

**LA METODOLOGÍA EN EL PROCESO EN LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PASTO. UNA PROPUESTA DESDE LA  
GERENCIA SOCIAL**

**MARTHA CECILIA GIRALDO MUÑOZ**

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

**LA METODOLOGÍA EN EL PROCESO EN LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PASTO. UNA PROPUESTA DESDE LA  
GERENCIA SOCIAL**

**MARTHA CECILIA GIRALDO MUÑOZ**

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

**ASESOR  
Esp. Javier Rodríguez**

**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 1ª del acuerdo Nª 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, Marzo 8 de 2010

## RESUMEN

La Planeación y Presupuesto Participativo es un instrumento que permite fortalecer la democracia de la gestión pública, generar valor público y desarrollo social; con la metodología se desarrollan procesos para aumentar la capacidad de análisis, de sistematización y construcción de propuestas de manera organizada y coherente para elevar las condiciones de vida de las comunidades en situación de precariedad. El presente artículo describe las fases, los elementos principales, los actores sociales que han participado durante el proceso en los últimos años en el municipio de Pasto. A la gerencia social le corresponde revisar la contribución del presupuesto participativo para la construcción de un modelo de democracia participativa para la ciudad.

## ABSTRACT

The Planning and Participative Budget is an instrument that allows to strengthen the democracy of the public management, to generate public value and social development; with the Methodology processes are developed to increase the capacity of analysis, of systematization and construction of offers in an organized and coherent way to raise the living conditions of the communities in situation of precariousness. The present article describes the phases, the principal elements, the social actors who have taken part during the process in the last years in the City of Pasto. Then, the Social Management is responsible of checking the contribution of the participative budget for the construction of a model of democracy.

## CONTENIDO

PÁG.

LA METODOLOGÍA EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PASTO. UNA PROPUESTA DESDE LA GERENCIA SOCIAL.....	8
• ANTONIO NAVARRO.....	10
• EDUARDO ALVARADO.....	11
• RAUL DELGADO.....	13
• EDUARDO ALVARADO.....	16
REFERENCIAS.....	26

## **La metodología en el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Pasto. Una propuesta desde la gerencia social.**

La Planeación y el Presupuesto Participativo es una herramienta de intervención democrática que permite la formación de ciudadanos interesados en la transformación de los asuntos públicos. También, se constituye en un espacio de replanteamientos de los principios de la democracia que propicia la cualificación de los líderes y crea condiciones para la densificación del tejido social, todo ello porque reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas. Además, comprende dinámicas sociales y políticas alrededor de la identificación de problemas con miras a formular proyectos y mejorar la calidad de vida de las comunidades. Es decir, un proceso de carácter político que involucra como punto de partida los medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.

El presente artículo hace énfasis en el campo de observación, Metodología, formulado en la investigación de Planeación y Presupuesto Participativo del Municipio de Pasto y liderado por el CEILAT, en el cual se pretendió describir las fases desarrolladas en el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo durante los periodos de gobierno a partir de 1995 hasta 2011; así como también, identificar elementos principales (diferencias y semejanzas) ; presentar los actores que participaron en dicho proceso; e identificar la contribución del proceso en la creación de la propuesta de desarrollo social hacia la construcción de un modelo de democracia participativa.

Es así, como la Metodología fue definida por el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo (P&PP) 2004 – 2007. Propuesta básica de la Secretaría de Desarrollo Social Municipio de Medellín Abril 15 p. 17 define la metodología así:

La metodología general que inspira la formulación y desarrollo del programa de P&PP es de carácter constructivista. Ello quiere decir, que su diseño nunca estará terminado por completo, sino que estará sometido permanente a prueba y discusión, buscando el mejoramiento continuo a partir de integrar reflexiva y abiertamente críticas y sugerencias que las y los diferentes implicados en el proceso pudiesen hacer. Igualmente, la búsqueda por hacer de P&PP una política pública de carácter democrático y sustentable lleva a que su diseño y ejecución garanticen al máximo la articulación de eficacia técnica y legitimidad (eficacia) política, teniendo como soporte el apoyo y la apropiación del programa por la ciudadanía. En esta dirección, las formas que emerjan y se adopten en cada etapa, incluida ésta, reflejarán en gran medida el diálogo intercambio sostenido con los diversos públicos que interactúan con y en el programa.

Para el ejercicio investigativo se tuvo en cuenta la revisión documental, los conversatorios con funcionarios de la administración municipal y líderes comunitarios y con el equipo de la línea de investigación del CEILAT; entrevistas estructuradas individuales con miembros de las Juntas de Acción Comunal de las diferentes comunas y corregimientos del municipio de Pasto.

El proceso metodológico se fue fortaleciendo a través de los periodos de gobierno, se involucraron diferentes actores sociales como instituciones públicas, privadas, educativas, entre otras. Uno de los objetivos del ejercicio es la descripción de las fases de los periodos de gobierno que vale la pena relacionar a continuación:

**ANTONIO NAVARRO (1995-1997)** en este periodo de gobierno se desarrolló la fase *Preparatoria*, donde se organizaron y prepararon los funcionarios del gobierno municipal, se identificaron los representantes de la sociedad civil y líderes comunitarios. Los funcionarios organizaron las temáticas correspondientes a la planeación, la reglamentación, se elaboraron planes de trabajo y cronograma de actividades que permitieron la ejecución de los eventos, se preparó información sobre los techos presupuestales, entre otros; en *el Diagnóstico Participativo*, se tuvo en cuenta la intervención de los actores en la toma de decisiones, así, lo define el documento Cabildo abierto un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades (1997) pág. 29

La metodología se sustentó en el diagnóstico que se realizó para determinar problemas y necesidades de la comunidad; una vez identificados los problemas, se calificaron y se priorizaron teniendo en cuenta la gravedad y el impacto en la población; luego se analizaron los factores favorables y desfavorables que contribuyeron a brindar alternativas de solución.

Este proceso permitió a la comunidad beneficiaria, además, de involucrarse en la toma de decisiones pertinentes frente a las necesidades de su comunidad, empezar a confiar en las políticas del gobierno municipal; en *la Definición y aprobación*, la comunidad realizó el diagnóstico y la priorización de sus necesidades teniendo en cuenta el techo presupuestal para la ejecución; se priorizaron los proyectos y se concertó entre la comunidad y el alcalde porque sobrepasaban el techo presupuestal asignado, en este caso se ajustaron los proyectos y se hizo consenso con la comunidad para que facilitaran recursos humanos o materiales a favor del proyecto; en *la Legalización del cabildo*, se incluyeron los compromisos adquiridos en el cabildo abierto se elaboró el plan anual de caja, donde se tuvieron en cuenta proyectos comprometidos en cabildo; en *la ejecución y el control*, se tuvo en cuenta la contratación de obras y convenios comunitarios, la comunidad realizó veeduría ciudadana, la administración brindó la información solicitada

e impulsó mesas de trabajo con la comunidad para evaluar el estado de avance de las obras; en la *Entrega de obra*, los actos de entrega y recibo a satisfacción estuvieron a cargo de la administración municipal y la comunidad.

En la alcaldía de Jimmy Pedreros (1998-2000) el trabajo para la participación fue limitado, sin embargo, continuaron los cabildos comunitarios los que brindaron a la comunidad el espacio abierto de concertación, participación y negociación con la administración Municipal.

**EDUARDO ALVARADO (2001-2003)** en este periodo se desarrollaron actividades tendientes al ejercicio de la participación de los grupos y comunidad en general. Participar es hacer democracia, es tomar parte en las decisiones importantes. Las decisiones importantes de la administración pública son las que definen que hacer con los recursos, como lo manifiesta Oscar Parra (2002) P. 45

Con más logros que dificultades sin desconocer que el proceso no es lineal, sino que está en constante construcción y perfeccionamiento, se ha impulsado un proceso que queda en manos de la comunidad, líderes, gremios, Concejales, funcionarios y Consejeros, para que se siga transitando en el camino de la Participación Ciudadana, con la idea o intención de convertir a Pasto y sus cabildos en modelo mundial a imitar y los Cabildos sean el Patrimonio Ciudadano de Pasto.

La Formulación Participativa del Plan de Desarrollo se constituyó en la entrada al Sistema de Planeación y Presupuesto Participativo. Se retomó el Plan de Ordenamiento Territorial, se apoyaron en diversas fuentes metodológicas, pensando en incluir a todos los actores representativos de la ciudad, se complementó con la renovación democrática del Consejo Territorial de Planeación (CTP). (Remitirse al documento de Planeación y presupuesto Participativo elaborado por el grupo investigador ubicado en el CEILAT); el

*Proceso del presupuesto participativo*, se realizó a partir de la asignación de techo presupuestal, el equipo institucional facilitó los instrumentos utilizados los cuales fueron la ficha de identificación y la matriz de priorización de proyectos (ver en el documento en el CEILAT); en la *concertación y diálogo*, se realizaron varias entrevistas, conversatorios, grupos focales y líderes comunitarios que hacen parte del proceso de planeación y presupuesto participativo de Pasto; se realizaron los precabildos, con los dirigentes, se presentó el Plan con las proyecciones financieras, se establecieron las reglas de Juego, se determinaron los techos presupuestales; en los cabildos se calificaron los proyectos y se priorizaron. Se constituyó la Asamblea de Voceros Ciudadanos para el presupuesto participativo que se refiere a la participación en los cabildos. Según lo planteado por Fabio Velásquez y Esperanza González (2003) p. 289

La experiencia de Plan y Presupuesto Participativo de Pasto se desarrolla desde febrero de 2001, y busca que la ciudadanía se vincule activamente al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos que se han definido como parte del presupuesto de los Cabildos. El énfasis de la experiencia tiene que ver con el ejercicio del presupuesto participativo, ésta se articula a un momento previo con la participación en la formulación del Plan de Desarrollo de Pasto.

Este proceso pretendió involucrar a la comunidad en la participación desde la formulación de los proyectos hasta la ejecución de los mismos en el área urbana siendo completamente novedoso para la misma, logrando el propósito para el cual fue creado; la *Consolidación del sistema de planeación y presupuesto participativo*, comprende el ajuste y alimentación del banco de proyectos, el rediseño institucional, la creación de la agencia de desarrollo local y la evaluación del proceso con apoyo de la fundación social.

**RAÚL DELGADO GUERRERO (2004-2007)** en esta alcaldía los procesos participativos dieron sentido de apropiación y empoderamiento, tanto a funcionarios, como habitantes del municipio. Se demostró que es posible la legitimidad antes que la institucionalidad, ya que no se tomaron decisiones sin antes consultar a los actores sociales y se trabajó en función de un beneficio común.

El proceso se desarrolló a partir de dos fases: la primera, la *Formulación participativa del plan de desarrollo*, donde se parte de la necesidad de la participación ciudadana en la construcción del desarrollo de la sociedad; *los Precabildos* son los espacios de participación donde los líderes comunales se forman para intervenir activamente en el proceso de planeación y presupuesto participativo, el *camino al cabildo*, una vez asignados los techos presupuestales se inicio el proceso de concertación en asambleas comunitarias de comunas y corregimientos; se reunieron dirigentes, juntas de acción comunal de barrios y veredas, representantes de organizaciones comunitarias y líderes de las localidades para la identificación de proyectos prioritarios para la comunidad; en la *concertación comunitaria*, se levantaba un acta de compromiso para llevarlas al cabildo final como documento de acuerdo comunitario, que se constituiría como la base para la negociación con la administración municipal; en el *Cabildo*, se presentaron los proyectos de impacto en las comunas y corregimientos que fueron acordados comunitariamente en las asambleas previas, realizadas por la comunidad ante la administración local; en los *planes corregimentales y comunales*, se avanzó en la construcción de la propuesta metodológica para la formulación de dichos planes por parte de la Alcaldía municipal, conjuntamente con otras instituciones.

La segunda fase, se desarrolló a partir de la *Presupuestación participativa*, con la socialización del plan de desarrollo basado en la concepción de desarrollo humano sostenible, según el documento de Planeación y presupuesto participativo de Pasto. Sistematización

participativa del proceso 2004 – 2007 de Torres Guillermo y otra (2005) p. 11 la cual se define:

La construcción del enfoque de desarrollo humano sostenible que presupone la participación de las personas no solo como actores económicos, no solo como productores y consumidores sino como ciudadanos en sistemas democráticos que garanticen su derecho a intervenir en la discusión y toma de decisiones en los asuntos públicos y también, el cumplimiento de sus obligaciones con la convivencia, el bien común y con el mayor de los valores: la dignidad humana que entraña libertad y responsabilidad, autonomía y solidaridad y que debe entenderse como la posesión de derechos humanos, su efectividad y el gozar de garantías y condiciones para su pleno ejercicio.

Es así como, se puede decir que el hombre desde su complejidad hace que la definición de desarrollo humano sostenible supere las teorías del desarrollo fundamentadas en lo económico y lo cultural; teniendo en cuenta que el desarrollo no es solo crecimiento económico, el cual es condición necesaria pero de ninguna manera suficiente por dos razones: La una porque el bienestar o bien vivir de las personas, que debe ser el objetivo trascendente del desarrollo, implica necesariamente equidad y redistribución de ese crecimiento y la segunda, porque el ser humano para ser feliz no solo requiere satisfacer sus necesidades materiales

*Los ejes estratégicos* como la convivencia, seguridad y justicia, empleo y productividad, entre otros, permitieron dar respuesta a través de objetivos, las estrategias, los programas, las metas y los derechos; los *criterios de calificación de los proyectos*, son el resultado de las propuestas hechas por la comunidad en el proceso que se inició con los talleres de planeación y presupuesto participativo en comunas y corregimientos; la *asamblea de delegados*, es un

espacio para el diálogo directo entre la administración municipal en cabeza del alcalde y los representantes de la comunidad; los *precabildos*, fueron los espacios de participación donde los líderes comunales se formaron para intervenir activamente en el proceso; las *asambleas comunitarias*, permitieron crear formas de integración y lugares de encuentro de las comunidades, allí, se convoca a los ciudadanos para recuperar su papel en el desarrollo de sus localidades; en el *cabildo*, se firmó el acta de compromiso que contenía los compromisos establecidos entre la comunidad y la administración municipal (ver documento CEILAT); en la *concertación final*, después de una negociación, las partes involucradas en el proceso llegaron a acuerdos, estas se dan entre gobierno municipal y la comunidad; la alcaldía contó con el apoyo del sistema de información de resultados de la gestión pública -SIGER- el cual es definido en la Sistematización participativa del proceso 2004 – 2007 (2005) p. 52

La herramienta que permite hacer un seguimiento transparente, oportuno y adecuado a los resultados del Plan de Desarrollo Municipal PASTO MEJOR, tanto en la parte física de avance de metas como la parte financiera que involucra la inversión en los proyectos propuestos por las dependencias de la Alcaldía. El objetivo del SIGER es apoyar al municipio en la programación y gestión necesaria para el logro de las metas trazadas en el Plan, y brindar información y entendimiento a la ciudadanía sobre su cumplimiento.

Este sistema, permitió la realización del seguimiento a los procesos desarrollados por la alcaldía teniendo en cuenta la programación, la ejecución y el control de los proyectos que se estaban ejecutando, vigilar la inversión de los mismos de acuerdo con lo estipulado en los contratos, verificar las obras terminadas, entre otros. Reafirmando la importancia metodológica de una fase de seguimiento.

**EDUARDO ALVARADO (2008- 2011)** en este periodo de gobierno se retomaron las fases de los anteriores, se consolidaron y se implementaron otras como: la *organización* y la *planeación*, consiste en la planeación metodológica, operativa y administrativa del proceso, para la fundamentación y ejecución de las etapas siguientes; el *Diagnóstico* y *fundamentación*, se refiere a la definición de lo que el proceso y los espacios de participación pretendieron lograr en un plazo determinado a partir de la evaluación realizada a los anteriores cabildos y a procesos de investigación gestados desde la academia; en la *Programación financiera*, se realizó la evaluación financiera de los procesos del 2001 al 2007, se definieron los *techos presupuestales*, los rubros posibles de asignación de recursos, el porcentaje del presupuesto destinado a cabildos, los recursos destinados a proyectos de ciudad, teniendo en cuenta la identificación de necesidades por sectores y la inscripción de proyectos; los *Pre-cabildos*, se desarrollan talleres que se realizan con la participación de dirigentes barriales y habitantes de las comunas y dirigentes veredales, con el fin de concertar las ideas de proyectos que se presentaron en los cabildos; los *Cabildos*, se realizan en cada comuna y en cada corregimiento con el fin de priorizar y concertar los proyectos que serán incluidos en el presupuesto municipal, ya que son asambleas ciudadanas. El momento culminante de los cabildos es la firma del acta entre el Alcalde y los líderes de las comunidades; en la *ejecución*, las diferentes dependencias que tienen que ver con la realización de las obras y programas, implementan la ruta de contratación y legalización para la ejecución física de los recursos priorizados y asignados en Cabildos; el *Seguimiento*, se hace una vez establecido y firmado el contrato con todos los requisitos legales, se realiza con la comunidad, veedurías, SIGER y los instrumentos de monitoreo establecidos para el seguimiento a los proyectos.

La *Sistematización*, agrupa los resultados del proceso, la ruta metodológica, el impacto de la inversión pública, los procesos de organización social, los procesos de formación y los

diversos eventos los cuales serán sistematizados, de forma tal que sirvan como modelo de democracia participativa y se puedan replicar en otros espacios; la *Réplica*, permite la continuación al proceso que se venía desarrollando en los anteriores periodos de gobierno, partiendo de la retroalimentación que facilita el crecimiento y mejoramiento de la planeación y presupuesto participativo, la retroalimentación la define Oscar Parra (2002) como: La fase cíclica mas explicita del proceso, hace referencia a la socialización, validación, implementación y aplicación de los productos elaborados para su proyección en otros espacios y como la forma para reinventar los procesos para su constante mejoría.

Los elementos principales que forman parte de un segundo objetivo del ejercicio investigativo, se refieren a las semejanzas y diferencias que se presentaron durante los periodos de gobierno:

En cuanto a las semejanzas se destacan, teniendo en cuenta la secuencia de cada periodo: en la administración de Antonio Navarro se conformó el quipo multidisciplinario con la participación de las diferentes instituciones, se realizó la definición de compromisos en los cabildos, la firma de actas, la contratación de obras, los convenios comunitarios, los actos de entrega y el recibo de obras; para el caso de Eduardo Alvarado en su primera administración se realizó la asignación de techo presupuestal, el equipo institucional, los instrumentos que facilitan la ejecución del proceso (ficha de identificación, matriz de calificación de proyectos), la concertación y el diálogo con la comunidad, la realización de precabildos y cabildos y se instaura el banco de proyectos; cabe destacar que Raúl Delgado participó en los últimos periodos de gobierno, lo que facilitó el desarrollo ininterrumpido del proceso, por tanto se dio continuidad a la metodología.

Las diferencias están enmarcadas en los procesos, en el gobierno de Antonio Navarro, se cumplió con la realización del diagnóstico participativo, la capacitación a los líderes,

realización de talleres para los cabildos abiertos; mientras que en la alcaldía de Eduardo Alvarado, los planes de gobierno se incluyeron a partir de la primera alcaldía, el proceso manejó dos niveles el temático y el geográfico, se creó la agencia de desarrollo local. El enfoque metodológico se hizo con el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) y se complementó con la renovación democrática del CTP (Consejo Territorial de Planeación); por su parte, en el gobierno de Raúl Delgado, se dio la cualificación de la participación, se implementó el precabildo, el camino al cabildo, el cabildo, se hicieron planes de comunas y corregimientos, el modelo se basa en el enfoque de Desarrollo Humano (desarrollo de capacidades para el bienestar Social), asamblea de delegados (socialización de techos con líderes), aprobación de los criterios de calificación de los proyectos, se implementó el SIGER ( Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública ); y en la segunda alcaldía de Eduardo Alvarado, se dio la implementación del diagnóstico y la fundamentación del modelo, la programación financiera, el seguimiento, la sistematización y la réplica.

Los actores sociales son el tercer objetivo de este ejercicio, participaron en el proceso metodológico desde su inicio instituciones comprometidas en pro del mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, de salud, educación, entre otras. Entre ellas están: la Dirección de Planeación Municipal con sus representantes; alcalde, secretarios, corregidores, y comisarios; representantes del sistema político: los concejales; representantes de la sociedad civil y líderes comunitarios: ediles, directivos de las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, juntas de padres de familia, fondos de servicios de docentes; La secretaría de Desarrollo Comunitario; Instituciones universitarias y ONG, Fundación Social y Programa Suyusama (evaluación del proceso) ; Secretaría de Educación y Cultura; Corporación Plenilunio y la Fundación Fundar de Pasto.

Por otro lado, se pretende reconocer desde la gerencia social la contribución del presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia participativa, ésta, percibe el desarrollo como proceso, teniendo en cuenta que éste se consigue a partir del crecimiento económico y el progreso de la sociedad, para aumentar las posibilidades de las comunidades y fortalecer las capacidades individuales y colectivas, para ello se debe tener en cuenta las bases éticas de la gerencia social, que para Kliksberg (2004) p. 324 son el compromiso de servicio, profesionalidad, respeto por las comunidades asistidas, orientación a la participación, los valores y capital social, responsabilidad social empresarial, la noción de equidad, la superación de las discriminaciones. A partir de lo anterior, se soporta la fundamentación de la gerencia social donde se debe cimentar el ejercicio profesional; se sugiere para la planeación y el presupuesto participativo la intervención tres campos del saber como son:

La Política Pública la política es para Alejo Vargas (2001) p 2: un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que buscan soluciones, o al menos que los problemas sean manejables; cuyo objeto es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad; a partir de las necesidades de bienes y servicios de la misma. Su fundamento está en los conceptos, modelos y enfoques que permiten el juego de intereses; las relaciones dinámicas entre los actores y las instituciones públicas. Además, retoma la administración pública para el proceso de toma de decisiones y mejorar la efectividad de dichas políticas; así mismo, pretende orientar el proceso metodológico con participación ciudadana para que los recursos estatales sean destinados en forma eficiente y eficaz logrando el desarrollo social.

A la Gerencia Pública le corresponde realizar propuestas encaminadas al liderazgo en el sector público, la provisión de bienes y servicios a los actores sociales necesitados de la población, el diseño y la gestión de las organizaciones públicas enfocados hacia los objetivos,

resultados, el análisis de las capacidades institucionales. La modernización del Estado, según Carolina Tohá (1996) Internet [www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie.../Prosur](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie.../Prosur) *TohaSolari* significa:

La modernización del Estado como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos. El foco está, por una parte, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otra parte, se busca incorporar técnicas de gestión más avanzadas para dar más eficacia y eficiencia al funcionamiento de las instituciones públicas.

El Estado debe modernizarse y comprometerse con el bienestar social de la comunidad brindando oportunidades para el desarrollo integral, es necesario garantizar a todos los miembros de una sociedad, movilizar plenamente sus capacidades y participar activamente en el desarrollo social.

Al Desarrollo Social le compete el análisis de las transformaciones sociales a partir de las políticas sociales, teorías, propuestas de modernización económica y productiva, el análisis de los conflictos sociales, el papel de las instituciones, entre otros. Como lo define el Departamento Nacional de Planeación (2006) p.6 una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan -o deberían utilizar- en su tiempo libre.

El Estado debe promover el desarrollo social, trabajar sobre las estructuras organizacionales; en la medida que exista igualdad se aumenta el capital social, el bienestar de la sociedad y la capacidad democrática, para lograr el desarrollo sostenible.

La gerencia social por retomar los aportes de la política pública, de la gerencia pública y el desarrollo social, debe generar propuestas encaminadas a reducir los niveles de

pobreza, de desigualdad social, fortalecer los estados democráticos y de ciudadanía; 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, donde definan las fases metodológicas tal como se han identificado en los procesos de planeación y presupuesto participativo en los diferentes periodos de gobierno en la ciudad de Pasto; como lo refiere Kliksberg (2005) p,37: la gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social.

Para efectos de crear un acercamiento a la teoría sobre la metodología del presupuesto participativo se retoma a Elmira Niebles (2006) p.17 cuando se refiere a la Teoría fundada:

Su objetivo es generar teoría, a partir de datos que se hayan recogido en contextos naturales, teoría enraizada, teoría fundada, teoría fundamentada, es decir, que las especulaciones teóricas estén amarradas al mundo empírico. Fórmulas teóricas basadas en datos que son hallazgos. Formulaciones teóricas de la realidad, representadas en categorías empíricas a la luz de las que se trata de lograr cierta conceptualización. Al emplear la teoría fundada, el propósito primario es generar modelos explicativos de la conducta humana que se encuentren apoyados en los datos. La recolección de información y su análisis tiene lugar de manera simultánea.

De esta manera, se puede concluir que la planeación y presupuesto participativo en el municipio de Pasto debe tener un modelo metodológico que sea aplicado en futuros programas de gobierno el cual es construido a partir del enriquecimiento de experiencias anteriores y como resultado de la investigación del proceso de planeación y presupuesto

participativo; cada periodo de gobierno ha implementando nuevas fases metodológicas, que han permitido la participación de los actores sociales convirtiéndose, en un espacio donde las comunidades manifiestan sus necesidades a través de proyectos los cuales son priorizados conjuntamente con la comunidad y la Administración Local para ser ejecutados y así, mejorar las condiciones de vida de la población, por tanto, está enmarcado dentro unas políticas que protegen y dan cobertura a la cuestión social.

Desde la gerencia social se plantea una propuesta metodológica que sirve de modelo al proceso de planeación y presupuesto participativo, por tanto es necesario apoyarse en los planes estratégicos de los municipios, según lo define Isabel Licha (2000) p.74: Los planes estratégicos son documentos que consolidan los consensos en torno a las necesidades de desarrollo local, siendo a la vez instrumentos que permiten la inserción de tales diagnósticos en la agenda gubernamental. Estos planes pretenden el desarrollo integral de las entidades territoriales; los realiza la administración municipal conjuntamente con el equipo institucional y la comunidad.

La planeación estratégica implementa una metodología para la formulación de los planes de las comunas y los corregimientos para hacerla accesible a los comités; es así que, el cabildo se convierte en un espacio de participación democrática para desarrollar los procesos dirigidos a la comunidad beneficiaria. A continuación se sugiere el modelo metodológico para el proceso de planeación y presupuesto participativo en el municipio de Pasto:

1. Formulación participativa del plan de desarrollo: se cuenta con la participación de la Dirección de Planeación Municipal con sus representantes; alcalde, secretarios, corregidores, y comisarios; Representantes del sistema político: los Concejales; Representantes de la sociedad civil y líderes comunitarios: ediles, directivos de las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, juntas de padres de familia, fondos de

servicios de docentes; La secretaría de Desarrollo Comunitario; Instituciones universitarias y ONG, Secretaría de Educación y Cultura.

2. Organización y planeación: hace referencia a la preparación metodológica, operativa y administrativa del proceso.

3. Diagnóstico y fundamentación teórica: se refiere a la definición de lo que el proceso de presupuesto participativo y los espacios de participación pretenden lograr en un plazo determinado a partir de la evaluación realizada a los cabildos y a procesos de investigación gestados desde la academia.

4. Programación financiera: se debe realizar la evaluación financiera de los procesos anteriores, se definen los techos presupuestales, los rubros posibles de asignación de recursos, el porcentaje del presupuesto destinado a cabildos, los recursos destinados a proyectos de ciudad, teniendo en cuenta la identificación de necesidades por sectores y la inscripción de proyectos.

5. Presupuesto participativo: se realiza la asignación de techo presupuestal a partir de ficha de identificación de proyectos, la matriz de calificación de los mismos. En los precabildos se priorizan los proyectos, se hace una rendición de cuentas, se realizan talleres de formación y se adoptan las reglas de juego, por último, se llega a la concertación y el diálogo y la realización de cabildos.

6. Cabildos: se realiza la aprobación de proyectos que serán incluidos en el presupuesto municipal, se logra la concertación final y se firma el acta entre el alcalde y los líderes de las comunidades.

7. Ejecución: se hace la contratación y legalización para la ejecución física de los recursos priorizados y asignados en Cabildos.

8. Seguimiento: se hace una vez establecido y firmado el contrato con todos los requisitos legales, con la comunidad por medio de veedurías ciudadanas.

9. Sistematización: contiene los resultados del proceso, la ruta metodológica, el impacto de la inversión pública, los procesos de organización social, los procesos de formación y los diversos eventos los cuales serán sistematizados, de forma tal que sirvan como modelo de democracia participativa y se puedan replicar en otros espacios.

10. Réplica: permite mejorar el proceso, retroalimentarlo y difundirlo para que sirva de modelo en otros espacios del territorio nacional

A continuación se plantean las fases metodológicas con su respectiva descripción para dar coherencia al cabildo:

1. Definición del problema: se define la problemática con la comunidad de manera participativa y se priorizan las necesidades.

2. Descripción de los problemas priorizados en forma de causa y efectos: se deben precisar los problemas y luego, articular su interpretación al interior del comité.

3. Objetivos: a partir del análisis de los problemas, se establecen las metas de los objetivos cuantificables.

4. Diseño de los proyectos: se trata de preguntar qué hacer y con qué, qué recursos y qué se espera o cuales resultados, para alcanzar las metas.

5. Se identifican los responsables de la ejecución de los proyectos.

6. Presupuesto de proyectos: se estima el valor de cada proyecto priorizado y se desagregan los costos y las fuentes de financiación. Se identifican los recursos propios del municipio, lo que aporta el sector privado y la comunidad, en horas de trabajo comunitario.

7. Análisis de viabilidad política del proyecto: se analizan los opositores y aliados del proyecto y se emprenden acciones para validar el proyecto.

Finalmente, la planeación participativa se constituye en un espacio para la formación de la comunidad en asuntos públicos, que propicia la cualificación y el acercamiento de los actores sociales con la administración municipal donde se destaca la apertura a las iniciativas comunitarias generando cambios en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública.

En el municipio de Pasto el proceso ha permitido un aporte valioso en cuanto a la participación comunitaria se refiere (capacitación y empoderamiento de la gestión de su localidad), satisfacción para las administraciones municipales por el esfuerzo realizado en el aprendizaje durante los cinco periodos de gobierno transcurridos; para las instituciones que participaron en la producción metodológica, porque a partir de ella, se mantiene en construcción permanente, se fortalece con cada administración, de hecho que quien ocupe su lugar deberá darle continuidad.

A partir de la revisión documental, conversatorios con funcionarios de la administración municipal, líderes comunitarios, entrevistas estructuradas individuales con miembros de las Juntas de acción comunal de las diferentes comunas y corregimientos, se puede hacer una aproximación de la realidad con base en la información obtenida. (Ver documento CEILAT), se han obtenido resultados, algunos positivos y otros no lo son tanto, ya que se presenta inconformismo con el desarrollo del proceso porque no se cumple con las reglas pactadas en los cabildos, como lo manifiestan los actores involucrados.

Es por ello, la Gerencia Social espera generar gestión participativa del proceso que permita el fortalecimiento del capital social, que establezca un nuevo tipo de relación entre lo público y lo privado, con sentido ético y compromiso institucional.

## Referencias

- Alcaldía de Pasto. *Cabildo abierto un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades. Promoción para la democracia y participación ciudadana*, 1997. San Juan de Pasto, Nariño.
- Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas -CEILAT- (2009). *La gerencia social- desarrollo local: retos y campos en los procesos de planeación y gestión participativa en el Municipio de Pasto*. Especialización en Gerencia Social. Universidad de Nariño. Pasto. Manuscrito no publicado.
- Kliksberg, B.(2005). *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves (2)*; obtenido de: [http://vinculando.org/documentos/gerencia\\_social1.html](http://vinculando.org/documentos/gerencia_social1.html);
- Licha, I. (2000). *Instrumentos de la Gerencia Social; planeación local participativa*. INDES. Bogotá
- Niebles de las Salas, E. (2006) *Procesos Desarrollados por Gerentes Sociales de Ong'S exitosas en el ámbito de la gestión del tercer sector en Cartagena*. Cartagena de Indias
- Parra, O. (2002). *Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una vivencia-* Pasto. Manuscrito no publicado.
- Torres, G y Vallejo, M. (2007). *Planeación y presupuesto participativo de pasto. Sistematización participativa del proceso 2004 – 2007*. San Juan de Pasto. Fundación Social y Alcaldía de Pasto.
- Secretaría de Desarrollo Social Municipio de Medellín. (2007). *Programa de Planeación y Presupuesto Participativo (P&PP) 2004 – 2007*. Propuesta básica Documento borrador presentado a la discusión interna.

Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas. Capítulo II*. Almudena Editores.  
Bogotá, Colombia.

Velásquez, F. y otra. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*.  
Primera edición. Bogotá.

Tohá, C. y otro. (1996). *La modernización del estado y la gerencia Pública*.

Obtenido de: [www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie.../Prosur \\_TohaSolari](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie.../Prosur_TohaSolari).