de interlocución entre la comunidad y la administración municipal, en la priorización y asignación de recursos para la solución de diferentes necesidades de acuerdo a los proyectos presentados y priorizados en torno a una visión compartida de futuro.

Con base en la revisión documental, teniendo como fuente primaria el documento de la revisión del proceso de los cabildos 2001, 2003, 2005 y 2007 que presenta la administración municipal de Pasto periodo 2008 -2011, se resalta aspectos que constituyen una matriz DOFA, en cuanto a la participación como elemento esencial del cabildo, que se resume en el siguiente cuadro:

---

<sup>10</sup> PARRA ERAZO. Op. Cit., p. 38

Cuadro 1. Matriz Dofa

<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Débil participación de jóvenes, academia y gremios.</li> <li>• No hay suficiente compromiso de las juntas de acción comunal y juntas administradoras locales.</li> <li>• No existe relevo generacional de liderazgos.</li> <li>• Los cabildos tienen tendencia a sectorizarse por poblaciones y temas lo que significa el deterioro de su integridad.</li> <li>• Formación de círculos de poder que pueden ser excluyentes.</li> <li>• Los cabildos favorecen proyectos de infraestructura física más que proyectos culturales y de formación.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación de la comunidad en la planeación y desarrollo del proceso.</li> <li>• La articulación de entidades oficiales, semioficiales y ONGs</li> <li>• Aprovechamiento del uso masivo de medios de comunicación para el fomento de la participación y veedurías ciudadanas.</li> <li>• la existencia del proyecto de “Garantía al derecho de la educación y la participación de los niños, niñas y jóvenes del departamento de Nariño” del Consejo.</li> <li>• Intercambio de ideas entre la comunidad y la administración municipal.</li> <li>• Como ciudadanos activos del municipio, todos hacemos parte de la solución a los problemas que nos aquejan.</li> <li>• Inclusión población tradicionalmente excluida de este proceso.</li> <li>• Convenios inter administrativos.</li> <li>• Cooperación Internacional.</li> <li>• Comunidad comprometida y participando</li> <li>• Confianza de la comunidad en la administración.</li> <li>• Empoderamiento del proceso por parte de la comunidad.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia participación de los diferentes sectores de la base social comunitaria.</li> <li>• Hay experiencias de participación en cabildos en las comunas y corregimientos.</li> <li>• Algunos líderes ya se han apropiado de los cabildos, comprendiendo que es patrimonio político de la comunidad y no una oferta electoral.</li> <li>• Se ha elevado el nivel de consciencia sobre la validez de la</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia política.</li> <li>• Intereses particulares de los líderes.</li> <li>• Apatía de la comunidad por los cabildos.</li> <li>• Falta de cultura de la comunidad hacia la participación ciudadana.</li> <li>• Demasiadas necesidades.</li> <li>• No se priorizan proyectos de ciudad.</li> <li>• Inestabilidad del volcán galeras.</li> <li>• Falta de credibilidad en las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales y organizaciones estatales.</li> <li>• El liderazgo del proceso puede asociarse</li> </ul>

<p>concertación y participación por encima de la intermediación política.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El proceso de participación ha adquirido unos ritmos propios.</li><li>• Inclusión en el proceso de los diferentes grupos etarios de la población.</li></ul>	<p>a pretensiones electorales en todos los niveles comunitarios y en la institucionalidad.</p>
---	--

## **2. APROXIMACIONES Y ASPECTOS CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.**

Con el propósito de clarificar estos conceptos y fundamentar esta reflexión resulta conveniente profundizar en los términos gobernabilidad y democracia, pues son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, en torno a la gobernabilidad democrática.

Norberto Bobbio, define el término de gobernabilidad como "la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados"<sup>11</sup>, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad.

Otra concepción relacionada con la anterior define la gobernabilidad como el "estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental"<sup>12</sup>.

Haciendo una aproximación conceptual más específica sobre la gobernabilidad encontramos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno.

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad"<sup>13</sup>. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

En cambio, Ángel Flisfisch dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones"<sup>14</sup>. Así este autor da mayor

---

<sup>11</sup> NORBERTO BOBBIO, *El Futuro de la Democracia* 1988, FCE, México, 1986, pp. 14

<sup>12</sup> CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Estabilidad, Gobernabilidad y Democracia*. México, IFE, 1995, p.22.

<sup>13</sup> JUAN RIAL, *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay (1987)*, en *Revista Mexicana de Sociología*, No 2, abril-junio de 1988, p. 11.

<sup>14</sup> CAMOU. *Op. Cit.*, p.5.

importancia a la capacidad de gobernar demostrada a través de la cualificación y los resultados.

En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"<sup>15</sup>.

De lo anterior se destaca que la gobernabilidad debe ser entendida como "La armonización de las demandas de la sociedad civil con los ejercicios de gobierno y el fortalecimiento de la confianza en los procesos públicos los cuales son correspondientes a un alto grado de responsabilidad civil y social"<sup>16</sup>, significa considerar los dos actores componentes de la gobernabilidad: la gestión estatal y el apoyo ciudadano. En otras palabras la capacidad del gobierno por una parte y la participación ciudadana por otra que complementa dicha armonización.

"Si la democracia es una forma de gobierno, la gobernabilidad, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental."<sup>17</sup> y si bien entonces estos conceptos tienen significaciones propias y en la práctica no siempre van juntos, es necesario entender la trascendencia de éstos como complementos, pues si analizamos la gobernabilidad al margen de la democracia, es posible lograr un gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana; de la misma manera, solo la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política, desorden; por estas razones, es pertinente la reflexión convergente en torno a la gobernabilidad democrática, donde se interrelacionan los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente al servicio de todos.

Esta reflexión se encuentra encaminada al ideal de que en el proceso local referido, los esfuerzos de todos los que lo integran, deben encaminarse a lograr una gobernabilidad democrática, legítima, eficiente y participativa, con un gobierno capaz, eficaz y eficiente, que busque el desarrollo sustentable, con capacidad de decisión y de responder a los retos de la globalización, hablamos entonces de una

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p.7

<sup>16</sup> ESAP, Programa de Gobernabilidad para Colombia, Escuela de ciudadanía. Bogotá. Enero 2.006 p. 19

<sup>17</sup> CAMOU. Op. Cit., p.15.



cultura política que como lo señala Camou “una cultura que habría de incorporar a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado”<sup>18</sup>

Esas construcciones sociales que hacen que la gobernabilidad democrática sea posible y más que eso, sea visible y exitosa, exigen grandes retos acordes con las cada vez nuevas exigencias y transformaciones sociales, basada en unas reglas generales de concertación, que integre a todos los actores comprometidos, como los diferentes grupos sociales, líderes, dirigentes, instituciones y comunidad en general, además de la representación del gobierno.

Estas nuevas exigencias o condiciones para un buen desarrollo de la gobernabilidad democrática parten de la necesidad de desarrollar una nueva cultura política con esfuerzos que deberán ir encaminados a generar equilibrios en los aspectos económicos, políticos, sociales y humanos; en otras palabras el fortalecimiento de la cultura política exige como condiciones tener una visión conjunta de desarrollo, una reflexión colectiva de la sociedad que se quiere construir, donde se fortalezcan los valores, los cuales inviten al sujeto a repensarse como parte activa del estado y con la consecuente responsabilidad que ello requiere, a través de un proceso educativo consciente, coherente y potenciado desde las propias capacidades, esta visión conjunta requiere ser aterrizada en planes a mediano y largo plazo, para que se garantice continuidad en las políticas, eficiencia y suficiencia en los resultados.

En la apuesta por el proceso de presupuesto participativo a través del cabildo en Pasto, se puede reflexionar sobre la intención de los gobierno locales por dar continuidad a este modelo, apuesta que también ha sido respaldada por la comunidad con el propósito de ver reflejado a mediano y largo plazo el desarrollo equitativo; a futuro éste será un indicador que nos permita establecer el impacto del proceso en la sociedad y su incidencia en la vida cotidiana, teniendo en cuenta además la ciudad que se desea, la proyección urbana, el fortalecimiento de las redes sociales y todo lo que encierra el valor de lo público que también está permeabilizado por lo privado, además deberá haber una articulación con las políticas regionales y nacionales.

---

<sup>18</sup> Ibíd., p.24.

Otra condición está dada por el fortalecimiento institucional, donde se incluyan los actores sociales y espacios de interlocución sociedad- estado y la organización de políticas públicas que representen el verdadero sentir y promuevan soluciones conjuntas desde la legitimidad, generada por la confianza en las instituciones y de liderazgos individuales o colectivos de quienes promueven este proceso con capacidad para convocar y comprometer a la comunidad y a los dirigentes.

Aunque los actores sociales, ya fueron descritos previamente se debe destacar también que como proceso local han permitido recuperar, potenciar y generar liderazgos individuales y colectivos con actores sociales reconocidos, podemos mencionar a las organizaciones comunitarias de base como las juntas de acción comunal, los voceros ciudadanos, la red de organizaciones no gubernamentales, que han generado un verdadero protagonismo y que han liderado procesos al interior y exterior de sus localidades, no sin esto reconocer que se hace necesario continuar despertando estos liderazgos legítimos y motivar mas a los jóvenes y a los niños en la inclusión en estos procesos.

Finalmente y como otra condición imprescindible de la gobernabilidad democrática encontramos la participación que promueva el empoderamiento de los ciudadanos, con resultados en el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo humano, estos elementos constituyen condiciones básicas que deben estar presentes como sinergias para garantizar resultados reales en torno a la gobernabilidad democrática.

Es claro, que las demandas sociales se pueden expresar y verse de forma visible en eventos como los cabildos, donde la comunidad representada en sus dirigentes sociales, comunitarios y políticos, articulan sus intereses, ejercen sus derechos, enfrentan sus obligaciones, median sus diferencias y presentan sus exigencias ante las autoridades municipales quienes deben responder y adoptar políticas públicas en los temas que son demandados por la sociedad civil.

El cabildo, se constituye en una valiosa herramienta que es tomada desde las comunidades y potenciada desde las administraciones locales; que posibilita mejorar la gestión pública, para racionalizar el gasto, fijar prioridades y vigilar su cumplimiento; todo esto motivado desde la sociedad civil y sus voceros, pero también con el apoyo constante y real de la administración pública, tomando como eje fundamental de este encuentro la concertación ciudadana, lo que debe permitir avanzar sustancialmente hacia la legitimidad política, pues los logros de esta experiencia en buena medida se ven reflejados en el equilibrio político basado en el ejercicio de un gobierno que genere confianza en los ciudadanos capaces de actuar con responsabilidad, autonomía, eficiencia en su labor y amplia participación, elementos fundamentales que concretan y hacen visible la gobernabilidad democrática.

Con relación a lo anterior el cabildo se establece tanto en el escenario propio como en el proceso de la articulación del estado con la sociedad, donde se materializa la democracia, lo que significa que entre más armonicen las demandas sociales con las respuestas del gobierno más gobernabilidad democrática obtendremos. En ese marco de ideas es posible afirmar que los cabildos participativos definen una gran diferencia entre un modelo de gobernabilidad inconsulta que teníamos en otro tiempo y una naciente gobernabilidad democrática que se materializa tanto en el proceso mismo de consulta como en los resultados obtenidos de esa acción de gobierno. Es así como la sola consulta ciudadana en los cabildos es un logro de un tipo de gobernabilidad democrática, en razón del ejercicio participativo y deliberativo, seguramente faltará un trecho para conquistar una democracia más integral en el sentido de corroborar decisiones consensuales y mejorar los niveles de gobernabilidad.

### 3. CATEGORIAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Profundizando la gobernabilidad democrática desde la óptica del trípode de sus componentes: legitimidad, eficiencia y participación, podremos contrastar estas tres categorías con la realidad de los cabildos implementados en la ciudad de Pasto, para la definición del presupuesto participativo. La legitimidad está ligada al consenso, la eficiencia que no es solo un problema administrativo sino sobre todo una categoría política, y finalmente la participación política y social que activa la democracia.

#### LEGITIMIDAD

Si entendemos que “la gobernabilidad se sustenta en los grados de confianza, que exista entre gobernantes y gobernados; en la medida que los gobernantes generen confianza en los gobernados, su gobierno será más legítimo, y en la medida que estos confíen en aquellos su gestión podrá ser mas desprevendida y eficiente”<sup>19</sup>

La legitimidad se va gestando por la creciente confianza de los ciudadanos en los actos de gobierno que se materializan en uno de los aspectos más importantes que es el manejo presupuestal; es necesario decir que ésta confianza es incipiente y es selectiva por cuanto quienes acceden al conocimiento y al proceso de consulta presupuestal todavía es una minoría, pero que finalmente es representativa.

En Pasto, a través de los cabildos participativos, se fortalece la legitimidad en la medida que los dirigentes sociales y comunitarios, conocen, deliberan y proponen sobre el tema del presupuesto municipal, que ahora pueden acceder a un proceso de distribución o por lo menos de priorización de proyectos.

Los cabildos, se constituyen en el espacio donde fluye primero la información oficial sobre el presupuesto, se presentan las alternativas de priorización de proyectos y finalmente se tiene la posibilidad sino total de decidir sobre la inversión, lo que permite una gobernabilidad basada en el reconocimiento ciudadano sobre la gestión de gobierno municipal.

Así, pues la legitimidad, se erige sobre la transparencia de un manejo presupuestal y reconocimiento de unos actos de gobierno que los consideran concertados; la comunidad y el gobierno municipal ha encontrado en el espacio de los cabildos la mejor alternativa para establecer un vínculo de gobernabilidad, que

---

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

cada vez se democratiza por la respuesta gubernamental a las demandas sociales.

En las lecciones aprendidas en los cabildos, se puede afirmar que la legitimidad se construye a partir de las visiones compartidas de los actores institucionales y sociales frente al desarrollo local en el que se refleja el propósito colectivo por alcanzar aquellas metas priorizadas en estos eventos en el marco de la solución de los problemas identificados por el estado y la sociedad.

Así por ejemplo, como dato estadístico general en cuanto a los proyectos presentados en los diferentes ejes encontramos que desde el año 2001 hasta el año 2007 se aprobó la inclusión de 786 proyectos en los respectivos presupuestos anuales, relacionados a continuación según la priorización de sectores realizada por las comunidades de acuerdo a su prelación:

184 proyectos de acueducto y alcantarillado.

145 proyectos viales

116 proyectos deportivos

112 proyectos educativos

74 proyectos parques

39 proyectos culturales

28 proyectos de electrificación

25 proyectos productivos

23 proyectos de seguridad y convivencia

12 proyectos de salud;

10 proyectos en agricultura y

8 proyectos sociales

Del total de los 786 proyectos aprobados, se han ejecutado 623 por un valor de \$58.198.152.587, otros 179 proyectos están en proceso de ejecución y 37 se declararon Inviabiles por razones técnicas, jurídicas, ambientales o financieras.

Cuadro 2. Ejecución física y financiera cabildos 2001, 2003,2005 y 2007

**EJECUCION FÍSICA Y FINANCIERA  
CABILDOS 2001,2003  
2005 Y 2007**



CONCEPTO	TOTAL FISICO	% EJEC	TOTAL
<b>Ejecutados 100%</b>	607	77,23%	58.198.152.587
<b>En ejecución</b>	36	4,58%	3.259.970.267
<b>Contratados 100%</b>	6	0,76%	436.597.347
<b>En contratación</b>	19	2,42%	3.291.301.436
<b>Preinversión 100%</b>	25	3,18%	5.652.560.394
<b>En Preinversión</b>	41	5,22%	5.526.832.406
<b>Por iniciar proceso</b>	15	1,91%	1.341.716.212
<b>No viables</b>	37	4,71%	1.711.603.444
<b>SUBTOTAL</b>	<b>786</b>	<b>100,00%</b>	<b>79.418.734.093</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Pasto. Planeación y Presupuesto Participativo. Resultados evaluación cabildos 2001 – 2003 – 2005 y 2007

La legitimidad de la gobernabilidad en Pasto, ha ido de la mano de un buen liderazgo ejercido por los últimos alcaldes que han permitido la participación y evaluación comunitaria de las acciones gubernamentales, especialmente en la inversión social, con la priorización de los proyectos, donde se determina el interés y las necesidades de los diferentes ejes además de una mirada conjunta de la proyección urbana, pero igualmente se puede afirmar que éste mismo proceso generó un liderazgo social comunitario fruto de la dinámica participativa que canalizaron las expectativas ciudadanas.

## EFICIENCIA

El estado por su parte, necesita demostrar y aplicar cada vez más eficiencia, no solo entendida desde el punto de vista técnico administrativo sino desde el punto de vista de la dinámica socio política para seleccionar las demandas sociales que se constituyen en los problemas socialmente relevantes y darle trámite a su respuesta eficaz.

“La eficiencia significa construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficiencia de las políticas públicas necesarias en el proceso. Pretende profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras y de sostenibilidad financiera en las experiencias.”<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ibid., p.24.

La gobernabilidad se democratiza en la medida de esas respuestas eficaces a las demandas sociales que debe conocer, priorizar y seleccionar de manera consensual con la comunidad para encontrar salidas efectivas en la implementación de políticas públicas.

Pero la eficiencia se identifica aun mas en los resultados concretos que la comunidad visibiliza a sus peticiones y acuerdos asumidos consensualmente en los espacios de deliberación democráticos.

Con seguridad, los cabildos, han servido como punto de encuentro y de partida para la eficiencia de un gobierno municipal que debe por una parte priorizar proyectos con el acompañamiento comunitario y más adelante materializar en resultados a la vista de la comunidad que se convierte en el mejor auditor de la eficiencia.

La eficiencia si se quiere se podría medir mediante el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal pero igualmente se privilegia el cumplimiento de las decisiones adoptadas en los cabildos frente a la inversión social prioritaria en cada comuna y en cada barrio, mediado por el uso óptimo de los recursos destinados en cada proyecto.

Lo anterior permite construir unos indicadores de eficiencia municipal, tanto desde el orden técnico en el ponderado de las metas de cumplimiento de las inversiones en los sectores básicos, la optimización de los recursos, pero también desde el orden social y político en el entendido de la evaluación que la comunidad hace de la gestión municipal.

## PARTICIPACION

“La participación es un elemento fundamental de la gobernabilidad, en cuanto aporta información importante sobre las características de la demanda social y por ser además un proceso pedagógico que construye ciudadanía constantemente, para que día por día el ejercicio del gobierno y de la participación se cualifiquen”<sup>21</sup>, podemos decir entonces que la participación, en especial cuando se orienta a edificar un proyecto de acción colectiva de la comunidad, se convierte en instrumento esencial para construir esa relación que entendemos por gobernabilidad, pues favorece el encuentro de los actores involucrados en el desarrollo de una comunidad, su interlocución y su concertación, para el establecimiento de relaciones transparentes y cooperantes.

---

<sup>21</sup> PNUD., Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina, Bogotá Diciembre 2.004. p. 24

La participación de los asociados en la distribución presupuestal expresa una voluntad colectiva, es un avance en los procesos de interlocución con el estado, quien ya no es el único responsable en diseñar y gestionar el futuro de sus asociados. Esta es una de las principales características de la democracia, la libertad de todos los ciudadanos a participar en las actividades públicas y dentro de ellas, el ejercicio de gobernar. Sin embargo, es posible que en el Municipio de Pasto que por muchos años se vio restringido el derecho ciudadano a la participación, solo en las últimas administraciones se facilitó dicha participación, lo que explica con seguridad que ésta no es lo suficientemente sólida para transformar esa cultura política.

La anterior exclusión política como económica y social, llevó a reducir los canales de expresión de los ciudadanos a la protesta y cuando las instancias de gobierno convocaban a la comunidad para participar era para el ahorro de la mano de obra en el caso de las obras públicas construidas con "participación comunitaria", en el mejor de los casos.

Se debe tener en cuenta que ahora la ley otorga un marco para ser exigible el derecho a la participación. El ponerlos en práctica y hacerlos efectivos depende de los niveles de organización, responsabilidad y compromiso que demostremos los ciudadanos. Aquí es donde se vuelve relevante el concepto de la cultura política en Pasto, como forma de empoderamiento social en instrumento para avanzar en la lucha por espacios de decisión cada vez más públicos y más democráticos en temas tan sensibles como los presupuestales.

A través de la participación en los cabildos, las organizaciones sociales y comunitarias del municipio de Pasto se han ido fortaleciendo progresivamente, pues entienden que es la única manera de interlocución con el estado y lograr algunas reivindicaciones concretas para su comunidad.

Con el fortalecimiento de la sociedad civil desde una perspectiva socio céntrica, se profundiza la democracia, pues no se toma al estado como referencia, sino que se parte del supuesto de que la democracia se realiza al interior de la sociedad civil y es allí donde se debe desarrollar. La participación de esta sociedad civil representada en los dirigentes sociales y comunitarios, fortalece por una parte a sus organizaciones y desarrolla una gobernabilidad democrática por otra en el ámbito de lo público pues se afirma que fortalecer la sociedad civil significa fortalecer su relación con el estado.

Así mismo fortalecer la sociedad civil es fortalecer la dimensión pública, es decir fortalecer lo público, por lo tanto debe darse una interacción entre estado y sociedad civil en espacios públicos de participación, determinando que lo público desborda lo estatal y se establece en lo colectivo, en el bien común, para este caso los bienes y servicios obtenidos por el presupuesto participativo.



La participación en los cabildos ha producido un efecto igualmente benéfico la superación del individualismo, que los ciudadanos se unan en entorno a sus intereses colectivos y que actúen de manera solidaria, en palabras de Cortina: "percatarse de que resulta razonable compartir con otros las cargas y los beneficios en una sociedad que, a fin de cuentas, es su sistema de cooperación, la capacidad de "tomar intereses en" algo, no sólo de "obrar por interés ".

La participación dentro del modelo tradicional de planeación se limita a considerar a los actores sociales como objeto de estudio y/ o sujetos pasivos de su desarrollo, en consecuencia ésta se reduce a informar a la comunidad, a considerarla como posible mano de obra barata o simplemente para aprobar lo que otros han decidido como su necesidad, interés y problema a resolver; los resultados poco satisfactorios de esta forma de planeación por sus costos sociales, económicos y culturales; y el surgimiento de una nueva forma de relacionarse el estado y la sociedad civil consignada en la constitución nacional de 1991, amplió los escenarios y con ella otras formas de planeación y participación en donde, los actores sociales con sus necesidades, intereses y conflictos adquieren mayor relevancia.

En cuanto a la participación dentro del proceso de cabildos, encontramos algunos datos que hacen referencia al impacto social de estos, reconociendo una dinámica variable, presentando diferentes conceptos de la comunidad que encuentra en un mayor porcentaje valido el proceso, que además reconocen en él mayores aciertos que errores.

“El 63% de los encuestados opina que la realización de cabildos ha tenido un impacto altamente favorable para la comunidad y el municipio en general, el 86% de los ciudadanos considera que los cabildos son un espacio importante para la participación y el 91% opina que los cabildos facilitan una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones porque permiten presentar proyectos a la administración municipal, tener mecanismos de control social y de mayor eficiencia en la ejecución de recursos, identificar necesidades con proyección de ciudad y tener democracia en las decisiones comunitarias. El 26% de la población encuestada considera que los cabildos han tenido un impacto escasamente favorable para la comunidad, el 6% de los encuestados opinan que los cabildos no son un espacio importante para la comunidad porque hay manipulación por parte de funcionarios que ya tienen trazados sus proyectos con algunos dirigentes que pretenden cargos públicos, el 4.6% opina que el proceso no ha logrado una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones, el 33% opina que la escasa participación es una debilidad del proceso, el 23 % opina que participan siempre las mismas personas”<sup>22</sup>,

---

<sup>22</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Planeación y presupuestación participativa - Resultados evaluación cabildos 2001 – 2003 – 2005 y 2007.

Lo anterior nos permite verificar la percepción de la comunidad sobre el impacto positivo de los cabildos, teniendo en cuenta algunas dimensiones evaluadas como son: identificación de necesidades; participación y decisión comunitaria; mecanismos de control social; priorización de inversión de recursos financieros.

También permite aproximarnos a las categorías seleccionadas para nuestro estudio de la gobernabilidad democrática así: en la identificación de necesidades se logra una relativa concertación de comunidad y gobierno municipal, el conocimiento del presupuesto y su distribución de acuerdo a priorizar lo más importante aproxima a una transparencia, permitiendo una **legitimidad** de las acciones de gobierno; la **participación** así sea limitada de la comunidad a través de sus voceros, le imprime unas características de democracia participativa y finalmente la inversión y optimización de recursos y realización de las obras priorizadas, visibilizadas por la comunidad son indicadores de **eficiencia** administrativa.

La participación en los cabildos, entonces, debe continuar siendo instrumento legal y legítimo de interlocución entre la sociedad civil y el estado local, pues éste proceso ha sido significativo, en términos de escenarios de encuentro, fortalecimiento de organizaciones sociales, de control social y de apropiación de unos instrumentos de planeación y evaluación de políticas públicas.

#### **4. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL.**

La historia ha demostrado, especialmente, en América Latina, la necesidad y exigencia de tener una mirada holística de los proceso de planeación y presupuesto, en el que la participación juega un papel decisivo, contraria a la mirada fragmentaria de la planeación tradicional, en que la dimensión socio cultural estuvo reducida e ignorada. Esta participación comunitaria en Colombia es promovida e institucionalizada por las nuevas leyes, decretos y estatutos, que establecen mecanismos, canales e instrumentos para la intervención de organizaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil en la definición, priorización y solución de los problemas del desarrollo local, estableciendo formas novedosas de cooperación entre estado y ciudadanía, democratizando la gestión pública.

La Gerencia Social está altamente relacionada con el ejercicio efectivo de éste modelo de planeación y presupuesto participativo, pues ayuda a producir resultados mucho más efectivos. Lleva a un uso más eficiente de los recursos existentes, posibilita consensos, influye en la transparencia de los programas, con un mejor y útil control y seguimiento de los mismos, promueve el desarrollo de habilidades para el desarrollo y la superación de conflictos e intereses de las comunidades; el verdadero reto está en saber mezclar equilibradamente la teoría de la participación de las comunidades, con la realidad donde ésta se manifiesta y los elementos que facilitan que una comunidad llegue a tener una real y profunda inclusión y participación socio política y esto la lleve efectivamente a lograr verdaderos resultados de gobernabilidad, para mejorar los niveles de desarrollo local y regional.

La Gerencia Social, aparece en estos propósitos y esfuerzos participativos, más concretamente refiriéndose a los procesos de presupuesto participativo como iniciativa gubernamental local, en el municipio de Pasto, como un aporte de valiosas herramientas para coadyuvar a entender el desarrollo participativo de un modo tal que la participación en el escenario del cabildo, sea aceptada como el ejercicio del derecho de los ciudadanos y comunidades a intervenir en su propio desarrollo.

La Gerencia Social entendida como ese conjunto articulado de principios, prácticas y conocimientos, que busca intervenir en el desarrollo social, se convierte en un elemento valioso para los procesos de presupuesto participativo, pues busca garantizar la creación de valor público, el fortalecimiento de la democracia, el buen ejercicio de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la ciudadanía, como lo señalan los lineamientos dados por el instituto Interamericano para el Desarrollo Social –INDES-, “los cuatro resultados del desarrollo los establece los fines de la gerencia social que buscan la reducción de la desigualdad, la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del estado democrático,

y el fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable, bajo los criterios y principios de eficacia, equidad y sostenibilidad<sup>23</sup>.

Generando valor público, se fortalece la ciudadanía y la gobernabilidad democrática, como un ejercicio efectivo de derechos y de responsabilidades, que implican un compromiso entre todos los actores sociales y políticos, con políticas claras en espacios de concertación y dialogo, capaces de influir en la construcción de una visión integral y estratégica, para dar soluciones efectivas a las realidades sociales y constituir el capital social, entendido éste, como la capacidad que tiene un grupo humano de emprender acciones colectivas para el beneficio de todos.

Así mismo, en este ejercicio de construcción social, los logros deben encaminarse a hechos concretos como reducir niveles de pobreza, de desigualdad social, de paternalismo y dependencia por parte de la sociedad civil que se ha acostumbrado a dejar hacer y dejar pasar, en los bajos o nulos niveles educativos, de tal manera que se visualiza un vacío desde la sociedad de su capacidad de interactuar en los espacios de participación política de manera unificada, pues la capacidad organizativa se limita al accionar de grupos focales que no trascienden su accionar en la construcción de sociedad más allá de sus intereses, con el propósito de mejorar las condiciones de vida, favorecer la inclusión, crear valor público, logrando la participación efectiva de los grupos socialmente excluidos en las políticas y programas sociales, de lo contrario se seguiría en un modelo tradicional, donde la participación es mas de cifras y de apariencias que de ideas y toma de decisiones; pues si el ser humano se encuentra en estos bajos niveles de pobreza debe resolver prioritariamente estas necesidades básicas. La búsqueda del desarrollo socio político es entonces un gran desafío que se nos plantea en medio de las desigualdades y diferencias, cuyo horizonte es el bienestar colectivo, generando para ello voluntad de concertación, creación y reconstrucción de canales de participación y gobernabilidad democrática.

En el departamento de Nariño, concretamente en la ciudad de Pasto, los últimos gobiernos han hecho una apuesta político-social con el intento de incluir procesos participativos en la formulación, implementación, seguimiento y control de los programas de gobierno municipales, ellos asociados en su mayoría a los cabildos.

Para la Gerencia Social es importante rescatar espacios como el cabildo, que se convierte en instrumento participativo para el control político y el acercamiento de las comunidades a los niveles de toma de decisiones del estado, generando empoderamiento. En este sentido, el cabildo es un mecanismo que opera a partir de la importancia y reconocimiento y compromiso que las comunidades otorgan a

---

<sup>23</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL – INDES. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La Gerencia Social INDES. Washington, D.C. 2004. P. 3

este tipo de participación ciudadana que les permite expresarse y que su voz sea oída por el estado local, que le transfiera poder y así tomar parte en la proyección conjunta de lo que se desea a futuro a partir de lo que existe y los esfuerzos mutuos que se deberán hacer para lograrlo.

El cabildo como mecanismo de participación, permite institucionalizar la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. El fortalecimiento de la gestión municipal implica emprender acciones destinadas a desarrollar habilidades, destrezas, conocimientos y oportunidades de los distintos actores involucrados en las políticas del desarrollo local; las organizaciones comunitarias, sociales, no gubernamentales y estatales y la formación y/o fortalecimiento de liderazgos para intervenir en los procesos de toma de decisión a nivel local, líderes comunitarios que puedan contar con mejores herramientas que les permitan asumir una actitud reflexiva, una actuación transparente y coherente con la realidad y hacer una verdadera representación de los intereses de la comunidad a la que representan, con capacidad de generar acuerdos en torno a la visión compartida de futuro. La educación entonces, juega un papel fundamental, una de las inversiones prioritarias que la sociedad reclama, y su carencia se convierte quizá en una de las más grandes debilidades que impiden hacer una verdadera participación, invertir en el recurso humano es una forma de acumular capital y capacidad competitiva que haga frente a las nuevas realidades, una sociedad educada reflexiona sobre eventos presentes y futuros, combate eficazmente la corrupción, promueve mejores niveles de vida, y desarrolla principios solidarios para fortalecer la cooperación y la responsabilidad colectiva.

La buena gobernabilidad depende también de nuestra capacidad para participar, para controlar, para dirigir y decidir. Solo si se armonizan los propósitos de la comunidad con las acciones de los gobernantes se logrará una gobernabilidad que profundice la democracia y legitime lo público. Por ello es necesario que la comunidad se involucre con los proyectos, realice seguimiento de ellos denote eficiencia e interés para lograr resultados en pro de sus sectores, favoreciendo la participación directa y eficiente, pues la comunidad debe ser protagonista, buscando soluciones frente a sus propias problemáticas, en donde también confluyan todos los actores sociales, con un sentido de identidad y responsabilidad colectiva, superando el silencio, el conformismo y la corrupción que conllevan a crear incompetencias y desconocimientos ciudadanos.

Reconocemos que se han dado pasos importantes en estos proceso de crecimiento democrático, el reto actual es ampliar y fortalecer los espacios de participación de las comunidades, los que se pueden evidenciar no solo en la planificación sino también en la ejecución y control de los proyectos, también en lograr la inclusión activa de todos los actores sociales reconociendo el pluralismo participativo y la fuerza comunitaria organizada; así como la voluntad política del estado hacia el fortalecimiento de la democracia participativa, procesos que deben ser constantemente reflexionados, validados y legitimados.

## 5. CONCLUSIONES

Se puede afirmar que uno de los resultados más divulgados en estos procesos de gobierno es el haber logrado mayor participación de diferentes actores a través del cabildo, entendido como un espacio de encuentro de la comunidad y de los representantes del gobierno local. La participación política a través de este mecanismo, permite apreciar un mayor empoderamiento de las comunidades respecto de sus derechos ciudadanos y sus logros concretos, volviéndose actores principales y agentes de cambio. Sin embargo este mecanismo podría ser más eficaz si la sociedad civil lo considerara en mayor grado como un medio de expresión, de derechos y participación real y eficiente que haga evidentes los logros dentro de la gobernabilidad democrática.

En Colombia, no se ha tenido la experiencia legítima y frecuente de realizar cabildos, como un ejercicio de verdadera gobernabilidad democrática, pues la legislación le da a estos un carácter mayoritariamente consultivo e informativo, que no posibilita una real toma de decisiones en asuntos de interés público por la comunidad y además a esto se suma que en muchos casos no ha existido la voluntad política de algunos dirigentes, sin embargo la experiencia continuada en el municipio de Pasto, ha buscado aprovechar esta herramienta del cabildo para democratizar los procesos y propiciar una significativa participación comunitaria, permitiendo una creciente legitimidad por el encuentro del proyecto comunitario con el proyecto estatal. Ha servido, entonces, de motor hacia la eficiencia gubernamental, y la participación ciudadana, esto permite asegurar finalmente que este proceso de presupuesto participativo ha gestado elementos decisivos en el ejercicio de una gobernabilidad democrática en construcción.

La Gerencia Social, permite realizar un análisis reflexivo y crítico del proceso de presupuesto participativo, y concretamente del cabildo como elemento clave en la construcción de gobernabilidad democrática, en aras de corregir lo malo, fortalecer los aciertos e incluir lo pertinente; con el gran reto de ampliar y fortalecer los espacios de participación de las organizaciones sociales, instituciones y todos los actores sociales que representan la base social, en torno a la planificación, ejecución, control y evaluación, de los proyectos, integrando las reglas del juego democrático con bases amplias de consenso social.

La Gerencia Social busca orientar procesos de desarrollo social, con una mirada holística, partiendo del sentir de las comunidades y al mismo tiempo trasladarlos al ser humano en particular, con una misión que propenda por el rescate de los valores y el fomento de la ética como elemento esencial del quehacer humano, buscando un desarrollo endógeno, hacia una verdadera formación del individuo, comprendiendo que lo que sucede en el exterior del ser humano no es más que el reflejo de lo que éste lleva dentro de sí; cuando se suscitan cambios desde sí mismo, también cambian las situaciones externas que le rodean, partir de lo individual, desde el fomento y formulación de su propio plan de vida, con metas

claras, esfuerzos organizados y también del desarrollo de habilidades y conocimientos que le generen pertenencia y amor por su espacio por su localidad y región, para ser un individuo capaz de proponer y aceptar retos hacia un verdadero cambio social donde la participación en espacios como el cabildo, sea un elemento surgido desde sus deseos y necesidades internas hacia búsquedas colectivas, con políticas claras de mejoramiento y construcción de capital social.

El cabildo, elemento clave en los procesos socio políticos de los últimos gobiernos en Pasto, es un espacio real de encuentro del estado y la sociedad civil donde se evidencia que entre mayor armonía haya entre las demandas y propuestas sociales con las respuestas y resultados del gobierno más fuertes y visibles serán los proceso de gobernabilidad democrática, los que además cobran sentido en la medida en que se viabilicen prácticas de buen gobierno que permitan lograr la recuperación y generación de confianza en la gestión pública y a la vez de conciencia en la responsabilidad social a través de proceso formativos tanto para gobernantes y equipos de gobierno, como para la sociedad civil que debe comprender lo público como un espacio propio y cercano, al cual debe acudir para hacer valer sus derechos, cumplir sus deberes, comprometerse con el ejercicio de la ciudadanía, en la construcción de una visión conjunta de futuro.

Igualmente este proceso reflexivo permite concluir que la participación de los ciudadanos no solamente es efectiva, si se establecen los canales adecuados para que ella se lleve a cabo, sino que es necesario además crear las condiciones básicas para su realización, como unas condiciones sociales que le permitan acceder adecuada y eficientemente a esos espacios de participación, con condiciones básicas de educación, salud, habitad y lo que represente la satisfacción de las necesidades básicas; que sitúe a la población civil en igualdad frente a la posibilidad de participar en la toma de decisiones colectivas más allá de los indispensables para procurar la supervivencia, con la esperanza de que estos espacios de participación como el cabildo no sean asumidos únicamente como instrumentos legales sino como verdaderos paradigmas para alcanzar la solidaridad y la convivencia ciudadanas hacia un verdadero y efectivo desarrollo social.

En una sociedad que se considere justa, es necesario que exista inclusión social y equidad; promover las libertades y derechos individuales y colectivos es un papel que se debe asumir desde la Gerencia Social, donde todos los hombres y mujeres que conforman la población, sin ninguna discriminación de raza, sexo, creencias, etc. desarrollen este compromiso y sentido de responsabilidad social; inclusión de la que nos habla Licha en el debate sobre desarrollo político, “el capital social se constituye por los valores éticos de una comunidad, el grado de confianza entre sus miembros, su colaboración y su capacidad de entender y apoyar al otro, partiendo de un reconocimiento propio, del entorno inmediato y mediato; solo así se podrá llegar a una verdadera participación e inclusión que supere la asistencia a reuniones informativas y de decisiones inmediatas y poco representativas en los

procesos de crecimiento y cohesión social, sino que superen los espacios formales y trascienda a los espacios de la cotidianeidad donde se logre una verdadera inclusión social”<sup>24</sup>. En esta medida el cabildo como una forma de participación y de inclusión social, pero también política; busca salirse de los escenarios puramente representativos y previsibles para pasar a un verdadero desarrollo del ser humano y del uso de sus facultades, deberes y derechos humanos universales, hacia una convergencia colectiva en ejercicio de la gobernabilidad democrática.

Si se fortalece el capital social, que hace referencia a las relaciones entre la sociedad y las instituciones, es decir la sinergia existente entre estado y comunidad, de un lado el gobierno que provee bienes y servicios de manera efectiva y de otro la sociedad civil organizada que genera un ambiente en el cual el accionar gubernamental se hace eficiente gracias a su apoyo y participación, el resultado se verá reflejado en un mejor ejercicio de la gobernabilidad democrática, con mayor y mejor participación, hacia la búsqueda del desarrollo óptimo de las competencias laborales; la efectividad de los mecanismos de gobierno y su correcta aplicación; el buen desempeño de los funcionarios públicos; la generación de confianza en los gobernantes; la reducción en la corrupción administrativa; la formulación de normas que garanticen el estado social de derecho, y a su vez el fortalecimiento de la ciudadanía, con capacidad para emprender acciones colectivas para el beneficio de todos.

Los cabildos participativos en Pasto han contribuido de alguna manera a la construcción de una gobernabilidad democrática, en primer lugar por una creciente *legitimidad* ganada por parte de la administración que se refleja en unos grados de confianza de la ciudadanía hacia el ejercicio de gobierno, igualmente a un apoyo al liderazgo de personas e instituciones involucradas en este proceso de presupuesto participativo y ejecución de las obras priorizadas.

En segundo lugar, *la participación* de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, propiciada inicialmente desde el gobierno municipal y exigida igualmente por los actores comunitarios a través de unos cabildos que se han ido institucionalizando cada vez más, ha determinado una cultura política participativa que se fortalece en la medida tanto del número de participantes como en la calidad y nivel de participación, dinamizando una democracia local.

En tercer lugar, la concreción de las obras planeadas, concertadas y verificadas por la comunidad le concede un grado de *eficiencia* a la administración que se ve obligada a cumplir, mejorar, optimizar y a someterse a una evaluación permanente que se traduce finalmente en un reconocimiento social.

---

<sup>24</sup>BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias Innovadoras. Isabel Licha - Editora. Washington D.C. 2002 s. P.53



## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Pasto mejor. Plan de Desarrollo 2004-2007. Raúl Delgado Guerrero - Alcalde Municipal. Total p. 97.

\_\_\_\_\_. Plan de desarrollo municipal 2008 – 2011 “Juntos podemos mas”. Eduardo Alvarado Santander Alcalde. Total p 83

\_\_\_\_\_. El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial. Comisión Europea, Comune Di Venezia, Secretaria de Hacienda y Tesorería Municipal de Pasto, San Juan de Pasto 2005, total p. 45

\_\_\_\_\_. Cabildo Abierto Un paso Hacia el Desarrollo de Nuestras Comunidades. Promoción para la democracia y participación ciudadana. Alcaldía Proyecto Común. San Juan de Pasto 1997. Total p 30

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO,. Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias. Isabel Licha Editora. Washington D.C. 2002. Total p 308

CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Estabilidad, Gobernabilidad y Democracia. México, IFE, 1995, total p.28.

ESAP, Programa de Gobernabilidad para Colombia, Escuela de ciudadanía. Bogotá. Enero 2.006 total p. 39

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL – INDES- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La gerencia social INDES. Washington, D.C. 2004. Total p. 13

La Gerencia Social - Desarrollo local: Retos y campos en los procesos de planeación y gestión participativa en el municipio de Pasto. Aportes a la democracia de Nariño. Especialización en Gerencia Social, Centro de Estudios e investigaciones latinoamericanos, Universidad de Nariño, Fundación Social. Pasto – 2009.

JUAN RIAL, Gobernabilidad, partidos y reforma polca en Uruguay (1987), en Revista Mexicana de Sociología, No 2, abril-junio de 1988, p. 11

NORBERTO BOBBIO, El Futuro de la Democracia 1984, FCE, México, 1986, p. 35

PARRA ERAZO, Oscar Hernán. Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una vivencia. Fundación corona, Foro Nacional por Colombia, Corporación viva la ciudadanía, Fundación Social, Corporación Región, CIDER-UNIANDÉS, Corporación Transparencia, Banco Mundial. Pasto, Octubre 2002. Total p. 46.

PNUD., Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina, Bogotá Diciembre 2.004. Total p 30.