

INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UN INSTRUMENTO EN LA  
INCLUSION SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO

CIELO MARIVEL CHAMORRO USAMAG

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010

INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UN INSTRUMENTO EN LA  
INCLUSION SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO

CIELO MARIVEL CHAMORRO USAMAG

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar el título de  
Socióloga

ASESORA

MARIANA VALLEJO  
Mg. Educación y Desarrollo Comunitario

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010

Nota de aceptación:

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
**LILIANA DAVILA HIDALDO**  
Jurado

-----  
**EDMUNDO GOMEZ ESPAÑA**  
Jurado

**San Juan de Pasto, junio de 2010**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado son responsabilidad exclusiva de sus autores”.**

**Artículo 1º del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

“...Agradecerles a todos ustedes queridos líderes comunales, habitantes de las diferentes veredas y del casco urbano de Catambuco, porque son ustedes quienes priorizaron esas necesidades, (...) porque son ustedes quienes son gestores de todo este proceso que tenemos, (...) sin ustedes no podríamos hacer nada....”

**Intervención en el Cabildo Corregimiento de Santa Bárbara**

“...Las innovaciones institucionales no tienen lugar en las sociedades, aunque sus élites políticas sean capaces de llevarlas a cabo, si no encuentran resonancia y apoyo entre una ciudadanía que previamente ha modificado sus orientaciones valorativas. Por lo tanto, los primeros destinatarios de un proyecto así no son los gobiernos, sino la ciudadanía, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, es decir, los miembros activos de una sociedad civil que trasciende las fronteras nacionales...”

**Jürgen Habermas**

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UN INSTRUMENTO EN LA INCLUSION SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO	17
1.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA	17
1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA	18
2. JUSTIFICACION	19
3. OBJETIVOS	21
3.1 OBJETIVO GENERAL	21
3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	21
4. MARCO REFERENCIAL	22
4.1 MARCO TEORICO	22
4.1.1 Presupuesto participativo	22
4.1.2 Cabildos	24
4.1.3 Proceso histórico de los cabildos	26
4.1.4 Participación	27
4.1.5 Democracia participativa	30
4.1.6 Exclusión social y territorial	32
4.2 MARCO SITUACIONAL	34
5. METODOLOGIA	36
6. ANALISIS DE INFORMACION	37
6.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO E INCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO	37
6.2 INCLUSION Y LA INTEGRACION SOCIAL	39

6.3 PLANEACION PARTICIPATIVA E INCLUSION EN PASTO	41
6.4 ARTICULACION DE LOS GRUPOS VULNERABLES AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	42
6.5 PROCESO DE INCLUSION EN EL MUNICIPIO DE PASTO	43
6.6 SITUACION ACTUAL DE LA POBLACION VULNERABLE - EXCLUIDA	46
6.7 RESULTADOS FRENTE A LA INCLUSION DE LA POBLACION EXCLUIDA	48
6.8 ESTRATEGIAS Y ROL DE LAS POBLACIONES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	50
6.9 ALGUNOS MECANISMOS Y ESTRATEGIAS PARA LA VINCULACION DE LOS SECTORES EXCLUIDOS	56
6.10 BENEFICIOS DE LOS SECTORES EXCLUIDOS DENTRO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	58
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
BIBLIOGRAFIA	67
ANEXOS	70

## LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. DOFA COMUNIDAD	71
Anexo B. DOFA INSTITUCIONES Y ADMINISTRACION MUNICIPAL	74
Anexo C. RECURSOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS Y COMPROMISOS DEL PLAN DE DESARROLLO	77
Anexo D. GRUPOS POBLACIONALES EXCLUIDOS	79
Anexo E. METODOLOGIA URB-AL DE LA UNION EUROPEA	80

## GLOSARIO

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** es la organización que lleva a cabo la acción pública, a quien se le encomienda el logro de los objetivos fijados por las instancias políticas.

**ALCALDE:** cabeza de gobierno de un municipio o territorio, y que en América Latina se elige a través de voto popular.

**CABILDOS:** el cabildo, ayuntamiento o justicia, fue la base de la organización civil en las fundaciones hechas por los conquistadores durante el doblamiento en el régimen colonial. Sin embargo, actualmente denominan comúnmente a los espacios de presupuestación participativa, donde la comunidad y la administración municipal entablan un diálogo, para llegar a la concertación de inversiones en el Municipio.

**CIUDADANIA:** conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno derecho dentro de una sociedad. Implica obligaciones a cargo de las instituciones públicas para responder a los compromisos de participación de los derechos conferidos.

**CIUDADANO:** concepto acuñado por Rousseau en el Contrato Social, presentándolo como un individuo autónomo capaz de otorgar o negar consentimiento a los gobernantes.

**COMUNA/CORREGIMIENTO:** según el Art. 318 de la Constitución Colombiana de 1991, son las divisiones administrativas que se hacen a nivel municipal “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”. A nivel urbano se habla de comunas y a nivel rural de corregimientos.

**CLIENTELISMO:** Relación entre alguien que otorga un favor o patrocinio y grupos peticionarios con beneficios para ambas partes.

**CONSENSO:** acuerdo sobre principios básicos que pueden adoptar dos formas: acuerdos sobre los objetivos a alcanzar y acuerdos sobre los procedimientos que han de emprenderse.

**CONTROL SOCIAL:** según R. Lapiere, con el término se hace referencia a la necesidad psicológica sentida por los sujetos de ser aceptados por los grupos en los que se integran (grupos status) o quieren integrarse (grupos de referencia). El control social, sería en tanto más intenso cuanto más reducido fuese el grupo de pertenencia, cuanto más dilatado fuese el tiempo durante el cual el sujeto interacciona en él y cuanto más íntimo y constante fuese el contacto con los restantes miembros del grupo.

En la acepción actual, se refiere a los medios mediante los cuales una sociedad procura asegurar la reproducción del orden, esto es, lograr el equilibrio interno para lograr que la vida en sociedad sea previsible y en esa medida, posible.

**CORREGIDOR:** es el representante de un corregimiento ante los entes gubernamentales, elegido por voto popular y por tanto encargado de velar por el cumplimiento de las

políticas locales de injerencia sectorial y por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de su zona.

**DEMOCRACIA:** procede del griego *demokratia*, a su vez de *demos*, pueblo y *kratos* autoridad y *kratein*, gobernar. La democracia es el orden político en el que la soberanía es ejercida por el pueblo. Todos los miembros adulto y capaces son ciudadanos con plenos derechos políticos.

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:** una de las debilidades de la democracia son los bajos niveles de participación; John Stuart Mill, ha arraigado la tradición de que resulta necesaria la participación política porque educa al electorado acerca de los procedimientos, personalidades y cuestiones.

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:** es la versión alternativa de la democracia directa. Podría denominarse también “democracia indirecta” porque permite que los individuos elijan a un pequeño número de personas para que los representen y hagan valer sus derechos.

**EDIL:** es el representante de una comuna, ante el ejecutivo para hacer valer los derechos de sus conciudadanos y concienciar en los deberes como habitantes de un territorio.

**EMPODERAMIENTO:** este concepto se utiliza para hacer referencia a la necesidad de que las personas objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan en su capacidad de controlar su propia vida. También puede ser interpretado el empoderamiento como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad.

**EXCLUSIÓN:** se define como el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado el acceso a los derechos básicos de ciudadanía (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), por tanto la exclusión tiene varias dimensiones y se presenta de forma diversa.

**FUNCIONARIO PUBLICO:** término que proviene de la experiencia británica y que alude a las personas que trabajan en los departamentos del gobierno. Quienes ingresan en la administración lo hacen para desarrollar una carrera profesional y para servir a cualquier gobierno que esté en el poder.

**INCLUSIÓN:** es la integración de la comunidad a las políticas y acciones que se emprenden con el fin de mejorar las condiciones de vida de todas y todos.

**JUNTAS DE ACCION COMUNAL – JAC:** son organizaciones civiles que propenden por la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades.

**JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES – JAL:** a partir de la Constitución de 1991 se convirtieron en la primera autoridad política de elección popular en cada localidad. Los ediles como representantes políticos tienen la enorme responsabilidad de articular en su labor cotidiana las instancias tanto de la democracia representativa como de la participativa en el nivel local.

**LIDERAZGO:** es aquella capacidad que tienen algunas personas para dirigir o conducir un grupo social, un partido político o cualquier otra colectividad. Se pueden enunciar dos nociones de líder, por un lado, la convicción emocional de que algunas personas son líderes y no deben su posición a ninguna relación funcional con los adeptos, sino a un aura, casi divina que los rodea. Por otro lado, está el concepto de liderazgo funcional, que hace referencia en las circunstancias en las cuales los grupos de personas se integran y organizan sus actividades hacia objetivos y en el modo en que la integración y la organización se realizan.

**MANO DE OBRA NO CALIFICADA:** se refiere a trabajadores que sin poseer formación profesional se desempeñan en actividades que requieren un mínimo de formación técnica.

**MINGAS:** voz que deriva de la palabra quechua *mink'a*, es una forma de organización ancestral en la cual niños, niñas, hombres y mujeres de todas las edades realizan un trabajo gratuito y en conjunto para hacer una obra que beneficie a toda la comunidad.

**PARTICIPACIÓN:** se define como el grado en el que los ciudadanos ejercen aquellos derechos políticos que les son conferidos constitucionalmente.

**PODER:** procede del latín *potere*. En la definición sociológica clásica es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en condiciones de hacer prevalecer su voluntad, incluso contra su resistencia, al majen de la base sobre la que las descansa dicha probabilidad. Es decir, al margen de si el ejercicio de poder es o no justo, es o no legítimo.

**PRESION SOCIAL:** es la acción que se aplica tanto a sujetos como a colectivos para lograr que adopten valores y creencias concretas, o bien conseguir que realicen unas conductas determinadas.

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:** espacios de participación, concertación y diálogo entre la Administración Municipal y la Comunidad con el fin de discutir las obras que se realizarán con una parte del presupuesto local de libre destinación.

**SISBEN:** es el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales. Esta es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular.

**UNIÓN EUROPEA:** la Unión Europea (UE) es una comunidad política de Derecho nacida para propiciar y acoger la integración de los pueblos y los Estados de Europa, compuesta por veintisiete Estados europeos, y establecida con la entrada en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), el 1 de noviembre de 1993.

**URB-AL:** programa regional de cooperación. El objetivo es fomentar el intercambio de experiencias entre colectividades locales de Europa y América Latina, desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.

**VULNERABILIDAD:** es un amplio concepto que encierra lo presente y lo potencial: se hace referencia a personas “vulneradas” cuando éstas ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esa incapacidad; por otro lado, se consideran “vulnerables” aquellas personas para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte.

## RESUMEN

La presente investigación ha sido producto de un trabajo de recolección de información iniciado en el año 2005, a propósito de ser Pasto, catalogado como una experiencia exitosa en Presupuesto Participativo. En tanto, lo que se ha buscado es indagar acerca de cómo el Presupuesto Participativo ó “cabildos” (como se denominan localmente) inciden en la inclusión social y territorial en el Municipio de Pasto, durante las dos últimas Administraciones, 2004-2007 y 2008 hasta primer semestre del 2010. Así mismo se mencionan los diferentes instrumentos que se emplean localmente para incluir a los grupos vulnerables en las políticas públicas locales.

La metodología del estudio está enmarcada dentro del Enfoque Crítico Social, el tipo de investigación es Cualitativo Interpretativo, se hace una combinación de metodologías etnográficas y de investigación – acción – participación; recurriendo a técnicas mixtas de observación participante, diálogo de saberes; importante mencionar que esta investigación está dentro del área de Desarrollo Comunitario extendiéndose este como un proceso destinado a crear mejores condiciones en el ámbito económico y social para toda la comunidad con la participación activa de ésta en y la mayor confianza posible en su iniciativa.

Así mismo este estudio está dentro de la línea de investigación de planeación y presupuesto participativo de la Universidad de Nariño, configurándose como un aporte en la documentación y evaluación de este tipo de nuevas prácticas participativas que generan identidad y empoderamiento social.

## ABSTRACT

This research has been product of a data collection started in 2005, intended to be Pasto, listed internationally as a successful experiment in participatory budgeting. Meanwhile, what has been sought to inquire into how the participatory budget or "chapters" (as they are called locally) impact on social inclusion and territorial cohesion in the town of Pasto, in the last two administrations, 2004-2007 and 2008 until the first half of 2010. It also mentions the different instruments used locally to include vulnerable groups in local public policies.

The study methodology is within the social critical approach, the type of qualitative research is interpretive, it is a combination of ethnographic methodologies and research - action - participation; important to mention that this research is within the area of community development spread east as a process to create better conditions in the economic and social development for the whole community with the active participation of the latter in and increased confidence possible in their initiative.

Also this study is part of the research planning and participatory budgeting at the University of Nariño, configured as an input in the documentation and evaluation of such new participatory practices that create identity and social empowerment.

## INTRODUCCION

En los últimos años, a nivel mundial se viene hablando de la importancia de generar espacios que permitan fortalecer y consolidar procesos de identidad ciudadana y de participación social, es así como los ejercicios de presupuesto participativo se han catalogado como mecanismos pedagógicos para generar y desarrollar ciudadanía. La información provista en todos los estudios de caso muestra que en ellos la participación de las comunidades no solo incluye oportunidades para que presenten y discutan sus requerimientos y demandas, sino también posibilidades para decidir sobre las posibles soluciones, asignando parte de los recursos disponibles para los aspectos que han sido considerados más urgentes y más generalizados requerimientos.

Adicionalmente, esos mecanismos también han incorporado procesos de formación y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y de sus líderes; posibilidades de ejercitar de modo permanente el seguimiento y el monitoreo y de evaluar los resultados obtenidos. En muchos casos, la implementación de esos resultados ha incorporado la activa participación de las comunidades, quienes aportan con trabajo, dinero y otros recursos materiales a la ejecución de algunos proyectos o contribuir a su funcionamiento y operación.

Por otra parte, la propia naturaleza de las discusiones sobre el presupuesto facilita una visión más amplia de los problemas urbanos en general y de manera específica a aquellos que se relacionan con su entorno inmediato, barrio, vereda, comuna, corregimiento. Ello implica no solo evitar los convencionales enfoques temáticos (si alguien tiene interés en un solo tema o asunto, lo defenderá como la prioridad más importante), pero también evitar las visiones de corto plazo (las únicas prioridades son aquellas inmediatas, de mi propio vecindario o comunidad). En los ejercicios de presupuesto participativo, tanto las autoridades locales como los ciudadanos tiene la posibilidad de escuchar otros puntos de vista que difieren de sus propios requerimientos y admitir que se debe atender primero a las necesidades más urgentes y evidentes de otros grupos.

Varios de esos procesos son aún relativamente pequeños y las experiencias acumuladas son todavía incipientes, parece que los presupuestos participativos están abriendo una nueva frontera a la gestión urbana, para beneficiar a las comunidades más pobres y socialmente excluidas en varias áreas básicas que incluyen los servicios de salud y la provisión de ambientes más saludables.

En ese sentido, la Administración Municipal de Pasto, ha venido trabajando con base en políticas de participación ciudadana, para lo cual se ha optado por la implementación del Presupuesto Participativo (PP en adelante), o cabildos como se los ha denominado localmente en todas las comunas y corregimientos del Municipio de Pasto, dándole identidad al proceso. Un cabildo es una reunión programada, en la cual se convoca a toda la población de una determinada comuna o corregimiento para que asista a la misma y en forma conjunta con los representantes de la Administración Municipal, priorizar las necesidades del sector y determinar su importancia, para lo cual se presentan varios proyectos y se somete a votación, donde se escoge como viables a los de mayor impacto y prioridad que la comunidad considere.

Por tanto, esta investigación indaga sobre la manera en que estos espacios permiten la inclusión social y territorial de los sectores vulnerables a nivel local, y del mismo modo, cómo existen iniciativas de inclusión de estos mismos sectores a las políticas municipales.

## 1. INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UN INSTRUMENTO EN LA INCLUSION SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO

¿Cómo incide el presupuesto participativo en la inclusión social y territorial en el Municipio de Pasto?

### 1.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA

El Presupuesto Participativo toma presencia en los escenarios políticos y académicos de América Latina después de un largo y quizá poco exitoso ciclo de reformas estatales que coincide con signos preocupantes de crisis en temas como la democracia. El proceso de la descentralización en Colombia, así como en otros países latinoamericanos, ha implicado cambios sustanciales en el Estado, la sociedad política y civil, y en la propia economía nacional, regional y local. Como en todos los casos, ha sido el resultado no de una demanda o iniciativa particular sino de la articulación de fuerzas actuantes tanto al interior como por fuera del Estado, con intenciones diferentes pero con un propósito similar: el trasladar recursos y competencias a los municipios y ampliar la participación ciudadana en la gestión pública.

Sin embargo, el traslado de competencias y funciones a los gobiernos locales no siempre ha significado el traslado proporcional de recursos necesarios para garantizar un adecuado cumplimiento de las nuevas responsabilidades. Frente a ello, en muchos casos los gobiernos municipales aunando esfuerzos con la comunidad han posibilitado la introducción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad procurando, resolver problemas prioritarios y emprender procesos de desarrollo local, momento en el que se da cabida a la inscripción de los Presupuestos Participativos; sin significar por ellos, que los presupuestos participativos sean el medio eficaz en la resolución de problemáticas locales.

En el Municipio de Pasto, estos espacios de participación a través de la presupuestación participativa, han tenido un matiz especial, ya que si bien es cierto en un inicio, fueron característica de una política administrativa, hoy por hoy, es la misma comunidad la que los reclama, los mejora y los consolida al interior de su sector, en tanto, en la actualidad se los considera como un patrimonio intangible de la comunidad, mas sin embargo vale la pena preguntarse si verdaderamente con estos mecanismos de participación y diálogo, los diferentes grupos poblacionales tienen voz y voto en la toma de decisiones, y si dicha participación supera a la simple asistencia, para llegar al seguimiento de los programas y proyectos que se pactan en los territorialmente denominados “cabildos”.

En este estado de cosas vale la pena cuestionarse si aquellos lineamientos que “identifican” a las administraciones que aplican el presupuesto participativo como política de gobierno se están dando en el Municipio de Pasto. Así mismo, tales políticas se establecen con el ánimo de ser una herramienta para combatir la exclusión social y territorial, pues siendo prácticas de carácter predominantemente participativo, se espera que todos encuentren en él un espacio para intervenir e involucrarse en la gestión local, con el fin de obtener impactos positivos, directos, intencionados y duraderos sobre ellos y sobre su propia realidad.

Por lo anterior, se hace necesario el estudio de los eventos de presupuestación participativa y su contribución a la lucha contra la exclusión social y territorial en el Municipio de Pasto, con miras a determinar la utilidad de este instrumento participativo en favor de los sectores excluidos.

## 1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Cómo incide el presupuesto participativo en la inclusión social y territorial en el Municipio de Pasto?

Preguntas de investigación

¿Cuál ha sido la articulación de los grupos sociales excluidos al presupuesto participativo?

¿Qué mecanismos se utiliza desde el presupuesto participativo para la vinculación de los sectores excluidos a los procesos?

¿Cómo se han beneficiado los sectores excluidos dentro del presupuesto participativo?

## 2. JUSTIFICACION

La presente investigación es un aporte a la construcción de conocimiento del proceso de presupuestación participativa que se adelanta en el Municipio de Pasto y al fortalecimiento de la línea de investigación que avanza en su consolidación en la Universidad de Nariño.

Sobre el tema, aun no se ha documentado, de modo que la investigación permitirá generar saber frente a la experiencia comunitaria e institucional que se desarrolla, brindando elementos para el fortalecimiento del proceso.

La presente investigación realizará un acercamiento a los cabildos como una forma de participación ciudadana, donde se suscita un diálogo entre los diferentes protagonistas, un diálogo entre la Comunidad y la Administración Municipal y el desempeño de éstas dentro de la región y más específicamente dentro del Municipio de Pasto.

Siendo el Presupuesto Participativo una de las políticas locales mejor aceptadas en varios países latinoamericanos, y habiendo surgido en Porto Alegre, Brasil, ha ido avanzando hasta llegar a reproducirse en localidades latinas y europeas. Sin embargo, mantiene rasgos comunes que hacen que la vivencia sirva como un punto de convergencia, entre ellos cabe mencionar entre otros los siguientes: desarrollo de la democracia, con lo cual el proceso debe garantizar la participación de manera amplia y voluntaria de la población; democratización de las decisiones de inversión; institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas de las acciones del gobierno y del uso dado de los dineros públicos; institucionalización del control social, para generar capacidad de gestión en la comunidad, donde ella interprete de manera veraz informes de gestión del gobierno municipal, vigiles el uso de los dineros públicos y propongan acciones para mejorar la gestión local y el logro del empoderamiento de la comunidad, así como de las organizaciones de base.

En este ámbito la implementación de la presupuestación participativa, se ha dado con el propósito de lograr que la comunidad sea promotora y gestionadora del manejo de sus recursos, definiendo ella misma sus necesidades y aspectos más prioritarios a los que hay que atender. Sin embargo, aún de los beneficios obtenidos, no se ha realizado un análisis de los impactos de los cabildos en temas como la inclusión social, si bien es cierto, existen registros de ellos, se circunscriben más al aspecto estadístico y demográfico, de ahí la importancia de entablar un diálogo con los actores directos, un diálogo al interior de los cabildos, para conocer las expectativas, los anhelos y las percepciones de los actores.

Es importante desde lo metodológico en la medida que permite identificar herramientas útiles para la Sociología y para la región que fortalezcan la participación ciudadana y comunitaria, teniendo en cuenta que en la Universidad de Nariño estando a la vanguardia de los retos y exigencias de la modernidad no solo en aspectos tecnológicos, sino ante todo sociales, ha abierto la "Línea de investigación de planeación y presupuesto participativo", en este sentido la presente investigación se enmarca dentro del mismo interés, teniendo en cuenta entre otras cosas, que hasta el momento aun no se ha incursionado a indagar si este tipo de prácticas participativas afectan de algún modo la histórica exclusión social y territorial, sin desconocer eso sí el gran aporte que tienen

como ejercicios democráticos, comunitarios y de diálogo y encuentro entre la población y la administración local.

### 3. OBJETIVOS

#### 3.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar como el Presupuesto Participativo incide en la inclusión social y territorial en el Municipio de Pasto.

#### 3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

Analizar la articulación de los grupos sociales excluidos al presupuesto participativo

Identificar cuales han sido los mecanismos que se implementan en el presupuesto participativo para la vinculación de los sectores excluidos.

Determinar cómo se han beneficiado los sectores excluidos en el presupuesto participativo en Pasto

## 4. MARCO REFERENCIAL

### 4.1 MARCO TEORICO

4.1.1 Presupuesto participativo. Tiene sus inicios en Brasil en el año 1989 por iniciativa del gobierno de la Prefeitura (Municipio) de Porto Alegre, Capital del Estado de Rio Grande do Sul, con apoyo y creciente repercusión popular, basándose en la participación directa de la población en las diferentes fases que forman la elaboración y ejecución del presupuesto municipal. Según Oscar Rea Campos <sup>1</sup> dicha práctica tiene su origen en las movilizaciones populares de los años 70 y 80, que buscaban la distribución de la riqueza concentrada en las ciudades brasileñas y protestaban en contra del estado autoritario, responsable del surgimiento de inmensos barrios marginales desprovistos en su totalidad de condiciones dignas de vida. En ese mismo contexto se dan tendencias políticas partidarias, como por ejemplo el Partido de los Trabajadores quienes luchaban por la democratización de la esfera local, en la búsqueda de nuevos valores y criterios para la administración pública.

Estos dos procesos, diferentes por su escenario, pero ambos defensores de mejores condiciones de vida, de ciudadanía y de reducción de clientelismo y de corrupción en las prácticas administrativas y promotores de la incorporación de la sociedad organizada en las administraciones municipales, dieron espacio para que la participación social influyera en las decisiones relacionadas con políticas públicas; dicha participación social estaría desde entonces basada en el deseo de romper con los procesos históricos de exclusión y segregación de los sectores populares y la constitución de una nueva esfera pública que promueva y dinamice la relación entre el estado y la sociedad civil “ampliando la cogestión en las ciudades y los mecanismos de control del Estado”.<sup>2</sup>

En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba, a partir de ese momento, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.

La historia de la elaboración y de la ejecución de los presupuestos públicos en Brasil está marcada por graves deformaciones relacionadas con la concentración de poder, el despilfarro de los recursos, los asuntos políticos y la corrupción. En Porto Alegre esta historia ha cambiado. Hace dieciséis años, el Ayuntamiento de Porto Alegre creó un sistema innovador y revolucionario para formular y hacer el seguimiento del presupuesto municipal.

En este sistema, llamado Presupuesto Participativo, no participan únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal, decidiendo sobre la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, encerrados en sus oficinas. Es la población, a través de

---

<sup>1</sup> REA CAMPOS, Oscar. Presupuesto participativo una forma eficaz de ejercicio ciudadano. Bolivia, 2003. p. 47

<sup>2</sup> Ibid., p. 48

un proceso de debates y consultas, quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno.

El Presupuesto Participativo ha demostrado en Brasil y en otros municipios que la administración transparente y democrática de los recursos es la única manera de evitar la corrupción y el despilfarro de los fondos públicos. A pesar de alguna opinión en contra de los tecnócratas, la participación popular ha demostrado que el gasto es eficaz y efectivo donde tiene que serlo, y que los logros conseguidos en las obras públicas y en otros ámbitos son importantes para la población. Desde su inicio, los proyectos decididos mediante el Presupuesto Participativo, suponen inversiones, principalmente en infraestructura urbana y en la mejora del nivel de vida de la población. Joao Verle<sup>3</sup>, Alcalde de Porto Alegre (2000-2004), expresa, que sumado a lo anterior con el presupuesto participativo se da también una manifestación de nuevos liderazgos y asociaciones, mayores niveles de representatividad e integración de las acciones de las asociaciones con el poder público, la reducción del clientelismo, y el desarrollo de la solidaridad en la distribución de los recursos.

En términos prácticos el presupuesto participativo, es un mecanismo de participación social que permite que la población de un pueblo o una ciudad conozcan qué es “su” presupuesto municipal y decidan sobre él, participen sobre cómo se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades (el orden de importancia de las obras) y, al final, controlen su ejecución.

En lo teórico, se vincula con la democracia, lo institucional, lo social, lo político, lo económico y lo cultural. <sup>4</sup> En la democracia es instrumento válido para consolidarla y profundizarla en tanto la democracia representativa mostró, por sí sola, ser insuficiente. El PP por tratarse de un marco de acción sobre hechos concretos como resulta el manejo del dinero público, es la mejor vía para impulsar la democracia participativa, concepto que aparece cada día más debatido y valorizado en los estados modernos para dar solución a los problemas que exhibe la experiencia democrática. En lo institucional, es un recurso para reducir la distancia entre las instituciones democráticas y el pueblo al hacer que mejore dicha vinculación. En lo social, es un instrumento para redefinir las bases de la democracia y la ciudadanía. En lo político, es una estrategia adecuada para reactivar esta desacreditada actividad que es la política. En lo económico, es un buen medio para optimizar los ingresos y egresos públicos, mientras que en economía es el arte de administrar y ordenar los ingresos y los gastos de la manera más provechosa. En lo cultural, es una herramienta para promover la participación comunitaria, con el beneficioso cambio cualitativo que en la cultura de los pueblos ello supone.

Todos estos conceptos son en realidad dependientes entre sí. Quizá lo cultural sea el factor de más relevancia con respecto a lo que puede significar esta novedosa modalidad del presupuesto participativo en el cambio que la sociedad requiere y que podría

---

<sup>3</sup> VERLE, Joao, Desarrollamos una forma organizada y continua de participación popular. En La Era Urbana. Edición Especial. Programa de gestión urbana. Quito, Ecuador. (marzo, 2004); p.16

<sup>4</sup> CABANNES, Yves, Tendencias y perspectivas de los presupuestos participativos. En: La Era Urbana. Edición Especial. Programa de gestión urbana. Quito, Ecuador. (marzo, 2004); p. 4

traducirse en acentuar las acciones para lograr un mayor protagonismo social de acción y participación abierta y organizada a través de determinados objetivos convergentes de interés colectivo incuestionable.

4.1.2 Cabildos. Contextualizando el significado del presupuesto participativo a nivel local, es importante tener en cuenta que la práctica ha tomado por nombre “cabildo”. El cabildo, ayuntamiento o justicia, fue la base de la organización civil en las fundaciones hechas por los conquistadores durante el doblamiento en el régimen colonial.

El término ayuntamiento se deriva de “ayuntarse”, que quiere decir reunirse, de tal modo que como corporación está integrada por varios concejales, cuyo papel reside básicamente en la administración de los intereses del municipio, en cooperación con los servicios del estado. (MUÑOZ; 2000:VI). “Los cabildos se ocupaban de orientar y determinar todas las actividades fundamentales de la vida y de la organización de la población. La autoridad local estaba circunscrita a esta institución”.<sup>5</sup> El cabildo frenó el absolutismo de los conquistadores, y fue la célula de la organización política de la colonia, disponían de fuerza pública, tenían derechos y participaban en el gobierno de la localidad, así como en España, en las colonias tuvieron las mismas preeminencias y fueros de los que gozaban en Europa.

Según cita Lydia Inés Muñoz, (2000: VII) el historiador ecuatoriano Monseñor Federico Gonzáles Suárez, anota que “la vida municipal en esa época era mas activa y la importancia política que los cabildos tenían entonces, bajo el régimen absoluto del gobierno monárquico, era mayor que la alcanzada ahora en nuestro sistema republicano, su organización era también sin duda mas acertada y mediante ella el ayuntamiento venía a ser un concepto moral con tradiciones urbanas”<sup>6</sup>

La esfera de influencia del cabildo fue muy amplia, el cabildo se ocupaba de los asuntos del diario vivir y porque la vida urbana transcurriera en calma, entre otras se ocupaba de la ecología, del ornato público, del reordenamiento urbano, de la higiene, del mantenimiento de puentes y caminos de aseo.

El ayuntamiento desde sus orígenes en Europa, antes del siglo XV, conformó la base del municipio castellano; en el momento de la colonización de América, las formas y estructuras sobre la dirección política se instauraron obedeciendo a un régimen absolutista, lo que fue dando giros con las ordenanzas de poblaciones hacia 1573 bajo el reinado de Felipe II; ya para 1680 con la recopilación de las leyes de Indias se consiguió que en el régimen colonial, se conservase un cierto nivel de autonomía y la libre elección de los “oficios concejiles”.

“En la colonia y en el proceso independentista, los integrantes de los cabildos en América, eran denominados capitulares y según la ley, debían ser elegidos y renovados cada primero de enero del nuevo año.”<sup>7</sup> Sin embargo, según Eduardo Zúñiga, el poder

---

<sup>5</sup> MUÑOZ, Lydia Inés. El concejo de Pasto a través de la historia, s. XVI-XIX. San Juan de Pasto, 2000, p. V

<sup>6</sup> Ibid p. VI

<sup>7</sup> Ibid p. 3

económico, político y social que tenía el cabildo como institución, lo extendía a sus funcionarios como individuos, ellos representaban lo más granado y selecto de la sociedad. Gozaban de todas las preeminencias y hacían valer por convicción o por la fuerza sus distinciones de clase. “En el gobierno colonial, los miembros integrantes del cabildo fueron selectos entre el sector dominante de origen castellano hijosdalgo. Poco a poco los criollos fueron ganando terreno y se encuentran ocupando escaños en los cabildos del siglo XIX. En algunos casos su presencia mayoritaria contribuyó a la difusión de ideas de cambio y de independencia americana”.<sup>8</sup> Sin embargo se presentó segregación social en cuanto a los mestizos, indígenas, negros, pardos o mulatos, que entre otras cosas carecían de derechos políticos y ni siquiera tuvieron acceso al Cabildo y su voz ni siquiera era escuchada en caso de Cabildos Abiertos.

Hacia 1810 - 1824, bajo la coyuntura independentista se presentan dos proyectos: el de la Independencia Patriota, cuyos seguidores se los denominó “republicanos” o independentistas, y las mujeres partidarias de este movimiento se las llamo “gualumbas”, o “voluntarias”, ya que acompañaban los soldados en marchas o en combates urbanos; y el Realismo, o regelistas, fidelistas, y a sus mujeres “godas”. En esta coyuntura la sociedad estaba dividida y afiliada a uno u otro bando ideológico. Y es en tiempos de la revolución por la Independencia americana cuando el cabildo recupera su rol como conductor de los pueblos, y es el encargado de liderar actitudes en correspondencia a las exigencias de las mismas circunstancias, además confluyen con la “causa patriota”.

Con el establecimiento del gobierno criollo nace una nueva sociedad, y también la necesidad de la creación de un Estado Nacional, idea que se mezclará con los sueños de Bolívar sobre la “Gran Colombia” y también con intereses regionales, creando un clima de tensión, guerras y odios irreconciliables. En tal situación ya se habla del Ilustre Concejo Municipal de la Ciudad de Pasto. De tal modo que desde los años treinta del siglo XIX, se sustituye el nombre jurídico de cabildo, por el de Concejo Municipal, y a medida que avanza la consolidación de la República Criolla el papel de los concejos sufre restricciones en el ejercicio de sus funciones. Así el Concejo municipal nace en la Colonia y es en estos días la máxima expresión de autonomía político-administrativa en la entidad territorial de nominada Municipio.

Hoy por hoy, la Constitución de 1991 se refiere al Cabildo Abierto como un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, en concordancia con el artículo 3, que afirma “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”.<sup>9</sup>

Por otro lado la Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, desarrollando la disposición constitucional, hace mención de los Cabildos Abiertos en el título IX y establece los lineamientos para su realización. En el artículo 81, se ratifica que “deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se consideren los asuntos que

---

<sup>8</sup> Ibid p. 16

<sup>9</sup> Constitución política de Colombia 1991. Edición actualizada ,p.10

los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y san competencia de la corporación respectiva”.<sup>10</sup>

#### 4.1.3 Proceso histórico de los cabildos en Pasto.

Así como en el resto del país, en Pasto, no se han realizado verdaderos Cabildos, con un verdadero sentido y compromiso social, entre otras razones porque la legislación le da solo un carácter consultivo e informativo, que no da cabida para la real toma de decisiones por parte de la comunidad en asuntos mancomunados; además de que no ha existido el real compromiso político por parte de los gobernantes o de los representantes de la comunidad a los concejos.

En la perspectiva de dar paso a una democracia participativa en Pasto en el período 1995-1997, el gobierno de Antonio Navarro a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, diseñó e implemento un “Plan de Trabajo para la Participación: Pasto Puede”.<sup>11</sup> Este Plan buscaba “elevar el grado de participación ciudadana y comunitaria en planeación, gestión, ejecución y fiscalización de la administración pública y la acción social del municipio”. Este proceso de interacción administración municipal-ciudadanía, dio cabida para que se llevara a cabo la acción mas importante en su gobierno, una gestión directa que se desarrolló desde el Estado y que se materializó en los cabildos rurales, donde es la comunidad la que adquiere el protagonismo que le corresponde en la toma de decisiones.

Fueron muchos los logros alcanzados por esta administración, entre ellos se cuentan la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el gobierno municipal, la delegación de una parte importante del poder del alcalde y del Concejo municipal, al ciudadano y a las organizaciones comunitarias de base, entre otros.

Ahora los Cabildos Abiertos, en Pasto dan la visión de un Alcalde como “gerente público”, donde la actitud de los funcionarios públicos frente a las comunidades ha cambiado, y éstas a su vez adquieren un protagonismo al actuar conscientemente y con una mentalidad de colectivo en el proceso de identificación, priorización, formulación, seguimiento y fiscalización de sus proyectos. Es un avance significativo a la consecución de una nueva cultura política y concreción de nuevas relaciones entre comunidad, estado y agente políticos; pues antaño asuntos de esta índole estaban circunscritos a las relaciones del Alcalde con los concejales y los políticos tradicionales.

Esta experiencia vivida en el gobierno de Antonio Navarro Wolf (1995-1997), sirvió como tela de fondo para la administración 2001-2003, de Eduardo Alvarado Santander, quien, desde su campaña y luego en ejercicio de su gobierno se vio acompañado por el entonces Secretario de Planeación y hoy alcalde de Pasto, Raúl Delgado; ellos junto con un equipo de trabajo tienen el mérito de haberse acercado a la comunidad, escuchar las diversas propuestas de sus actores y el haber contemplado experiencias similares en América Latina, como es el caso de Porto Alegre en Brasil y Quito, Ecuador.

---

<sup>10</sup> Nuevo régimen municipal colombiano. Ley 134 de 1994. Edición actualizada, 1999:41

<sup>11</sup> Alcaldía Municipal de Pasto. Secretaria de Desarrollo Comunitario. Plan de Trabajo para la participación 1996-2000.

Para Pasto, este proceso se dio en tres etapas, la primera, la formulación participativa del Plan de Desarrollo 2001-2003, y el objetivo trascendente del Plan, se aprecia en su nombre: "Pasto, Espacio de Vida, Cultura y Respeto"; la segunda etapa, la formulación participativa del presupuesto vigencia 2002-2003, que tuvo cinco momentos: precabildos, cabildos, asamblea de voceros ciudadanos, acta de compromiso ciudadano y ejecución y seguimiento; la tercera etapa, la consolidación de un sistema participativo de planificación, presupuestación, gestión y control del desarrollo local.

Entre los resultados del proceso se cuentan: la construcción colectiva del Plan de Desarrollo Municipal; ampliación de la participación ciudadana en los procesos de planificación y presupuestación municipal; formación de nuevos liderazgos comunitarios urbanos y rurales; vinculación de niños, jóvenes y diferentes instituciones a este proceso; cambios en la gestión pública y en la administración del presupuesto; apoyo de ONG's nacionales e internacionales, entre otras.<sup>12</sup>

Con la misma intención de dar continuidad al proceso, la administración de Raúl Delgado, retomando experiencias anteriores implementó diferentes políticas de participación comunitaria y fortalecimiento de los cabildos; actualmente, el Alcalde Eduardo Alvarado Santander ha continuado con la promoción de estos escenarios, en la búsqueda de que la comunidad participe en el proceso de planeación y presupuestación municipal, un proceso innato del municipio, que mas allá de ser un espacio para presentar proyectos se constituye en un momento donde la gente se reúne, dialoga, concerta y toma decisiones en pro de la comunidad; donde ya no se piensa como barrio o vereda, sino que se habla desde una visión comunal y corregimental; es "pensar como ciudad". Se constituye en un diálogo de saberes entre los diferentes participantes tanto la comunidad como la administración, es tomar posiciones y dar cabida a diferentes opiniones que enriquecen, forman y enseñan.

4.1.4 Participación. La participación no ha sido concebida siempre de igual manera, sino que ha cambiado, con el transcurso de la historia y las transformaciones de las sociedades. Así hoy en día la participación se refiere a "una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores, que al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de adecuación colectiva con una cierta autonomía, frente a otros actores sociales y políticos"<sup>13</sup>

Existen diferentes conceptualizaciones en torno a participación, entre las cuales se destaca el planteamiento de Esperanza González (1990:35), en el "Manual sobre participación y organización para la gestión local", en el que entre otras cosas habla de la participación como un proceso consciente orientado a promover la intervención de todos los miembros del grupo social, en aspectos como la planeación, organización, elección, decisión, administración, etc. así como también en la construcción de una propuesta alternativa de cambio, donde se necesita del concurso de los asesores beneficiarios, e

---

<sup>12</sup> Alcaldía Municipal de Pasto. Instructivo para la presentación de propuestas a priorizarse en Cabildos 2003. Secretaría de Planeación Municipal

<sup>13</sup> GONZALES, Esperanza y Duque Fernando. "La elección de Juntas Administradoras Locales", En Revista Foro no. 12, Bogotá, 1990, p. 78

institución como sujetos activos; así como también se puede concebir la participación como un proceso dinámico de crecimiento personal y grupal que permite desarrollar potencialidades individuales y aunar esfuerzos en torno a un creciente compromiso combinatorio, socialmente productivo.

Con base en este concepto, Esperanza González (1990:30) avanza desarrollando otros aspectos en torno al tema, cuando habla de la participación como un elemento para combatir la marginalidad, cuando en la década de los 60, el discurso progresista la proclamó como el más adecuado instrumento para lograr la integración de los sectores marginados de la población. Se considera que la necesidad de modernizar los “países tercermundistas” pasa por el requerimiento de hacer paralelos los procesos políticos y económicos. La secularización, la rápida urbanización y la incorporación de la mujer a la educación superior y mercado laboral en grandes proporciones hicieron que las sociedades vivieran procesos modernizantes que debieron buscar su reflejo en la política y en la economía. La participación fue concebida, entonces, como uno de los elementos fundamentales para combatir la marginalidad en estos sectores, y lograr que tuvieran un rol activo en la vida política, económica y social de sus comunidades.

En sociedades tan fragmentadas como las de nuestro continente, y claramente en el caso colombiano, se hace obvia una notable diferencia entre los sectores de “élite”, que estaban plenamente insertos en la sociedad y en la economía dominando tanto el campo político como económico, y una gran mayoría de ciudadanos ajenos a éstos. Se pensaba que la gran mayoría de la población se encontraba marginada tanto de las transformaciones modernizantes de la política, como del sistema de mercado que los insertaba en el mundo moderno. Se contraponía así un sector supuestamente “moderno”, que participaba activamente en la economía y la política, con un sector considerado “tradicional” que era objeto pasivo de la acción del primer sector. Los sectores marginados encontraban la manera de incorporarse al sistema político, siendo la vía escogida usualmente la inserción clientelista. La participación aparece como un mecanismo para contrarrestar este tipo de integración clientelista e impulsar la democratización del país.

La participación para reducir el papel del Estado. Con la aparición de las corrientes neoliberales de pensamiento, aquellos que pensaban que el Estado estaba recargado de funciones, y que tenían más fé en el desempeño de los actores privados, vieron en la participación la manera de lograr que la sociedad civil se hiciera cargo de muchos de los deberes que estaban en manos estatales. Para ello, aducen razones de diferente tipo: unas, de origen ideológico, ponían en duda la legitimidad del Estado para cargar con la mayoría de responsabilidades del bienestar social de sus ciudadanos.

Por otro lado, también esgrimen razones de índole práctica: el Estado se ha mostrado ineficiente en el cumplimiento de muchas de estas tareas, y por ello deben ser manos privadas quienes lo asuma ahora. En este sentido la participación, está encaminada a introducir nuevos actores en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas por el Estado. En este sentido la participación es vista como un eje indispensable para la redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados. La idea de que la sociedad civil es un actor indispensable en la construcción de la democracia hace que su participación activa sea crucial en la modernización del sistema político. Así, la

construcción de sociedad civil y su fortalecimiento debe plantearse en función de la consolidación de una democracia, de la que el Estado sea su más legítimo garante. Una relación de suma positiva entre el Estado y la sociedad civil, está basada en la participación de la sociedad civil, pues abre la posibilidad de construcción conjunta de un espacio público, en el marco del respeto a la identidad de cada uno y a la autonomía de sus esferas, que se articula así con el conjunto de la sociedad.

Finalmente, vale la pena rescatar el aporte que hace Esperanza González (1990:35) cuando anota que hay cuatro categorías de participación: social, comunitaria, ciudadana y política. La participación social. Se refiere al proceso de agrupación de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses. De esta manera, los intereses particulares de diferentes individuos, que son compartidos por varias personas, se convierten en eje de reunión de estas organizaciones, que luchan por ellos.

Participación comunitaria. Se refiere a las acciones colectivas de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida. Este tipo de participación usualmente está directamente relacionado con la mejora del desarrollo comunitario, y es ejecutado usualmente por las organizaciones de la sociedad civil.

La participación ciudadana. Está determinada por la intervención de los ciudadanos en determinados ámbitos que tienen injerencia colectiva (las empresas públicas, las JAL, etc.). Esta participación está dirigida por intereses comunes de la población, es decir se busca el bienestar general.

La participación política. Es la actividad mediante la cual los ciudadanos buscan influir en el diseño del sistema político, sus reglas de juego, sus funciones o sus metas; es en pocas palabras, la relacionada con los problemas del poder. La participación política es ejercida cuando se vota para los diferentes cargos de elección popular, cuando se participa en una revocatoria de mandato, de una iniciativa legislativa, de una consulta popular y de un referéndum.

El Sociólogo Jairo Puentes <sup>14</sup> plantea que la actividad política es entendida como un conjunto especial de relaciones que se producen entre individuos, grupos, asociaciones e instituciones en torno al poder político.

El concepto participación política tiene varias acepciones. Para algunos, participar en política equivale a votar; para otros, la participación política equivale a “aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la elección de sus gobernantes y directa o indirectamente en la elaboración de la política gubernamental”<sup>15</sup>

En cuanto a las formas de participación política, en la Ciencia Política se afirma que la participación electoral es una de las modalidades de la participación política. Según

---

<sup>14</sup> PUENTES, Jairo: “Política y elecciones en Nariño”. Universidad de Nariño, 1994, p. 6.

<sup>15</sup> McCLOSKEY, Herbert. “Participación política”. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. 7, 1975, p. 625

Rodrigo Lozada y Eduardo Vélez<sup>16</sup>, en el caso de Colombia, las dos formas de participación más frecuentes son el trabajo comunitario y la votación en las elecciones. Otras se refieren a la asistencia a manifestaciones políticas o el contactar directamente a funcionarios públicos o políticos para obtener beneficios de índole estrictamente particular, de esta manera el comportamiento electoral se analiza desde cuatro grandes enfoques:

El Enfoque Sociológico, siendo Paul Lazarsfeld uno de sus exponentes; según dicho autor, para entender el comportamiento electoral hay que asociarlo a los grupos de referencia, con los cuales la persona se identifica. De acuerdo con esta teoría, las personas jóvenes tienden a votar menos que los adultos o de mayor edad. Las mujeres tienden a votar menos que los hombres. Las personas de oficios manuales tienden a votar menos que las personas de "cuello blanco" o personas que trabajan en oficina. Las personas de la ciudad tienden a votar más que las del campo.

El Enfoque Psicosocial está asociado al nombre de Angus Campbell, quien sostiene que la referencia a grupos sociales es poco útil para explicar el comportamiento electoral; lo importante es analizar las actitudes de las personas en el momento de votar. El comportamiento electoral puede explicarse por la imagen que las personas tienen de los candidatos que conocen, o por la convicción de que votar es un deber.

El Enfoque Racional, está asociado con el nombre de Anthony Downs y busca explicar el comportamiento de los electores y de los partidos políticos, presuponiendo que el actor político es un hombre racional. Así el elector apoya al candidato que le ofrece mayor utilidad o beneficio teniendo en cuenta los votos. Y por último el Enfoque Clientelista, donde el clientelismo se presenta como una relación diádica, es decir, una relación directa y entre dos personas, en la que un patrón es a su vez cliente de otro superior.

4.1.5 Democracia Participativa. Es un tipo de sistema político que pretende conseguir varios de los requerimientos de las sociedades modernas democráticas, una vez que aceptamos que la democracia directa es impracticable. La democracia directa, aquella cuyo origen era la Grecia Clásica, donde los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones que afectaban a la comunidad, tuvo que ser descartada cuando el tamaño y la complejidad de las sociedades imposibilitaron este tipo de participación. Pero la idealización de las prácticas de la democracia ateniense llevó a construir un modelo utópico de práctica política, con el cual se compararon desventajosamente las prácticas políticas de las democracias realmente existentes.

Esa imposibilidad de la democracia directa hizo prevalecer durante muchos años el modelo de la democracia representativa donde los ciudadanos delegan este poder de decisión a algunas personas elegidas para ocupar los cargos públicos. Estos representantes, parten de la idea de que cuentan con un voto de confianza de sus electores y actúan entonces con plena autonomía. Además son considerados garantes del bien común, por lo que deben defender en teoría de los intereses generales por encima de los particulares.

---

<sup>16</sup> LOSADA, Rodrigo y VELEZ, Eduardo: "Identificación y participación política en Colombia". Bogotá: Fedesarrollo, 1982, p. 99.

Sin embargo, hay una grave falla, que entorpece el funcionamiento de este sistema: "...en los sistemas representativos las decisiones se toman con mucha frecuencia en forma que favorecen ante todo a los miembros del aparato estatal –burócratas o políticos profesionales- o a quienes han hecho posible su elección por disponer de recursos de poder económico y social que sesgan a su favor los procesos electorales"<sup>17</sup>

Como respuesta a estos problemas, la democracia participativa busca un modelo intermedio entre los dos anteriores, la democracia indirecta y la democracia representativa. Trata así de aprovechar las ventajas y de disminuir las desventajas de cada uno de ellos por medio de la creación de un sistema que se sustente en la participación de la ciudadanía. La democracia participativa se basa, en gran medida, en un estrecho nexo entre los electores y los elegidos, es decir entre gobernante y gobernados. Pero esta relación es muy diferente de la que se establece en la democracia representativa: en la democracia participativa con el voto no se está entregando un "cheque en blanco" al representante; por el contrario, éste tiene una responsabilidad directa con el elector, que está dada por la capacidad de votantes de revocar el mandato del elegido. Así el candidato debe intentar cumplir con las promesas o propuestas hechas durante la campaña electoral, pues de lo contrario sus electores pueden, voluntariamente, pedirle que se retire del cargo público que ocupa.

Una segunda característica es que la democracia participativa se basa en la participación como un principio de organización de la vida social, un mecanismo de articulación de las relaciones sociales que supone que los actores se mueven bajo los lineamientos de una cultura democrática. Así la participación política es el eje central del sistema, pero también se parte de la idea de que la participación es crucial en otras áreas como la familia, el trabajo, etc.

La idea de introducir formas de democracia participativa en Colombia va apareciendo gradualmente desde los años cincuenta. Uno de los intentos relevantes en este sentido fue el hecho por Alberto Lleras, que creó las Juntas de Acción Comunal (JAC); que fueron pensadas como un medio para acercar al Estado y los ciudadanos, especialmente en zonas afectadas por la violencia, promoviendo así una mejor integración de ciertos grupos sociales considerados usualmente como marginados. Así las primeras JAC se crearon en el campo, y paulatinamente se fueron expandiendo a zonas marginales de las grandes ciudades. Por otro lado, las Juntas Administradoras Locales (JAL), se crearon en 1968 por medio de un acto legislativo, luego fueron reformadas en 1986 y finalmente la Constitución Política de 1991 las legitimó en el artículo 318. Estas JAL son instrumentos de control, veeduría y administración municipal y un apoyo para los Concejos Municipales y las Alcaldías.

Por su parte, Carlos Lleras contribuyó también con la creación en 1986 de las pero éstas solo fueron reglamentadas en 1986. A través de éstas se busca crear un medio eficaz para acercar a las comunidades a los gobiernos locales, creando unas relaciones más cercanas y horizontales. Así como también deben ejercer una función de veeduría sobre

---

<sup>17</sup> MELO, Jorge Orlando: "Participación política y ciudadana". Fundación Alejandro Angel Escobar. Tercer Mundo, Bogotá, p. 185.

los servicios públicos municipales, y tener una estrecha relación con el Concejo Municipal, al que pueden sugerir que expida cierto tipo de medidas.

Entre la década de los setenta y especialmente en 1986, año en el que se realizó la reforma municipal de Virgilio Barco, hubo algunos intentos aislados de abrirle espacio a la participación, como fueron la creación de los Concejos Verdes para la defensa del medio ambiente; consejos que fueron abolidos poco tiempo después. Además se expidieron unas leyes que regulaban la planeación del desarrollo urbano, y establecían la participación amplia de la población en el diseño de los planes que conciernen a este tema.

Esta tendencia hacia la democracia participativa se concretó mas claramente en la reforma de 1986, que buscaba que los espacios locales tuvieran mucha mas importancia en un sistema tradicionalmente centralista. En esta reforma, la ampliación de la participación se dio en dos formas simultáneas: por una parte, se reforzó la participación de los gobiernos locales en el concierto nacional, buscando la autonomía de las localidades para diagnosticar sus prioridades y buscar las mejores maneras de solucionarlas; y, en segundo lugar se le dio prioridad a la intervención directa de los habitantes por medio de medios para participar en la vida política local.

Pero a pesar de la importancia que tuvo para el país esta reforma no llegó a llenar las expectativas que había creado, sobre todo en el campo de la participación, pues tuvo que enfrentarse a varios problemas. Uno, la inadecuada reglamentación de varias de las leyes, que frenó los procesos de fomento de la participación, y, segundo, la idea de que esta reforma debía enfocarse esencialmente como un medio para modernizar el Estado y no para democratizar las relaciones políticas, por lo que se le dio prioridad a los aspectos técnicos de ella.

#### 4.1.6 Exclusión social y territorial

Siendo la exclusión un fenómeno social e históricamente determinado, su definición está también determinada por sus raíces económicas, sociales, culturales, políticas y del entorno, por lo que resulta imposible tentar una definición genérica y única de ella. Empero, a partir del reconocimiento ya efectuado de la directa e inmediata vinculación entre la exclusión y la pobreza, apelamos a la definición que sobre la misma propone el Sistema de Naciones Unidas:

Esta definición ratifica que la pobreza, en la esfera económica y la exclusión, en la esfera social, suelen ir de la mano como las dos caras de una misma moneda, con las eventuales excepciones que puedan llegar a identificarse pero que no alterarán esa constatación en la inmensa mayoría de los casos que puedan ser analizados. Al igual que puede observarse que hay quienes padecen hambre por razones espirituales o incluso estéticas, también habrá quienes se encuentren excluidos por voluntad propia. Pero ello no impide reconocer que la mayoría de los pobres padecen hambre por la fuerza de las circunstancias y que la mayoría de los excluidos lo son en contra de su voluntad. Esos segmentos de la población son los que normalmente se funden en un solo conjunto.

De este modo vale señalar que, desde la perspectiva de los gobiernos locales una primera tarea imprescindible es la de identificar la exclusión que pueda existir en su comunidad, en el doble sentido de reconocer su existencia y también de definirla y precisarla, estableciendo sus principales características, su naturaleza, sus causas y localización física de los sectores excluidos.

Para comprender la conceptualización que se hace sobre el término, es importante remontarse unos años atrás, cuando se comenzó a usar primero en Francia y mas tarde en el resto de la Unión Europea.

Hacia los años 70, fue en Francia que se comenzó a hablar de “excluidos” y de “población excluida”, para hacer referencia a aquellos sectores de la sociedad que se hallaban por fuera del sistema de Seguridad Social, y que por tanto, formaban parte de “una sociedad especial dentro de la sociedad francesa de la época”, entre ellos se encontraban, los minusválidos, ancianos incapaces de valerse por sí mismos, niños víctimas de abusos, toxicómanos, delincuentes, familias monoparentales, personas marginales y asociales. Mas tarde, René Lenoir, argumenta que esta población, representa una decima parte de la población francesa, con lo que se pone sobre la mesa el concepto de inadaptación social, y se llega a la conclusión que un excluido es un inadaptado social. (LOPEZ-ARANGUREN; 2005:185).

Mas tarde, en los años 80, se asocia el término de exclusión social, para hacer referencia a la desintegración social, consecuencia de los procesos de reestructuración económica y por tanto la pérdida de empleo estable por una parte de la población que hasta el momento se encontraba ocupada. En tanto, esta “ruptura de los lazos” que unen al individuo con la sociedad, se entiende como exclusión social, como la quiebra de la integración social. Luego, en Francia se ponen en marcha políticas de integración e inserción social, de aquí, nos ha quedado la herencia de que la exclusión es un fenómeno opuesto a la integración social y la asociación en términos negativos.

Luego, el término se amplía en su utilización en la Unión Europea, hacia el año 1988, en un informe, pero se generaliza en 1989, cuando se habla por primera vez de lucha contra la exclusión social, con el objetivo de promover la integración y “avanzar hacia una Europa más solidaria”. (LOPEZ-ARANGUREN; 2005:186). Mas tarde, en el programa “Pobreza 3” de la UE, hacia el año 1990-1994, se habla de exclusión social, en lugar de pobreza, con esto se entiende que la exclusión social es mas que pobreza, porque se extiende a otras esferas como el empleo, la salud, la educación, la vivienda, el acceso a servicios, etc., en este sentido, se ha ampliado, y ahora implica lo que son los derechos sociales, y ahora, el objetivo pasa a ser de la “integración económica y social” de los grupos mas desfavorecidos. Desde el año 1992, la Unión Europea, comienza a considerar la exclusión como un fenómeno dinámico, que por un lado se refiere a un proceso y por otro a una situación, o condición resultado de ese proceso. Ya, en los últimos años, la UE, ha extendido el término a otros ámbitos, y ahora habla que también son excluidos, aquellos que por su condición no son capaces de manejar las nuevas Tecnologías de la Información y el Conocimiento, (TICs), que no poseen y no tienen acceso a la información y al conocimiento necesarios para participar plenamente en la nueva sociedad.

Por otro lado, existen diferentes conceptualizaciones y visiones lo que es la exclusión social, sin embargo, llama la atención una de ellas, la que expone Thomas H. Marshall, “propone que la exclusión social es el fenómeno opuesto al de ciudadanía social: los excluidos son los individuo y los grupos que no alcanzan el status de ciudadano, que no pueden beneficiarse del status de ciudadano social sujeto de derechos sociales, es decir que no tienen la oportunidad de participar de los derechos sociales del ciudadano”<sup>18</sup>

Según, Marsahall la ciudadanía tiene tres componentes: civil, político

El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual –la libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia [...] Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un grupo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. [...] Con el elemento social, me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a participar del patrimonio social [...] Las instituciones mas estrechamente conectada con estos [últimos] derechos son el sistema educativo y los servicios sociales.<sup>19</sup>

#### 4.2 MARCO SITUACIONAL

Dentro de la división político administrativa de Colombia, en el extremo sur occidente del país se encuentra ubicado el departamento de Nariño, con una extensión de 33.268 kilómetros cuadrados y con una población aproximada de 404.4234, de los cuales 333.123 se localizan en el casco urbano y 72.300.

La fundación de Pasto es motivo de interesantes discusiones de carácter histórico, sin embargo se ha optado por el año 1537, atribuyéndose al capitán Sebastián de Belalcázar. En cuanto al onomástico de la ciudad se celebra en homenaje a San Juan Bautista el 24 de junio.

El sector servicio y comercio representa el 72% en total de la economía de la ciudad; en segundo lugar se ubica el sector industrial de carácter manufacturero a través de pequeñas y medianas unidades empresariales con el 17 % y el 11% restante se distribuye en otras actividades económicas del sector agropecuario. Por consiguiente la principal actividad económica es el comercio y particularmente el comercio minorista que representa el 41,63% del total de actividades económicas de la ciudad, contribuyendo con el 25,4% en la generación de empleo global.

---

<sup>18</sup> LOPEZ-ARANGUREN, Eduardo. PROBLEMAS SOCIALES, DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSION SOCIAL; 2005:187.

<sup>19</sup> Ibid, p. 187

División político administrativa. El Municipio de Pasto en el sector urbano se encuentra dividido en 12 comunas, cada una de ellas integrada por barrios cercanos geográficamente, y en el sector rural por 17 corregimientos con sus respectivas veredas.

## 5. METODOLOGIA

La metodología parte esencial del estudio está enmarcada dentro del Enfoque Crítico Social, que conlleva a identificar la situación presente de la comunidad, conociendo la realidad circundante con sus necesidades apremiantes y recursos existentes frente a los cuales existe una serie de razones, causas o explicaciones a diferentes fenómenos sociales. El tipo de investigación es cualitativo Interpretativo, se hace una combinación de metodologías etnográficas y de investigación – acción – participación; recurriendo a técnicas mixtas de observación participante y diálogo de saberes.

Este tipo de investigación se enmarca dentro del área de Desarrollo Comunitario extendiéndose este como un proceso destinado a crear mejores condiciones en el ámbito económico y social para toda la comunidad con la participación activa de ésta en y la mayor confianza posible en su iniciativa.

Así mismo este estudio está dentro de la línea de investigación de planeación y presupuesto participativo de la Universidad de Nariño, configurándose como un aporte en la documentación y evaluación de este tipo de nuevas prácticas participativas que generan identidad y empoderamiento social.

### 5.1 Aproximación a los actores

La propuesta metodológica implicó un acercamiento a diferentes actores; institucionales y comunitarios, personas que tenían información porque habían participado de manera directa o indirecta desde la institucionalidad, cada uno de ellos plantea una visión diferente, diversas lecturas de una misma realidad social.

Para obtener información secundaria se consultó material escrito sobre la materia como textos, folletos, publicaciones, monografías de grado, periódicos, boletines y la revisión de documentos existentes en la Alcaldía Municipal de Pasto.

En esta etapa se pretende comprender la problemática de la exclusión social a través de entrevistas semi estructuradas, observación y diálogo con los participantes y con representantes de los grupos socialmente excluidos como: etnias, desplazados, mujeres, niños, tercera edad y LGBT.

La información obtenida en el trabajo de campo se analizó imparcial, crítica y reflexivamente con miras a la elaboración de un documento previo en el que se plasmó los sentires y realidades de la comunidad y de la Administración

Se pretende por medio de la observación, e indagación participante conocer y reconocer a la Institución, así como también a la población participante en los espacios de Presupuestación Participativa.

En esta etapa se identificaron las diferentes instancias no solo Institucionales, sino también municipales cuyo objeto y sujeto de estudio son las poblaciones vulnerables. Igualmente en esta etapa se conocieron los líderes y representantes comunitarios y de los diferentes sectores de población vulnerable.

## 6. ANALISIS DE INFORMACION

### 6.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO E INCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

Teniendo en cuenta la información recolectada con los líderes y lideresas, organizaciones e instituciones sociales del Municipio de Pasto se puede identificar que existen dos planteamientos, uno es la planeación participativa como un proceso con esperanzas, una planta que hecho raíces en la tierra abonada por la cultura y el arraigo de nuestra zona “avanzamos a una participación democrática<sup>20</sup>” “el cabildo es nuestro patrimonio igual que los carnavales” “la Planeación participativa permite la inclusión en la gestión pública”<sup>21</sup>.

El presupuesto participativo es uno de los escenarios más importantes de la democracia participativa en Pasto, por diferentes razones; entre ellas por los beneficios que confiere al desarrollo de las comunidades, por la optimización y transparencia en la distribución de los recursos públicos, por la generación de tejido social, corresponsabilidad, el dialogo sinérgico y permanente entre la comunidad y el gobierno local, contando además con una gran particularidad que lo caracteriza a nivel nacional, es un proceso que ha sido legitimado por la comunidad para su implementación<sup>22</sup>.

Se identifican grandes ventajas del proceso valoradas por sectores comunitarios e institucionales del municipio y con un reconocimiento y valoración a nivel regional, nacional e internacional, que han hecho de este proceso, una experiencia digna de replicar en otros ámbitos y fortalecerse con el pasar de los años, para lograr un empoderamiento y apropiación del proceso por parte de la comunidad, haciéndose un ejercicio democrático, más que mediático e instrumento de los políticos de turno.

Sin embargo, y al igual que todo proceso, existen posiciones que perciben ciertos reveses en la práctica, una visión desalentadora que considera que el proceso ha perdido la fuerza tanto institucional como al interior de la comunidad, que requiere el diseño de nuevas estrategias para recuperar la credibilidad política e institucional y se considera que la tarea no solo es de los líderes sino de la comunidad pastusa, instituciones y organizaciones “no podemos permitir que se deteriore un proceso que ha costado esfuerzos institucionales y comunitarios, los cambios a nivel de cada administración sin reconocer lo bueno, tiene un costo social” cuando empezó el proceso de cabildos era diferente (...) hay que tener en cuenta los planes de vida formulados por las comunidades con participación de las instituciones, allí las comunidades construyeron una

---

<sup>20</sup> ENTREVISTA con líder comunitario, sector rural. Pasto, 2010.

<sup>21</sup> ENTREVISTA con participantes institucionales del proceso de presupuestación participativa. Pasto, 2010.

<sup>22</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Oficina de Cabildos [En línea]. < <http://cabildospasto.blogspot.com/>> [Citado el 14 de abril de 2009].

visión sobre su desarrollo y se comprometieron a sacar adelante sus proyectos en el presupuesto participativo”<sup>23</sup>

Esta visión nos lleva a la reflexión de identificar aspectos que se requieren fortalecer y que no se puede desconocer, por el contrario nos permite pensar y analizar los grandes retos ante los que se encuentra el proceso de presupuestación participativa, si quiere mantenerse en el tiempo y en la cultura del ciudadano pastuso. En términos de inclusión de los sectores o poblaciones “excluidas” se reconocen los avances en este campo, el gran esfuerzo interinstitucional para afectar la problemática, de igual manera se propone “desarrollar capacitación, con los sectores que no participan” a fin de concientizarlos sobre sus derechos y deberes como actores sociales.



*“La planeación y presupuestación participativa ha sido esa vaina de reunirse en los barrios, casas comunales y hasta en las tiendas a hablar de los problemas de todos los de la comuna (.....) el proceso presupuestación participativa movilizó a las comunidades de todas las comunas y corregimientos, para definir el desarrollo de sus localidades y permite que los actores sociales puedan intervenir en las decisiones del futuro de su ciudad”<sup>24</sup>.*

---

<sup>23</sup> ENTREVISTA con participante institucional de cabildos. Pasto, 2010.

<sup>24</sup> Taller de sistematización con dirigentes de comunas y corregimientos. Alcaldía Municipal de Pasto, Fundación Social regional Nariño 2005.

Así mismo, varios de los actores sociales que participan de los cabildos manifiestan que no existe un conocimiento previo del presupuesto del municipio, ni del presupuesto asignado al proceso de presupuestación participativa este elemento dificulta la toma de decisiones frente a los proyectos “que las comunidades tengan conocimiento del presupuesto que es de libre inversión”<sup>25</sup>, para de este modo llegar con ideas claras, viables y concretas, y evitar que actores oportunistas lleguen a estropear los espacios de participación. Sin embargo, actualmente se difunde la información referente al presupuesto, los montos asignados por cada área y sector, con esto, se busca lograr una concertación previa, y adecuación de los criterios de evaluación de acuerdo a las necesidades manifiestas de cada sector.

El Presupuesto Participativo permite la priorización de las demandas de la ciudadanía, mediante la participación directa de los ciudadanos en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social, política, económica y cultural de las localidades. También se define como la incorporación de capacidades para constituir un sistema político en donde confluyan gobernantes y gobernados, legitimidad y representatividad de los intereses en el marco de la cooperación, capacidad del gobierno para incorporar y tratar los conflictos sin vulnerar los derechos de los ciudadanos, y diseño y puesta en marcha de sistemas de participación ciudadana, que incidan en la gestión pública de la ciudad (Mena, 1998).

La presupuestación participativa tiene que ver con la inversión de recursos públicos, transparencia en la negociación entre la administración municipal y la comunidad, descubrir y concertar propuestas de interés comunitario. Este proceso ha permitido ganar confianza entre el gobierno municipal y la comunidad en la búsqueda de soluciones a algunas de sus necesidades insatisfechas. También ha permitido que tengamos mayor capacitación sobre la participación de la comunidad pero han existido también ciertas dificultades como es la reducción de las partidas presupuestales, la falta de capacitación para la formulación de proyectos, además la poca o casi nula participación de las comunidades jóvenes. Este proceso nos ha permitido, que nos involucremos más en la búsqueda de soluciones para lograr el desarrollo local y no solo delegar a los entes administrativos que solucionen nuestras problemáticas.<sup>26</sup>

## 6.2 INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL.

Maritza Montero, de la Universidad Central de Venezuela, expone que una de las vías efectivas para la transformación y la inclusión social, es el trabajo psicosocial y comunitario, cuyos objetivos se orientan a “producir cambios en los actores sociales que les permiten desarrollar sus capacidades, obtener y producir nuevos recursos y ejecutar

---

<sup>25</sup> ENTREVISTA con líder comunitario, comuna 5. Pasto, 2010.

<sup>26</sup> Fundacion Social. Regional Nariño 2005

las transformaciones por ellos deseadas y planificadas, en su entorno, mediante el control de sus propias acciones y decisiones, así como de una redefinición del poder<sup>27</sup>.

Esta tendencia define como prioritarios el desarrollo del control y del poder de los actores sociales, o lo que actualmente se denomina “empoderamiento”, y que hoy por hoy, hace parte de un paradigma de la construcción y transformación crítica, que se refiere a lo social y por tanto debe ser de carácter colectivo e histórico, puesto que debe ser realizada por los sujetos que pertenecen a una cierta realidad. Sin embargo el carácter político de esta psicología social no puede desconocerse, dado que son los ciudadanos los que actúan no solo para ejercer sus derechos civiles, los reconocidos formalmente por las entidades del Estado, sino también, en el ejercicio de su derecho de dar rumbo a la sociedad a la que pertenecen, entendida la política como “una posición que supera el aspecto partidario y que entiende como política toda conducta en la cual las personas actúan en tanto ciudadanas, para ejercer sus derechos como y que va mas allá del voto, la afiliación y participación en partidos políticos, o en el ejercicio de funciones de gobierno (únicas formas tradicionalmente reconocidas como políticas)”<sup>28</sup>.

De tal modo, que desde la perspectiva psicosocial comunitaria, lo que se logra es el control del entorno, así como el desarrollo de relaciones de poder no asimétricas, puesto que adquieren importancia y protagonismo los actores sociales usualmente excluidos, suponiendo un desarrollo paralelo de los miembros de las comunidades y de los grupos organizados dentro de las mismas, como sociedad civil, “logrando de esta manera su acceso a la condición plena de ciudadanos”.

En este sentido, vale la pena tocar lo concerniente a la sociedad civil, puesto que es la expresión mas pura de la ciudadanía, ya que al reunir los intereses individuales y colectivos en su actuar promueve prácticas de inclusión, con efectos en la formación de las identidades y actitudes sociales, como por ejemplo, los ciudadanos prestan más atención al cumplimiento de los deberes del funcionario público, denunciando formas de negligencia, incumplimiento y corrupción, pasando en algunos casos a participar directamente en el gobierno. Lo que denota nuevos actores participando en la toma de decisiones a nivel local, más opiniones, cambios en la gestión de la administración, como resultado de un cambio en las relaciones de poder y lo más importante una concientización y empoderamiento por parte de los protagonistas del desarrollo.

Finalmente, como cita Maritza Montero, “las formas de acción política, así como los desarrollos identitarios surgidos en el proceso de organización y desarrollo de las comunidades constituyen modos de acción política que rompen con las concepciones reductoras de los derechos ciudadanos y excluyentes de determinados sectores de la población, propugnando una redefinición del Estado y una redefinición y ampliación del concepto de democracia”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> MONTERO, Maritza, El trabajo psicosocial comunitario como vía para la transformación e inclusión social. En Exclusión e Intervención Social; p. 103

<sup>28</sup> Ibid p. 107

<sup>29</sup> Ibid p. 117

### 6.3 PLANEACIÓN PARTICIPATIVA E INCLUSIÓN SOCIAL EN PASTO

La Alcaldía Municipal a través de diferentes instancias, implementa una política social basada en el Plan de Desarrollo, cuyo enfoque es el desarrollo humano sostenible y bajo una perspectiva de derechos acorde con las metas del milenio. En este sentido se ejecutan planes, programas y proyectos encaminados a la prevención, atención, protección, inclusión y sostenibilidad de poblaciones vulnerables; como menores trabajadores, adultos mayores, madres cabeza de familia, personas con discapacidades y limitaciones especiales, niños con desnutrición, niñas, jóvenes y familias con problemática de calle.



El proceso de presupuestación participativa ha creado condiciones para que las organizaciones sociales aumenten la confianza, se creen redes y se fortalecen los actores mediante el acuerdo y el consenso, se ha afianzado en la confianza entre las organizaciones sociales, se han establecido compromisos entre las comunidades y la administración municipal y los actores sociales fincan grandes expectativas frente a la ejecución de los proyectos, pero aun existen dudas sobre los procedimientos para concretarlos.

“El presupuesto participativo es la mejor forma de inclusión social”<sup>30</sup> Se considera que el presupuesto participativo permite que las comunidades se conviertan en sujetos activos que definen por sí mismos sus intereses y necesidades para orientar la destinación de los recursos públicos, sin embargo se propone un ajuste en el camino para lograrlo” se plantea que existen grupos que no participan” y se requiere procesos de formación y comunicación continua para lograrlo.

Se identifica que en el proceso se presenta una situación de inclusión/exclusión, todo ello implica que la presupuestación debe ser más concertante y obliga a las comunidades a buscar la inclusión de sus expectativas, lo cual se traduce también en la posibilidad,

---

<sup>30</sup> ENTREVISTA con líder comunitario, comuna 10, Pasto, 2010.

obligación y derecho que tiene la comunidad de conocer y participar del manejo adecuado de los recursos colectivos y/o públicos (Reina Otero y otros, 2004:45). En este sentido, es importante anotar que al analizar como los cabildos fomentan la inclusión social, debe hacerse referencia también a la capacidad que tienen de fomentar la cohesión social, entendida esta no solo como la sola inclusión, sino la participación de los miembros de una comunidad en las esferas económicas, sociales, políticas, culturales, el sentido de solidaridad y el sentido de pertenencia a una sociedad. (Fundepaz 2009).

Por otro lado, es muy importante mencionar que el proceso de inclusión social en los procesos participativos en el municipio de Pasto, no se limita tan solo a los cabildos, sino que se inicia desde el momento mismo de la formulación participativa del plan de desarrollo, de políticas públicas, como la política pública de género, la de juventud, de las mingas comunitarias, de estrategias de inclusión y gestión como la estrategia de cooperación internacional, de la concertación de nuevas obras, de programas y proyectos que buscan mediar la participación y acercar al funcionario público al ciudadano, porque el funcionario público "debe estar al servicio de la gente, debe gobernar para la gente".<sup>31</sup>

#### 6.4 ARTICULACIÓN DE LOS GRUPOS "VULNERABLES" AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La exclusión social puede ser definida como un "fenómeno social, concreto y específico", en el cual se incluye no solo el padecer una privación económica de forma duradera sino también la no participación en la sociedad (TOWSEND 1979:61). Desde esta perspectiva, la exclusión sería una falta de participación en lo económico, lo político, lo cultural y lo social. Por tanto, no se debe confundir el término "pobreza" con exclusión, cuyo significado es más amplio y complejo.

La Unión Europea, por otra parte, define la exclusión como "la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen" (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 1992:.9).<sup>32</sup>

Así, y debido a este carácter, el fenómeno de la exclusión debe entenderse como configurado por distintos factores, en distintos grados, que se potencian o se inhiben entre sí, de tal forma que el camino que conduce de la inclusión a la exclusión se puede recorrer de diferentes maneras en función de las distintas combinaciones de factores. No podemos, por tanto, entender la exclusión en términos de estar o no estar excluido, como un absoluto que opera igual en todas las situaciones de acuerdo a un único patrón, "sino que debemos entender la exclusión como un proceso cuyos efectos serán muy distintos dependiendo del tipo de factores que lo desencadena, de la intensidad de estos factores y de la resistencia del contexto en el que tiene lugar".<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> INTERVENCIÓN de Raúl Delgado, Alcalde de Pasto, cabildo Catambuco. 2005

<sup>32</sup> KLEIN, Fernando. Procesos de Inclusión y Exclusión Social en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

<sup>33</sup> Rodríguez, Berrio Arantxa. El Diagnóstico de Exclusión: una herramienta para la inclusión. Universidad de Deusto.

La exclusión ha sido entendida, también, a partir de al menos las siguientes características (PERRY 2000:3):

1. Se produce exclusión a través del no acceso a bienes básicos y servicios, es decir a través de formas que son no económicas.
2. La exclusión sería determinada por el acceso desigual a los mercados de trabajo y protección social.
3. La exclusión se refiere a mecanismos participativos.
4. Refiere al desigual acceso y ejercicio de derechos humanos, políticos, civiles. Es decir la exclusión social corresponde a la exclusión del mercado, instituciones sociales y culturales

La exclusión, por tanto, incluiría al menos tres dimensiones (GACITÚA Y DAVIS 2000:2): una dimensión económica, en cuanto carencia material y de acceso a mercado y servicios; una exclusión política e institucional (carencia de derechos civiles y políticos que lleven a la participación ciudadana), y las características no valoradas de los sujetos, como género, etnia, identidad sexual, religión, características físicas. Según Fernando Robles, la "inclusión y exclusión no sólo se reproducen y sedimentan, sino que además de condicionarse originan formas propias de conectividad", en donde las personas no sólo se ubicarían en una de estas distinciones sino que también podrían deambular de uno a otro lado (ROBLES 1999:27).

## 6.5 PROCESO DE INCLUSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

Para comprender los procesos de inclusión en el Municipio de Pasto, es necesario hacer un acercamiento a la conceptualización que desde la Administración Local se hace a esta categoría, comprendiendo en tanto, que no se pueden desligar los dos conceptos: inclusión y exclusión. Por ello, se debe empezar mencionando que la Administración, sitúa la exclusión teniendo en cuenta que la vulnerabilidad es la limitación de ejercer con garantía los derechos económicos, políticos y culturales de las personas sin reconocer su condición humana.

El concepto de vulnerabilidad encierra lo presente y lo potencial: se hace referencia a personas "*vulneradas*" cuando éstas ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esa incapacidad; por otro lado, se consideran "*vulnerables*" aquellas personas para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte<sup>34</sup>.

En otras palabras, una persona es vulnerada cuando no puede acceder a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales. En términos más amplios, se considera que una persona está en

---

<sup>34</sup> Todos podríamos ser. En Herramientas para la construcción de políticas públicas- población vulnerable municipio de Pasto.

condiciones de vulnerabilidad cuando por sus propios medios no puede agenciar o realizar las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella; son estas personas o grupos de personas con derechos vulnerados o violados y que están expuestos a problemáticas de exclusión social. Estas personas o grupos requieren un apoyo inmediato para el reconocimiento, compensación y restablecimiento de sus derechos, para que cese la vulneración. Hay que tener en cuenta también que la pobreza hace parte de la vulnerabilidad, no se puede decir que ser pobre significa ser vulnerable, puesto que la vulnerabilidad va relacionada con otros aspectos por ejemplo la familia, las habilidades mentales, físicas, deterioro de las condiciones de vida, etc.



Algunos estudiosos, avanzan un poco más allá del término de vulnerabilidad como la privación de las personas o grupos del pleno goce de sus derechos, y lo relacionan con las “condiciones de vida”, que permite hacer un análisis multidimensional de la situación y no reducirlo a la categoría de pobreza, en tanto que el análisis se funda en temas como la provisión de bienes y servicios a los que tienen acceso los miembros de un hogar, las condiciones de empleo, niveles educativos, participación social y democrática, entre otros. El hacer un análisis bajo este concepto “permite una mayor aproximación a la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los que de una u otra manera son partícipes de algún tipo de privación, incluidas las más críticas, para las que se reserva el término de exclusión”<sup>35</sup>.

Un aspecto importante que los estudios sobre exclusión y vulnerabilidad citan, es el concepto de “deprivación sociocultural”, que hace referencia al “empobrecimiento de las estructuras mentales” de las poblaciones, y que al perpetuarse, se vuelven intergeneracionales limitando el óptimo desarrollo de los individuos en tanto seres humanos, como sociales. De ahí la importancia de hacer un buen uso de los espacios educativos, culturales y participativos para combatir las actitudes de desesperanza ante la realidad circundante de que otro mundo es posible. Como bien lo comenta Maritza Montero, el trabajo psicosocial comunitario es una de las vías efectivas para la

---

<sup>35</sup> Ibid p. 3

transformación y la inclusión social. (MONTERO, Maritza: “Exclusión e Intervención Social”).

Para adentrarnos un poco en el tema de la inclusión de la población vulnerable en los procesos participativos, es importante comenzar desde el nivel mas general y genérico para cualquier ciudadano, desde la Constitución Nacional de 1991, donde claramente en el Capítulo II, “De los derechos sociales, económicos y culturales”, afirma la obligación por parte del Estado y de todas sus instituciones de garantizar y velar por la integridad, de varios grupos poblaciones, que si bien es cierto no están dentro de la Carta catalogados como vulnerables o excluidos, se consideran si, con un mayor riesgo de verse perjudicados sus derechos, en el Art. 43, apela por la igualdad de la mujer frente al hombre, la protección y el amparo que debe recibir por parte del Estado; en el Art. 44, la especial atención por parte de la familia y del Estado para con los niños; en el Art. 45, el especial trato que merecen los adolescentes; en el Art. 46, la obligación que tiene el Estado, la sociedad y la familia para con las personas de la tercera edad y finalmente, en el Art. 47 la obligación por parte del Estado en adelantar políticas “de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”. (Constitución Política de Colombia, 1991).



Llegando a nuestra realidad mas cercana, es importante mencionar que en el Municipio de Pasto, estos espacios de conceptualización y caracterización de la población se han convertido en materia de discusión permanente, hay conceptos que han nacido de ese proceso, como es el caso de niños con problemática de calle, igualmente en este momento se esta trabajando con el Consejo de Discapacidad, con el ánimo de avanzar en la terminología de la misma, para no seguir utilizando el término de discapacidad o discapacitados, tomando mejor como referente la propuesta de sus capacidades antes que de sus discapacidades, se esta hablando hoy de “supervalidos”.

El plan de desarrollo Municipal y las políticas públicas están orientados a elevar la calidad de vida de sus pobladores especialmente de los más pobres y vulnerables, así como a reducir su dependencia de la asistencia social. De igual forma posibilitan a los ciudadanos

la generalización del acceso a oportunidades, una vida socialmente digna, productiva y saludable para sí, para su medio familiar y su comunidad. Dichas oportunidades se materializan cuando existen las condiciones de fácil acceso, calidad y eficacia en educación, salud, nutrición, y vivienda.

La reactivación del Consejo de Política Social del municipio es una de la herramientas que posibilita la inclusión de las personas en condiciones económicas y sociales precarias al mundo del trabajo y la productividad, creando en la población procesos de capacitación, productividad y prospectiva que les permita principalmente generar fuentes de trabajo e ingresos, con criterios de autogestión y sostenibilidad.

Se considera que la planeación y presupuestación participativa es

un espacio promovido en forma abierta, (...) la participación incluso ha sido de los sectores políticos contrarios (...) participan sin distinción de color político que es digamos como una de las variables que más exclusión podría generar aquí, pero además hay otro tipo de posibles exclusiones como sexo, las mujeres, hay un alto componente de participación femenina, incluso la mayoría de los participantes son femeninos, jóvenes, incluso los niños, hay proyectos que han presentado niños y han ganado, los ancianos, las religiones, hay veredas que aquí tenemos ciertas tendencias religiosas también, no ha habido ningún problema, van y participan, o sea no hay ninguna exclusión por parte del estado<sup>36</sup>

## 6.6 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE – “EXCLUIDA”

Como el tema de esta investigación, se circunscribe a analizar cómo el presupuesto participativo se ha configurado como una herramienta de inclusión social, en este aparte, se analizará esta práctica, sin que ello dé por sentado que las mencionadas anteriormente y otras que actualmente se implementan en el Municipio no generen debate e inclusión de los grupos sociales.

Hay que partir del hecho, de que a nivel local se han identificado catorce grupos poblacionales catalogados en un nivel de vulnerabilidad o en riesgo de vulnerabilidad, entre los que se encuentran:

1. Adolescentes gestantes.
2. Madres y padres adolescentes, niveles.
3. Mujeres cabeza de familia, niveles.
4. Personas con problemática de calle.

---

<sup>36</sup> ENTREVISTA con líder comunitario, sector rural. Samaniego, 2005.

5. Niños, niñas y jóvenes en riesgo de consumo o consumidores de sustancias psicoactivas.
6. Niños y niñas abandonados en peligro físico y moral.
7. Niños, niñas y jóvenes trabajadores menores de 18 años.
8. Jóvenes en conflicto con la ley.
9. Niños y niñas desnutridos.
10. Adulto mayor abandonado, niveles 0, 1 y 2 del SISBEN.
11. Población desplazada por el conflicto armado.
12. Personas discapacitadas.
13. Trabajadoras sexuales.
14. Recicladores.

Teniendo en cuenta los censos que a nivel municipal se realizan, se tiene que esta población pertenece en su mayoría, por no decir en su totalidad a los niveles, 0,1 y 2 del SISBEN, que aproximadamente ascienden a 100.000 personas y que geográficamente se ubican en los barrios marginados, asentamientos populares e informales y en las zonas periféricas y empobrecidas del sector urbano y rural del municipio.

Dicho esto, y producto de la aplicación adaptada de la metodología de investigación de la Unión Europea, en el marco de la Red Urb-AL, se tiene el siguiente balance, que da cuenta de la situación actual dentro de los procesos participativos, de los grupos excluidos socialmente. Estos resultados a los que se han llegado, han sido gracias a la colaboración de los propios actores que participan de los cabildos, de organizaciones de carácter tanto público como privado y de la misma Administración Municipal, dado que es importante conocer su posición y la reflexión que hacen frente a la inclusión social en el presupuesto participativo.

El análisis presentado recoge por un lado la información referente a los sectores y ejes de acción de la Administración Local y por tanto la situación de la población vulnerable, frente a esas acciones.

En este sentido, se tiene que en temas como la planificación urbana, se trabaja en la búsqueda de propiciar un desarrollo armónico para el municipio de Pasto, a partir del diseño e implementación de instrumentos necesarios para el uso y disfrute del territorio con mejores posibilidades de ocupación, funcionalidad y uso de los recursos existentes, bajo criterios de equidad y sostenibilidad, garantizando la participación ciudadana, a través de la definición de acciones concertadas en los cabildos, de acuerdo a las prioridades y los recursos existentes, al tiempo que se hacen de igual modo en temas como infraestructura, mantenimiento de vías, caminos y obras de servicio público, que cuentan con un adicional, el cual son las mingas comunitarias, (origen ancestral de los cabildos) que es el trabajo no remunerado por parte de la comunidad. También los temas referidos a la educación, que perteneciendo al Sistema General de Participaciones, se discuten en algunos casos en los cabildos, con el fin de lograr una educación pertinente y contextualizada, que responda a las demandas y necesidades del medio, de igual modo, los temas de sanidad han sido llevados a discusión en los cabildos, para generar procesos sociales de integración y participación de las poblaciones vulnerables a la construcción colectiva del desarrollo del municipio de Pasto, para disminuir las condiciones de marginalidad y exclusión. “De igual manera priorizamos dos proyectos, que son fortalecimiento de la Escuela de Santa María y construcción del restaurante escolar y aulas de la Vereda Campanero, son estos dos proyectos que la comunidad ha

priorizado. Nosotros como Junta Administradora Local, y como representante de ella, hemos estado en las diferentes reuniones que se han tenido, para poder llegar a esta instancia”<sup>37</sup>.

En este aspecto, dentro del presupuesto participativo encontramos un considerable grado de participación y por tanto de aceptación de dicha práctica por parte de la comunidad: mujeres, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos, población rural, residentes en áreas peligrosas y madres cabeza de familia, son los grupos que muestran un alto grado de intervención en estos espacios, son grupos representativos de la población, quienes no solamente asisten a los cabildos, sino que también deciden. Las minorías sexuales y los desempleados, hacen presencia en un nivel medio, puesto que si nos referimos al primer grupo, encontramos que aun no se encuentra muy marcado este sector de la población, son personas que aun no se hallan plenamente identificadas. Niños, indocumentados, desplazados, grupos sin vivienda, grupos sin acceso a servicios básicos, trabajadoras sexuales, consumidores de sustancias psicoactivas, recicladores, menores trabajadores y menores infractores, hacen presencia en un nivel bajo, entre otras razones por grupos que aun no se encuentran identificados socialmente. “Eso si hay señoras que también participan, hay señoras adultas, señoritas, jóvenes, si se ve su participación, tienen mejor dicho, mucha actitud para servir a la comunidad (...)en otros cabildos, era poca la gente que participaba, ahora pues como ya se va ampliando mas el programa de los cabildos, vamos tomando mas actitud en eso, y estamos participando mas, ya es más participativo”<sup>38</sup>.

#### 6.7 RESULTADOS FRENTE A LA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN “EXCLUIDA”

Para determinar si efectivamente estos grupos poblacionales participan de los eventos de presupuestación participativa, se ha tomado como referencia la misma metodología para la sistematización de la información, así como las opiniones obtenidas en las entrevistas semiestructuradas aplicadas a los actores sociales, que dan cuenta que espacios como los cabildos son ejercicios de inclusión y participación. “Claro, éste es un gran mecanismo de inclusión social porque realmente vuelvo y recalco antes venían hacían una obra y creíamos que eso era regalado mientras que hoy decimos al contrario, ésta es nuestra plata, nuestro presupuesto y lo vamos a invertir en lo que realmente nos hace falta como lo estamos haciendo hoy, todos unidos aquí las veredas incluyendo un solo presupuesto macro para el corregimiento de la Laguna como es la pavimentación”<sup>39</sup>.

En tanto, se concluye que en lo referente a los niveles de participación en los cabildos tenemos que la información llega a casi todos los sectores socialmente excluidos, especialmente a mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos, minorías sexuales, población rural y madres cabeza de familia; para los cuales se ha calificado como un nivel alto de información. Igualmente el nivel de consulta es alto para estos sectores poblacionales; pero hacia la decisión, ejecución y control, solamente se avanza muy poco, sin que ello denote ausencia y exclusión del proceso. Quizá estas actitudes respondan a lo que en párrafos anteriores se denominó como “deprivación

---

<sup>37</sup> ENTREVISTA con líder comunitario, Corregimiento de Santa Bárbara. Pasto, 2009.

<sup>38</sup> ENTREVISTA con participante de cabildo de Catambuco, 2007.

<sup>39</sup> ENTREVISTA con participante de cabildo La Laguna. Pasto, 2005.

sociocultural”, puesto que son personas cuya situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad ha tenido un carácter histórico y hereditario, (círculos de la pobreza), lo que psicológicamente se manifiesta en actitudes de represión, silencio y pasividad en espacios deliberativos. “Hemos invitado a todos los sectores, desafortunadamente, por ejemplo el sector de la iglesia por lo menos no ha dado respuesta a nuestras invitaciones, el sector productivo, pero lo que corresponde a madres cabeza de familia, a madres comunitarias, los diferentes dirigentes, habitantes, los jóvenes y las señoritas, ellos si han estado respondiendo y pues obviamente la falla sería que no son consecutivos, porque esta situación presenta diferentes reuniones y son de varias horas. Entonces hoy aparece una persona, desaparece a la segunda, tercera reunión, vuelve a la quinta y eso hace entonces que de pronto se desenlace un poco. Pero la participación ha sido fundamental en esos sectores”<sup>40</sup>.



Un aspecto importante, y que vale la pena destacar, son los altos y efectivos niveles de participación que alcanza la población del sector rural, debido en parte, a que el proceso tuvo sus inicios ahí, y también a que el carácter solidario, de vecindad, propiedad y de hermandad entre el campesino está mas arraigado que en el sector urbano, donde en muchos casos los ciudadanos no son oriundos del territorio, o de la zona, son ciudadanos fluctuantes y su compromiso y sentido de pertenencia para con su sector no está tan interiorizado. “Ayer tuvimos una reunión con la vereda de San José Casanare, con la junta comunal, nos unificamos, porque ellos también están con la necesidad del acueducto, y yo como presidente de la junta me he unificado con ellos para que la administración nos construya ese acueducto, nosotros unificarnos con ellos también, porque a ellos también les van a dar un auxilio, y nosotros también con el auxilio anterior que tenemos que está vigente, ojalá se nos cumpla ese trabajo. Es de mucha necesidad que nosotros necesitamos para el proyecto de los pozos sépticos que presentamos ahora en este cabildo”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> ENTREVISTA con participante de cabildo Comuna 8. Pasto, 2009.

<sup>41</sup> Entrevista con participante de cabildo Catambuco. Pasto, 2005.

Por otro lado, sectores como desplazados, indocumentados, residentes en áreas peligrosas, grupos sin vivienda, grupos sin acceso a servicios básicos, trabajadoras sexuales y consumidores de sustancias psicoactivas, a los cuales también se les hace extensiva la información, se nota que no es suficiente, puesto que se aprecia un bajo nivel de información, cuando se les indaga sobre estos procesos que se adelantan a nivel local, y como consecuencia de ello, los restantes niveles de participación también se ven trastocados; por ello se considera que para lograr un acercamiento a estos sectores poblacionales se hacen necesario otros canales no solo de información, sino ante todo de motivación mucho mas efectivos que los usados hasta el momento. Ciertamente algunos han oído sobre el proceso, se los ha invitado, incluso en algunos casos han asistido, pero ante el aislamiento o autoaislamiento en las asambleas, su actitud de desesperanza se arraiga y les impide avanzar a niveles superiores de participación. En tanto, sería muy importante comenzar a tocar expresamente la inclusión de estos grupos, para que la comunidad en general asuma y tome conciencia de su existencia, ya no solo viéndolos como “un problema”, sino como un potencial de convivencia, y de este modo sean incluidos en iniciativas que los involucren mas directamente a la definición de los presupuestos participativos. “... allí lo que toca es empezar un proceso de divulgación, de motivación, de acercamiento en las reuniones, antes, incluso de los precabildos. Allí se podría iniciar y hacer unas reuniones exclusivas para ellos, para poco a poco irlos insertando en los diferentes procesos de participación”<sup>42</sup>.

## 6.8 ESTRATEGIAS Y ROL DE LAS POBLACIONES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Es relativamente cierto, que todos los procesos de exclusión generan inclusión, y viceversa, es decir no se puede hablar de uno solo por separado, en tanto que “los poderes locales de las metrópolis con los movimientos sociales (incluso en el debate y la confrontación) pueden construir solidaridades y dinámicas de inclusión social que contribuye a las alternativas y resistencias necesarias para dibujar territorios y metrópolis susceptibles de ofrecer a todas y todos nuevos derechos y oportunidades de futuro”<sup>43</sup>. Es así como a nivel local, la Administración Municipal ha procurado mantener, generar y fortalecer los espacios de participación, con el ánimo de dar a las comunidades herramientas que les permitan empoderarse y asumir efectivamente su rol como ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes.

Si bien es cierto, a nivel local se desarrollan múltiples programas y proyectos cuyo destinatario final es la población vulnerable, o en riesgo de vulnerabilidad, el tema que nos ocupa es el presupuesto participativo, de entender cómo, y que se ha hecho desde el sector público para consolidar estos espacios de concertación y decisión. Por un lado, es importante destacar, el primer avance que se hizo hace algunos años, cuando los cabildos dejaron de ser una práctica eminentemente rural, y traspasaron al ámbito de lo urbano, “que ha sido un ejercicio muy interesante indiscutiblemente, en donde el empoderamiento de la comunidad es fundamental, y que el ejecutivo se desprende de la potestad que tiene de poder asignar recursos, en muchas ocasiones dependiendo de

---

<sup>42</sup> Entrevista con habitante Barrio San Vicente. Pasto, 2009.

<sup>43</sup> “Una agenda de futuro para las autoridades locales”. IX Foro Social Mundial, VIII Asamblea de la Red Fal. Belém do Pará, Brasil, 2009.

intereses particulares o de intereses políticos, como también que importante, que quienes integramos las corporaciones públicas, llámese Concejo Municipal en este caso, también entramos a jugar un papel en el cumplimiento específicamente de nuestras funciones y no en la injerencia de las decisiones de la comunidad. Esto permite entonces que exista de verdad, una verdadera participación de la ciudadanía, buscando la alternativa de solución a sus problemas”<sup>44</sup>.



Del mismo modo y siendo consecuentes con la planeación y presupuestación participativa, a nivel local se hizo la formulación de los planes de vida por comuna y corregimiento, que en muchos casos son un valioso insumo en la priorización de las obras en cabildos, en tanto que en dichos planes se halla plasmado el futuro que quieren para su “pequeño territorio”, siendo de vital importancia, el respeto mutuo que existe, y la disposición por parte de las Administraciones para no violar, ni pasar por alto, estos procesos de integración local que las comunidades con el sacrificio de sus actividades personales sacan adelante. “Cabe anotar señor alcalde, de que este proceso organizativo viene desde el año 99, en el 2002 se llevó a cabo y se realizó lo que es un plan de acción, pensamos que tenemos adelantado un alto porcentaje y nuestro plan de desarrollo corregimental. Todas esas necesidades que se están priorizando, están plasmadas dentro de ese plan de acción, y es como ha sido hoy que se nos ha facilitado para poder priorizar esas necesidades”<sup>45</sup>.

Por otro lado, se encuentra que cada administración hace un avance para fortalecer este proceso de concertación, actualmente, “se ha avanzado aún mas, ya que además de los cabildos geográficos -comunales y corregimientos-, se han programado y realizado cabildos por grupos poblacionales, por ejemplo: usuarios de plazas de mercado, jóvenes y resguardos indígenas. Otros grupos han realizado la petición, sin embargo no es posible

---

<sup>44</sup> ENTREVISTA con Marcelino Unigarro, Concejal Municipio de Pasto. Pasto, 2006.

<sup>45</sup> LIDER COMUNITARIO, Palabras de apertura del cabildo Corregimiento de Santa Bárbara. Pasto, 2005.

realizar cabildos por limitaciones presupuestales. Algunos grupos que quedan marginados son los desplazados por la violencia, población LGBT, entre otros<sup>46</sup>. Donde se nota, que la intención y la voluntad política existen para ampliar estos procesos a más sectores, que permitan fortalecer la inclusión social y territorial, pero dado la limitante financiera se avanza lentamente, sin descuidar, como se ha dicho, otras acciones para con estos sectores que están plasmadas en el Plan de Desarrollo, y al considerarse misionales, tienen recursos previamente destinados.



Otro mecanismo que se considera de gran valor, son las reuniones previas con las comunidades, que permiten hacer procesos previos de concertación y conocimiento al interior de las mismas, dado que en muchos casos se desconocen las propias necesidades, y las prioridades por falta de un acercamiento, esto ha hecho, que en muchos casos, los proyectos que en un primer momento parecían ser los más importante, dentro del proceso de concertación se redefinen las prioridades, se unen esfuerzos, incluso con otras veredas o barrios, para sacar adelante un proyecto en común que tenga un mayor impacto. “La iniciativa está por parte de la Administración, pero como yo le decía al señor Alcalde, nosotros lo que necesitamos es reunirnos y ponernos de acuerdo todo lo que es la comunidad, hablando el mismo idioma y no estar jalando para diferentes lados. Eso es lo que hace falta, que la comunidad nos pongamos de acuerdo conjuntamente con la Administración que está dando unos primeros pasos y queremos seguir adelante<sup>47</sup>.”

En este sentido, hoy por hoy, las comunidades han dejado su papel de actores pasivos y receptores de proyectos, para ser actores activos, empoderados, que viven la democracia y son constructores de su propia realidad y se su propio futuro, viendo en estos espacios

---

<sup>46</sup> ENTREVISTA con Funcionario Municipal. Pasto 2009.

<sup>47</sup> ENTREVISTA con Edil comuna 5. Pasto, 2007.

la “oportunidad de desarrollar nuestro sentido de pertenencia de nuestro municipio, la oportunidad de sensibilizar el compromiso social que cada uno de nosotros tenemos para con nuestros conciudadanos y el deber de ser parte activa de la democracia en construcción en nuestra región”<sup>48</sup>. Otro aspecto que tiene gran valor, que da identidad a la experiencia en Pasto, es el aporte que realizan las comunidades desde sus posibilidades, este aporte lo realizan como una muestra de compromiso e interés, así como de la importancia que tienen las obras para el sector y que por tanto, los ciudadanos están dispuestos a aportar su granito de arena “En cada una de las comunidades para los proyectos priorizados, en la mayoría han definido que se cuenta con el apoyo y el aporte de la mano de obra no calificada. En el caso de la construcción de los pozos sépticos y todo lo demás de saneamiento básico, también las comunidades hacen un aporte en efectivo de \$50.000 por cada familia y parte de mano de obra no calificada”<sup>49</sup>.

Es importante recalcar que a nivel local, también se está haciendo un intercambio de experiencias, entre las mismas comunas y corregimientos, porque al ser un proceso participativo y social, es dialéctico, y no tiene los mismos ritmos en todos los sectores, aun cuando las reglas de juego son las mismas, dicho esto, es interesante encontrar en los cabildos, habitantes de otras zonas, que van a conocer el proceso, van a indagar y a conocer las fortalezas y aprender de las debilidades de los otros, “nosotros como ediles vamos a hacer la gestión con la comuna 10, para ver cómo es que socializaron ellos, como es que están haciendo, como están avanzando, a ver si copiamos lo que ellos están haciendo”<sup>50</sup>. Es similar a lo que se hace en las relaciones internacionales, donde se intercambian experiencias exitosas, solo, que a nivel comunitario, lo hacen de una manera informal, sin recurrir a protocolos y trámites burocráticos.



Finalmente y como lo han manifestado diferentes actores sociales, aunque de manera expresa todos los grupos vulnerables no participen en la toma de decisiones, si participan como beneficiarios directos e indirectos de los proyectos, proyectos macro, como acueductos, alcantarillados, mejoramiento de vías, eventos culturales, zonas de ocio y

<sup>48</sup> ENTREVISTA con lidereza Barrio el Dorado. Pasto, 2008.

<sup>49</sup> LIDER COMUNITARIO, palabras de apertura, cabildo rural. Pasto, 2007..

<sup>50</sup> EDIL COMUNITARIO, Intervención en cabildo comuna 10. Pasto, 2005.

recreación, entre otros, que aunque para algunos no son bien vistas porque las consideran “obras de ladrillo y de cemento”, si implican a un amplio sector de la población, que aunque el impacto no es mayor, como se quisiera, si contribuye a mejorar la calidad de vida de la gente. “Siempre se ha tratado tal vez de corregir algunos errores que se han presentado en otros cabildos de años anteriores en los cuales habían ciertas irregularidades o desacuerdos. (...) Hemos tratado de corregir esos errores que se han presentado y en el momento estamos llegando a un acuerdo con todos los integrantes de las juntas de acción comunal en lo que respecta a la zona rural, igual con los representantes de las comunas y barrios en la ciudad de Pasto, también se ha tratado de corregir y se ha llegado a unos buenos acuerdos; es por eso pues que respecto a esto estamos enfocados ojalá a realizar obras en un acuerdo conjunto y creo que vamos, como se puede decir, por buen camino”<sup>51</sup>.

Incluso, los actores sociales, perciben que el beneficio en los cabildos es mutuo y reciproco comunidad-administración, que es un ejercicio en donde el gobierno abre las puertas a los ciudadanos, para que gobiernen, y los ciudadanos prestan su interés y disposición para apoyar en la gestión de lo público. “Para mí que la comunidad en sí estamos asociados por decirlo así con la administración con el fin de colaborarle a él pues a sacar adelante sus diferentes programas para beneficio de nosotros los habitantes del municipio y pues pueda que él también pueda sacar adelante sus proyectos, o tal vez su administración, su forma de administrar el municipio”<sup>52</sup>.

<b>ACCIONES MUNICIPALES CON LOS SUJETOS VULNERABLES Y VULNERADOS Y SU IMPLICACION EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b>			
<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>No.</b>	<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>ROL EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b>
Adolescentes gestantes, madres y padres adolescentes, niveles 0,1 y 2 del SISBEN.	625	Promover programas de atención especial a la adolescente gestante.	Beneficiarios de los proyectos  Las entidades se convierten en los gestores de las necesidades de las poblaciones
Niños, niñas y jóvenes trabajador con problemática de calle	1227	Articular acciones interinstitucionales e intersectoriales con el propósito de garantizar la protección integral de niños, niñas.	Beneficiarios de los proyectos  Las entidades se convierten en los gestores de las necesidades de las poblaciones
Jóvenes contraventor habitante de la calle	355	Fortalecimiento de instituciones dedicadas a la	Participan directamente a través de sus

<sup>51</sup> ENTREVISTA con participante de cabildos. Pasto, 2008.

<sup>52</sup> ENTREVISTA con participante de cabildo Jongovito. Pasto, 2005.

		rehabilitación de jóvenes y la mitigación de la problemática juvenil	propias organizaciones. Interactúan e interlocutan con la Alcaldía y con quienes se desarrollan procesos y proyectos
Niños, niñas y jóvenes infractor	284	implementación de responsabilidad penal acusatorio para adolescentes	Beneficiarios de los proyectos Las entidades se convierten en los gestores de las necesidades de las poblaciones
Niños, niñas y jóvenes en riesgo de consumo de drogas	256	Articulación interinstitucional para actuar de manera directa en los casos de inseguridad	Beneficiarios de los proyectos
Niños, niñas y jóvenes abandonados	203	Fortalecimiento de los gestores de convivencia	
Niños, niñas y jóvenes Recicladores	147	Acciones interinstitucionales orientadas a la erradicación y prevención	
Niños, niñas y jóvenes habitantes de la calles	134		
Personas en situación de desplazamiento	18.000		
Los grupos étnicos y la población indígena	1.791		Presentan de manera directa sus proyectos Los grupos étnicos y la población indígena, que son atendidos bajo un régimen especial

Fuente: Esta investigación 2010

## 6.9 ALGUNOS MECANISMOS Y ESTRATEGIAS PARA LA VINCULACIÓN DE LOS SECTORES EXCLUIDOS

<b>ACTOR</b>	<b>CARACTERÍSTICA</b>	<b>ROL EN EL PLAN PRESUPUESTO</b>
Secretaría de Desarrollo Social	Lidera la Red Social Municipal, con el apoyo del ICBF, y ONG´s	Estudian problemáticas. Formulación, seguimiento y aplicación de políticas públicas.
Red Social	Conjunto de organizaciones que trabajan con población vulnerable.	Trabaja con población vulnerable desde los diferentes programas y proyectos.  participan en la información, consulta, decisión, ejecución de proyectos  Compromisos, acuerdos, avances y propuestas.  Actualización sobre poblaciones atendidas y su ubicación espacial por medio de un formato estándar.
Consejo de Política Social	Reglamentados por la Ley 1137 de 1999. se informan, se les consulta, deciden en torno a las leyes, hacen control de la norma	Ha abierto la participación a un proceso altamente incluyente  Cuenta con delegados por cada grupo vulnerable, e indirecta a través de la información que suministra el Consejo sobre las decisiones tomadas
Veedurías	Las Veedurías son una institución de origen constitucional, conformada por la sociedad civil	velar por la eficiencia en la gestión pública y privada en cuanto preste un servicio público, o maneje recursos del Estado mediante la vigilancia, inspección, investigación, control y denuncia de todo acto, hecho o conducta que tenga vicios de corrupción.

Fuente: Esta investigación 2010

A continuación se mencionan algunas estrategias que desde la Administración Municipal se vienen implementando con miras a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables del Municipio de Pasto.

- Avanzar en la formación de la cultura de lo público. Fortalecer las posibilidades de comunicación entre los distintos sectores de la sociedad y de éstos con la Administración.
- Adoptar un modelo de gestión pública, sustentado en la participación ciudadana, la primacía del interés general, la confiabilidad, servicio, eficiencia, equidad y creatividad
- Estrategia “Hechos y Derechos” en el Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011, que promueve la eficiencia y eficacia de la Gestión Pública con la corresponsabilidad de la sociedad civil, del sector privado y los medios de comunicación.
- Red Social, que es un proceso de política social que está articulado con el Consejo de Política Social; desde este Consejo se están verificando los procesos para que se genere un sistema de atención a toda la población vulnerable en la medida en que los recursos y la capacidad de gestión permitan tener financiación y la viabilidad para ello. Se crean mesas de trabajo para discusión de problemática juvenil, consejos de seguridad y convivencia, cabildos rurales y urbanos, mingas, consejos municipales.
- Los grupos vulnerables participan de dos maneras, una de ellas es con la conformación del Consejo de Política Social y con las ONG's que como se ha referenciado, están trabajando en lo que se ha denominado la Red Social.
- Igualmente se está trabajando con organizaciones de base como Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, Comités veedores, para el tema de ejecución de recursos o de trabajo compartido; en donde las responsabilidades de la problemática se definen en los niveles del Estado y la sociedad como actora y beneficiaria, aplicando de este modo la corresponsabilidad como un eje de trabajo institucional.
- Articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación efectiva de la Ley de infancia, adolescencia y juventud para ofrecer atención óptima y oportuna a niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Articulación Interinstitucional para el fortalecimiento de los programas de nutrición de los niños de 0 a 6 años y mujeres gestantes y lactantes.
- Fortalecimiento de instituciones dedicadas a la rehabilitación de jóvenes y la mitigación de la problemática juvenil, relacionada con consumo de sustancias psicoactivas y violencia. Apoyo a iniciativas de emprendimiento juvenil.
- Promoción y difusión de los derechos humanos a niños, jóvenes y adolescentes. Formación, orientación y asesoramiento a adolescentes gestantes para la construcción del proyecto de vida integral, a través de redes interinstitucionales.

- Elaboración de mapas de seguridad para mujeres, niñas y niños, comunidad LGBT y población en proceso de reintegración, con el objeto de identificar los puntos geográficos de riesgo e implementar acciones de seguridad y convivencia.
- Información y capacitación permanentes sobre prevención y rutas de atención institucionales de: violencia intrafamiliar, violencia sexual, maltrato infantil, homofobia e interrupción voluntaria del embarazo en los tres casos específicos.

#### 6.10 BENEFICIOS DE LOS SECTORES EXCLUIDOS DENTRO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A partir de la recolección de información realizada podemos determinar que el proceso de planeación y presupuestación participativa abre un espacio a la participación de las poblaciones de manera directa e indirecta, directa desde el accionar de las organizaciones sociales e indirecta a partir de la intermediación de las ONG que tienen como finalidad el trabajo con la población vulnerable y excluida.



“El presupuesto participativo es uno de los escenarios más importantes de la democracia participativa en Pasto, por diferentes razones; entre ellas por los beneficios que confiere al desarrollo de las comunidades, por la optimización y transparencia en la distribución de los recursos públicos, por la generación de tejido social, corresponsabilidad, el dialogo sinérgico y permanente entre la comunidad y el gobierno local contando además con una gran particularidad que lo caracteriza a nivel nacional, es un proceso que ha sido legitimado por la comunidad para su implementación”<sup>53</sup>.

En este sentido, la presupuestación participativa como proceso se concibe como un sistema de relaciones entre distintos actores, cuya naturaleza e identidad implica intereses y dinámicas diferentes pero que confluyen en el objetivo común de contribuir a enriquecer la democracia participativa en el Municipio y el mejoramiento de la calidad de

<sup>53</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Oficina de Cabildos [En línea]. < <http://cabildospasto.blogspot.com/>> [Citado el 14 de abril de 2009].

vida de sus habitantes.

Se considera que el cabildo como lo reconoce la comunidad, es un instrumento eficaz de concertación comunitaria en la democracia participativa, a través del cual la propia comunidad puede participar directamente a través de la presentación de sus necesidades y traducirlas en proyectos de desarrollo, discutiendo asuntos de interés para la comunidad, en busca de soluciones a problemas sentidos, que trascienden la solución y se construyen en espacios de formación y reflexión política.

El proceso de cabildos se considera un espacio desde la cual se identifican reglas de juego creadas por la administración y por la misma comunidad para su calificación y posterior asignación de recursos para su ejecución. "Para Pasto, es el carnaval permanente de la democracia gestado desde la administración para la comunidad, sobre el cual confluyen diversidad de culturas, pensamientos, ideologías, intereses y expectativas, que se integran en un mismo escenario bajo principios de respeto, participación deliberativa incluyente y equitativa, solidaridad y transparencia, que dentro del contexto político y social generan confianza, solidaridad, legitimidad y gobernabilidad democrática"<sup>54</sup>.



La participación ciudadana, se materializa en los cabildos, donde se toma decisiones sobre la formulación, asignación y ejecución de los recursos públicos por parte de la comunidad tendiendo a mejorar su calidad de vida, así mismo, se devuelve el voto de confianza que han tenido los ciudadanos eligiendo un gobierno, lo que implica que la presupuestación debe ser más concertante y obliga a las comunidades a buscar la inclusión de sus expectativas, lo cual se traduce también en la posibilidad, obligación y derecho que tiene la comunidad de conocer y participar del manejo adecuado de los recursos colectivos y/o públicos (Reina Otero y otros, 2004:54).

El presupuesto se define sobre las políticas del plan de desarrollo, y este define políticas en torno a principios de equidad y respeto enfocados al cumplimiento de los objetivos del

---

<sup>54</sup> Alcaldía municipal de Pasto. Proceso de planeación y presupuestación participativa.

desarrollo del milenio que conjuntamente apuntan a la mejora de las condiciones de vida de los excluidos, de tal manera que el plan de desarrollo define ejes generales que se aterrizan en proyectos y propuestas que permitan asignar recursos para esta población. “En las reuniones nosotros hemos visto bastante juventud, se podría decir que un 40% era gente joven, y esa era una cosa que me alegraba, por ejemplo en el barrio Cantarana.”<sup>55</sup>.

Los grupos socialmente excluidos se ven involucrados en el proceso participativo desde el mismo momento de la formulación del Plan de Desarrollo,

(...) este bonito proceso, diría yo, que se ha llevado a cabo, acá en nuestro corregimiento, porque ha sido participativo, como su plan de gobierno y su plan de desarrollo, aquí también se ha manifestado la participación ciudadana, y hoy contamos con que el 100% de la priorización ha sido con la participación de todas las comunidades, entonces de mi parte les agradezco a todas y a todos, porque ahora si se están viendo las obras, digamos que ya se ha avanzado...<sup>56</sup>

Del mismo modo, estos procesos han dado identidad a las comunidades, y se sabe, que muchos de los líderes comunitarios de Pasto, han socializado esta experiencia a nivel informal en otros ámbitos regionales y nacionales, lo cual ha permitido fortalecer la democracia, transparencia y ha empoderado a la comunidad, “mire en este momento lo que lo diferencia de los demás es que se está tratando de cumplirle a la gente, se tratan de cumplir los compromisos que se adquieren, los compromisos que se le dice a la gente, y tratar de apartar –perdóneme lo que le voy a decir- apartar la política que se mete en esto, y que se haga sinceramente con honestidad y con transparencia”<sup>57</sup>.

Gracias a estos espacios, se ha dado la integración de las comunidades y las acciones, mediante un trabajo mancomunado, pensando como uno solo, y teniendo en cuenta, que si bien es cierto, la democracia es un derecho de todos, escenarios como éstos se dan sólo por voluntad política y que es importante valorar los esfuerzos presupuestales que se hacen desde la Administración Municipal y potenciar al máximo los mismos, en acciones que beneficien sino a todos, por lo menos a la gran mayoría.

La participación ha sido muy activa, por lo menos en la comuna 8, ya que desde el inicio nos propusimos un objetivo, trabajar de manera de equipo y de equipo, porque conocíamos de por sí, de que el presupuesto es muy bajito, y entonces las necesidades son demasiado elevadas y sobre todo porque llegamos a un trabajo de común acuerdo en decir: mire, todos estamos requiriendo esta necesidad, entonces todos trabajemos por esta necesidad, esa ha sido la fortaleza de

---

<sup>55</sup> ENTREVISTA con edil de la comuna 5. Pasto, 2005.

<sup>56</sup> INTERVENCIÓN de líder comunitario en Cabildo.

<sup>57</sup> ENTREVISTA con líder comunitario. Pasto, 2008.

nuestra comuna, el trabajar en equipo.<sup>58</sup>

Un valor agregado importantísimo, es brindarle a la comunidad herramientas con las cuales sean ellos mismos los protagonistas de su presente y de su futuro, que sepan que el hecho de elegir un mandatario, es elegir un administrador y que por tanto las acciones deben contar con el aval de la comunidad, y que es ahí, donde juegan un papel importantísimo los líderes, como portavoces entre la administración y la comunidad, como mediadores e interlocutores, como garantes de que sus comunidades sepan y hagan valer sus derechos civiles, sus derechos como ciudadanos y que la participación, la democracia y la toma de decisiones no sea una cosa utópica, que se reduce a votar en la urnas cada cuatro años.

“(…)En cuanto al proceso que estamos hoy que es de cabildos, éste es un real proceso de participación que a muchos campesinos más que todo y creo que al sector urbano nos despertó cuando nos dijeron que la plata de nosotros teníamos que distribuirla nosotros, creo que esa es la mejor participación que se puede dar en democracia en nuestro municipio de Pasto (……) claro, éste es un gran mecanismo de inclusión social porque realmente vuelvo y recalco antes venían hacían una obra y creíamos que eso era regalado mientras que hoy decimos al contrario, ésta es nuestra plata, nuestro presupuesto y lo vamos a invertir en lo que realmente nos hace falta como lo estamos haciendo hoy, todos unidos aquí las veredas incluyendo un solo presupuesto macro para el corregimiento de la Laguna como es la pavimentación.<sup>59</sup>

Finalmente es importantísimo mencionar que si bien en los cabildos no toda la población alcanza todos los niveles de participación, al menos, si se ven afectados positivamente en otro tipo de iniciativas locales de atención y mejoramiento de la calidad de vida, empero, en muchos casos y es lo que hoy por hoy, no solo desde la Administración Municipal, sino como resultado de la concientización de la gente, se priorizan proyectos que impliquen muchos más actores, que tengan un verdadero impacto, que tengan beneficios a largo plazo e incluso, que sean sostenibles; sin dejar de lado, la necesidad que existe de motivar con “presupuestos especiales”, o acciones dinámicas que motiven a dichos sectores a implicarse en la administración de su propio territorio.

Bueno, realmente yo creo que en este proceso no, estamos incluidos todos porque son obras realmente que nos favorecen a todos pero ya en la exclusión general por ejemplo si hablamos de las madres cabeza de familia necesitaríamos proyectos directamente para las madres cabeza de familia, necesitaríamos proyectos directamente que beneficien realmente a un buen número de los ancianos, entonces eso no

---

<sup>58</sup> ENTREVISTA con tesorero ASOJUNTAS, comuna 8. Pasto, 2006.

<sup>59</sup> ENTREVISTA con el presidente de la Junta de Acción Comunal Vereda El Barbero. Pasto, 2005.

se ha dado definitivamente como proyectos como tal directamente a los grupos u organizaciones de diferentes clases.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> ENTREVISTA con participante de cabildo. Pasto, 2009.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de planeación y presupuestación participativa permite la construcción del tejido social, la corresponsabilidad para la gestión, la generación de un nuevo modelo de gestión pública, la gobernabilidad se presenta como oportunidad para superar la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia.

El proceso de cabildos ha creado condiciones para que las organizaciones sociales aumenten la confianza, se creen redes y se fortalecen los actores mediante el acuerdo y el consenso, se afianzó la confianza entre las organizaciones sociales se establecieron compromisos serios entre las comunidades y la Administración Municipal, pensando como municipio, como un solo territorio, como un solo hogar que es de todos.

El espacio más cercano al ciudadano es el local, por tanto son las acciones políticas locales, las que hacen posible formar sociedades más cohesionadas y democráticas, y poner en marcha políticas de inclusión social que deben estar en el centro de la agenda política de los gobiernos.

La tradición cultural de participación es uno de los factores que han contribuido de manera significativa a promover la experiencia de presupuesto participativo y formas tradicionales que hacen posible el desarrollo de trabajos colectivos en pro de la comunidad, tal es el caso de la minga vigente en el sector rural y en los sectores populares de Pasto. El proceso ha contado con la voluntad política de los representantes de la administración municipal que promueven la puesta en marcha de la planeación participativa.

El proceso de cabildos propició un mayor acercamiento entre la administración municipal generando credibilidad y la legitimidad, permitió la organización y la participación ciudadana, ésta legitimidad tiene incidencia en el mejoramiento de la gestión debido a que la comunidad aumentó el nivel de credibilidad de las acciones desarrolladas y se sintió copartícipe de los resultados

Esta es entonces una de las instancias sociales de mayor importancia, donde se definen las rutas, cronogramas, contenidos y características del sistema participativo. Aquí se realizan audiencias para la rendición de cuentas sobre los proyectos aprobados en las vigencias anteriores y se establece el estado de su ejecución, haciendo ajustes si es el caso. También son escenarios para implementar la formación de gestores del desarrollo en temas de interés para el proceso como en las técnicas de elaboración, presentación y gestión de proyectos, en finanzas públicas básicas y recursos financieros, así como para reforzar de manera permanente el Plan de Desarrollo y la misma evaluación del proceso.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Plan vivir consentidos. Comuna 5 Municipio de Pasto 2010.

Todos los procesos sociales y participativos se caracterizan por el pluralismo, el conflicto y la diversidad, en la mayoría de los casos, el consenso ciudadano viene después de desacuerdos, de ahí la importancia de crear espacios permanentes de diálogo. En todo proceso participativo debe tenerse en cuenta la disponibilidad temporal y espacial de la comunidad, pues al tiempo que son ciudadanos, son personas con una historia de vida, con un rol dentro de su familia, en el campo laboral y personal.

Todo proceso, aun mas, los procesos sociales requieren una constante actualización de la información y por tanto la formación y el conocimiento de quienes participan en ellos, no es suficiente con el conocimiento técnico y profesional de quienes coordinan estos espacios, es muy importante formar a las comunidades en temas como derechos humanos, civiles y políticos, en temas de desarrollo humano, desarrollo territorial, de sostenibilidad, para que experiencias como la que se vive en Pasto, se arraiguen y sean desde ya una herencia democrática que vaya y se fortalezca de generación en generación.

Que a la par que la administración le ha dado este empoderamiento a las comunidades, la administración municipal inicie un proceso de capacitación en los procesos de organización, observamos por ejemplo una escasa participación de la juventud, en estos procesos, pero también de la niñez, que bueno por ejemplo que se abrieran espacios para que desde las personerías estudiantiles tanto de primaria como de bachillerato, y de los concejos incluso académicos y directivos de las instituciones universitarias se pueda perfectamente adelantar. Yo creo que, tiene que generarse un proceso de motivación y organización y antes que todo la importancia de lo que es la participación de la ciudadanía.<sup>62</sup>

La planeación participativa permite a los actores sociales tomar parte en el desarrollo de sus comunas y corregimientos involucra a los actores sociales en el conocimiento de las necesidades de sus localidades y en la concertación comunitaria de organizaciones sociales y dirigentes lo cual contribuye a fortalecer el tejido social.

“No todo es perfecto claro está, hay gran cantidad de errores que tenemos que superar, hay una gran cantidad de cosas que tenemos que ir arreglando en el camino, hemos tenido mucho que hacer, tenemos mucho que aprender de las comunidades, tenemos mucho que mostrar y el tema de los cabildos le hemos dado un margen de gran flexibilidad para que cada año vayan aportándole, vayan asumiéndole y podamos compenetrar un modelo muy importante, muy flexible en la connotación pero muy rígido en la filosofía de la participación” .<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> ENTREVISTA con líder comuna 4. Municipio de Pasto.

<sup>63</sup> ENTREVISTA con líder comunitario. Samaniego, 2005.

No se puede decir aún que los procesos de presupuesto participativo han logrado modificar de manera sustantiva las condiciones de vida en las comunidades donde ha tenido cabida este ejercicio democrático, sin embargo hay suficientes evidencias que demuestran que este tipo de instrumentos de gestión establecen metas en las agendas municipales, reorientando los recursos disponibles hacia lo que los ciudadanos consideran que son sus propias prioridades de desarrollo.

Teniendo en cuenta, que parte de esta investigación se desarrolló en el Municipio de Samaniego, puesto que el proyecto de la URB-AL, había elegido como estudio de caso a Pasto, y como socio al Municipio de Samaniego, la experiencia demuestra que estos espacios, siempre y cuando se desarrollen de la mano con las comunidades, atendiendo a sus recomendaciones y necesidades, siempre favorecerá la participación y la democratización de la gobernabilidad.

“consideramos que ha sido un proceso, de organización, de capacitación, de formación pero lo más importante que hemos encontrado en cada una de las veredas y los barrios es una disposición de la gente, antes la gente no se venía teniendo en cuenta, se le venía usurpando sus derechos de participación y precisamente nosotros hacemos los procesos de participación y entregamos a la gente la posibilidad de expresarse, ellos ven un gran aliciente, ven un bálsamo a su problemática y creo que esa ruta de formación, esa ruta de organización se consolida cada vez mas cuando la gente cree en el proceso. Creo que ha sido un proceso muy interesante para el municipio de Samaniego, tiene unas cosas innovadoras y podemos seguir adelante”.<sup>64</sup>

En proceso de planeación participativa permite la construcción de sujetos colectivos fundamentales para la generación de democracia, promueve actores del desarrollo en la medida que se promueve su inclusión en la gestión pública. Se ha logrado la recuperación de la confianza en la política; el presupuesto participativo se ha convertido en la principal forma contra la corrupción y el clientelismo

“El fenómeno de la participación y la toma de decisiones es un llamado a todas las comunidades pero hay una gente que se autoexcluye porque no le interesa, de hecho el presupuesto participativo apreta a unos sectores de población, los mas afectados son los sectores políticos que siempre hicieron una politiquería o una usurpación del presupuesto o clientelismo alrededor de los recursos públicos, esa población se autoexcluye pero además de autoexcluirse se afecta fundamentalmente sus intereses de hecho la población que de pronto nunca va ha estar con los cabildos populares, va ha hablar mal de los cabildos populares, no va ha estar dentro del proceso y creo que

---

<sup>64</sup> ENTREVISTA con líder comunitario. Municipio de Samaniego, 2005.

ellos se van en primer momento autoexcluyendo hasta que en algún momento de la vida política y social se van a dar cuenta que muy probablemente queden solos en el escenario y asumen otro tipo de posiciones, yo creo que el presupuesto participativo en cierto momento se va a convertir en una política pública y cuando se convierta en política pública todos los elementos de la sociedad, todos los actores de desarrollo pretenderán darle continuidad permanente y se va volviendo patrimonio tanto de la ciudadanía como de la comunidad en su conjunto”<sup>65</sup> .

Los ejercicios de democracia representativa históricamente han resultado insuficientes para incorporar enteramente al conjunto de la población en los procesos de toma de decisiones e incentivar su capacidad crítica y analítica; por el contrario, los procesos de democracia participativa, han demostrado contribuir a concientizar sobre el derecho de intervenir en lo público, de manera individual u organizada (preferentemente), avanzando en el sentido de corresponsabilidad.

Teniendo en cuenta que una de las debilidades más reiteradas en el presupuesto participativo son los recursos limitados, resulta necesario una articulación de los diferentes niveles del gobierno (local, regional, nacional, transnacional), para garantizar que existan unas acciones coherentes entre las políticas locales de inclusión y las supralocales.

“El protagonismo y la apropiación del territorio pasa por la alianza estratégica de los movimientos sociales ong’s, en una construcción conjunta y participativa del desarrollo. Otro mundo es posible empieza por las ciudades”<sup>66</sup> .

---

<sup>65</sup> ENTREVISTA con líder comunitario. Municipio de Samaniego, 2005.

<sup>66</sup> IX Foro Social Mundial. 2009.

## BIBLIOGRAFIA

- ABERCROMBIE, Nicholas. Diccionario de sociología. Editorial Cátedra. 1992.
- ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Cabildo Abierto un paso hacia el desarrollo de nuestras comunidades. San Juan de Pasto, 1997.
- CENTRO INTERNACIONAL DE GESTION URBANA, CIGU. Memoria del taller metodológico del proyecto "El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial". Quito, Ecuador : CIGU, 2005. 60 p.
- Constitución Política de Colombia 1991. Edición actualizada.
- DEDALO. "Las Reglas del método sociológico". Buenos Aires, 1959.
- DIAZ DEL CASTILLO, Emiliano. Cabildos de San Juan de Pasto 1573-1579. Academia Colombiana de Historia. Santafé de Bogotá, 1995. Ed. Presencia Ltda.
- DUVERGER, Maurice. Sociología de la Política. Barcelona. Editorial Ariel, S.A.
- FAIRCHILD, Henry Pratt. Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Una guía para la transparencia municipal. Bogotá. 28 p.
- GINER, Salvador. Diccionario de sociología. Editorial Alianza. 1998.
- GONZALES, Esperanza y Duque Fernando. "La elección de Juntas Administradoras Locales", en Revista Foro no. 12, Bogotá, 1990, p. 78
- GONZALES, Esperanza. Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local. Santafe de Bogotá, 1990.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS. Documentación, presentación de tesis, trabajos de grado y otros trabajos de investigación. Quinta actualización. Bogotá: ICONTEC, 2007. 112 p.
- Instructivo para la presentación de propuestas a priorizarse en Cabildos 2003. Alcaldía Municipal de Pasto. Secretaria de Planeación Municipal.
- La era urbana. La revista de la ciudad global. Programa de gestión urbana. Pobreza y exclusión en las ciudades. Quito, Ecuador, Edición especial, 2004. 67p.
- La era urbana. La revista de la ciudad global. Programa de gestión urbana. Presupuestos participativos. Quito, Ecuador, Edición especial, 2004. 71p.
- LOZADA, Rodrigo y VELEZ, Eduardo: "Identificación y participación política en Colombia". Bogotá: Fedesarrollo, 1982.

McCLOSKEY, Herbet. "Participación política". Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. 7, 1975, p. 625.

MELO, Jorge Orlando: "Participación política y ciudadana". Fundación Alejandro Angel Escobar. Tercer Mundo, Bogotá.

MONTERO, Maritza, "El trabajo psicosocial comunitario como via para la transformación e inclusión social". En "Exclusión e Intervención Social".

MUÑOZ, Lydia Inés. El Concejo de Pasto a través de la Historia. Siglo XVI-XIX. Universidad de Nariño. San Juan de Pasto, 2000. Editorial Universitaria UNED.

Nuevo Régimen Municipal Colombiano. Ley 134 de 1994. Edición Actualizada, 1994.

Plan de Desarrollo "Pasto Mejor" 2004-2007. Alcaldía de Pasto.

Plan de Desarrollo "Queremos Más, podemos Mas". 2008-2011. Alcaldía de Pasto.

Plan de Trabajo para la participación 1996-2000. Alcaldía Municipal de Pasto. Secretaria de Desarrollo Comunitario.

PUNTES, Jairo: "Política y elecciones en Nariño". Universidad de Nariño. San Juan de Pasto, 1994. Editorial Universitaria.

RED URB-AL No.9-A II. El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial. Estudio de buenas prácticas. Ayuntamiento de Venecia Italia, 2006. 173 p.

RED URB-AL No.9-A4-04. Participando en la gobernabilidad local. Impacto de los presupuesto participativos en la administración local. Ayuntamiento de Córdoba, España. 196 p.

RED URB-AL No.10. Lucha contra la pobreza urbana. Comuna de Roma, Italia, 2006. 144 p.

RED URB-AL No.10. Pobreza extrema y hambre: respuestas participativas desde los gobiernos locales. Municipalidad de Villa María del Triunfo Lima – Perú, 2005. 74 p.

REA CAMPOS, Oscar. Presupuesto participativo una forma eficaz de ejercicio ciudadano. Apuntes – guía para facilitadores y facilitadoras. La Paz, Bolivia: RED PC CS, 2003.86 p.

SCHOECK, Helmut. Diccionario de Sociología. Editorial Herder. 1981.

"Una agenda de futuro para las autoridades locales". IX Foro Social Mundial, VIII Asamblea de la Red Fal. Belém do Pará, Brasil, 2009 VELASQUEZ, Fabio y GONZÁLES Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá, Fundación Corona, 2003. 457 p.

ZUÑIGA, Eduardo. "Pasto y su cultura en el periodo colonial" En Bando. Separata histórica, Pasto 450 años. Diario del Sur. San Juan de pasto, miércoles 24 de junio de 1987, p. 17.

# ANEXOS

**ANEXO A.**  
**DOFA COMUNIDAD**

D	O
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No se pone en discusión el total del presupuesto municipal en los cabildos, solo una reducida parte.</li> <li>→ Escasa organización en las comunas y corregimientos.</li> <li>→ Desconocimiento de las reglas de juego por parte de los actores sociales.</li> <li>→ Escasa formación y capacitación a los líderes comunitarios.</li> <li>→ Ausencia de los jóvenes, la academia y los gremios en la toma de decisiones.</li> <li>→ Constitución de círculos de poder que amenazan con ser excluyentes.</li> <li>→ Ausencia de estímulos para los líderes comunitarios.</li> <li>→ No hay una sistematización y análisis imparcial de los cabildos anteriores que permitan mejorar los presentes.</li> <li>→ Falta de interés por parte de la comunidad.</li> <li>→ No hay seguimiento continuado al proceso.</li> <li>→ Desinformación por parte de muchos actores.</li> <li>→ Débiles canales de comunicación, que limita la participación de las mayorías.</li> <li>→ Priorización de proyectos de infraestructura física, más que culturales, de capacitación y formación.</li> <li>→ Amenaza de la integralidad del proceso, al hacer clasificación por sectores que dividen a la población en grupos de interés.</li> <li>→ Los acuerdos pactados no son respetados por las partes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Uso de los medios de comunicación en la promoción de la participación.</li> <li>→ Participación de la comunidad en la planificación local.</li> <li>→ Inclusión y articulación de entidades del sector público y privado.</li> <li>→ Legado histórico y cultural de participación en las propias comunidades, que puede enriquecer el conocimiento técnico.</li> <li>→ Veedurías ciudadanas como garantes de participación y transparencia política.</li> <li>→ Identificación de nuevos liderazgos que aseguran la continuidad de los cabildos.</li> <li>→ Identificación de las necesidades por parte de los propios actores.</li> <li>→ Reconocimiento institucional del legado histórico de Pasto, de una cultura de participación social y política.</li> <li>→ Difusión de la experiencia a nivel internacional que permita atraer recursos humanos, técnicos y hasta financieros para apoyar estos procesos que dan identidad a la región.</li> </ul>
F	A
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Amplia participación de la comunidad.</li> <li>→ Cronograma previamente definido y concertado para los momentos del cabildo.</li> <li>→ Equipo técnico especializado y destinado a la presupuestación participativa.</li> <li>→ Diálogo directo y continuado entre la Administración y la comunidad.</li> <li>→ Material didáctico referente a los cabildos.</li> <li>→ Mudanza de un pensamiento de barrio a un pensamiento comunitario y local.</li> <li>→ Construcción participativa de los planes de vida de 10 comunas y 14 corregimientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Identificación de proyectos viables y de impacto que no son priorizados.</li> <li>→ Primacía de intereses personales y políticos en la priorización de proyectos.</li> <li>→ Atomización de proyectos y poco impacto en las intervenciones.</li> <li>→ Fluctuación del presupuesto sometido a cabildos, condicionado por la situación económica del Municipio.</li> <li>→ Débil cultura ciudadana en temas como la participación y el actuar comunitario.</li> <li>→ Incumplimiento en la ejecución de los proyectos priorizados.</li> <li>→ El liderazgo comunitario puede ser</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Experiencias propias en las comunas y corregimientos en temas de planeación y presupuestación participativa.</li> <li>→ Apropiación de los cabildos como un patrimonio político y participativo.</li> <li>→ Se da más validez a los procesos de concertación y participación, más que a la mediación política de los gobernantes de turno.</li> <li>→ Reconocimiento de los cabildos como mecanismos de control e inclusión social, y de eficiencia de los recursos.</li> <li>→ Formación de nuevos líderes por medio de la práctica y de algunos talleres ofrecidos por la Administración.</li> <li>→ Participación de actores locales y externos.</li> <li>→ Pacto de compromisos por las partes como garantía de cumplimiento de los acuerdos.</li> <li>→ Conocimiento de la estructura financiera de los recursos públicos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aprovechado con fines políticos y electorales.</li> <li>→ Exclusión de grupos sociales en la definición de proyectos.</li> <li>→ Incredulidad en las Juntas de Acción Comunal (JAC), en las Juntas Administradoras Locales (JAL) y entidades estatales.</li> <li>→ Identificación de proyectos viables y de impacto que no son priorizados. Primacía de intereses personales y políticos en la priorización de proyectos.</li> </ul>
---	---

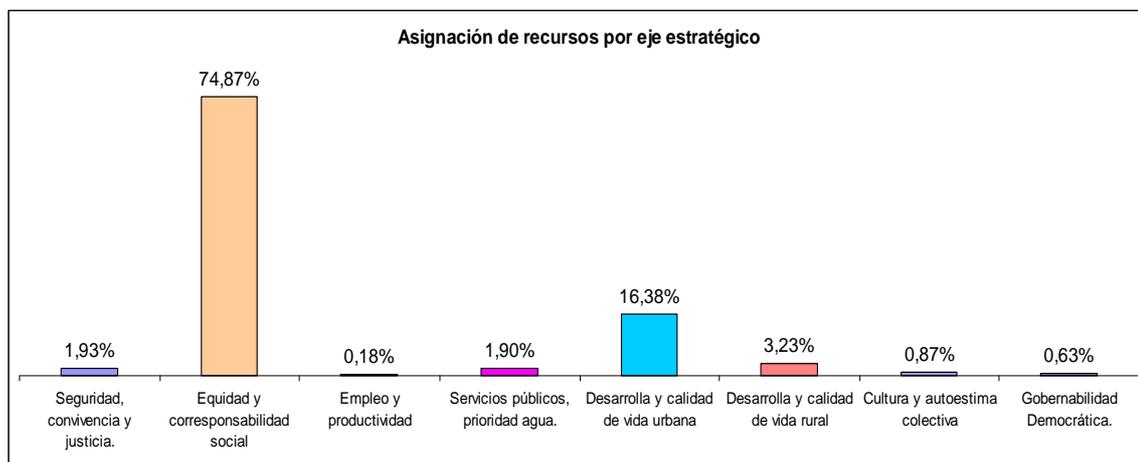
**ANEXO B. DOFA INSTITUCIONES Y ADMINSTRACION MUNICIPAL**

D	O
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No se pone en discusión el total del presupuesto municipal en los cabildos, solo una reducida parte.</li> <li>→ Escasa organización en las comunas y corregimientos.</li> <li>→ Desconocimiento de las reglas de juego por parte de los actores sociales.</li> <li>→ Escasa formación y capacitación a los líderes comunitarios.</li> <li>→ Ausencia de los jóvenes, la academia y los gremios en la toma de decisiones.</li> <li>→ Constitución de círculos de poder que amenazan con ser excluyentes.</li> <li>→ Ausencia de estímulos para los líderes comunitarios.</li> <li>→ No hay una sistematización y análisis imparcial de los cabildos anteriores que permitan mejorar los presentes.</li> <li>→ Falta de interés por parte de la comunidad.</li> <li>→ No hay seguimiento continuado al proceso.</li> <li>→ Desinformación por parte de muchos actores.</li> <li>→ Débiles canales de comunicación, que limita la participación de las mayorías.</li> <li>→ Priorización de proyectos de infraestructura física, más que culturales, de capacitación y formación.</li> <li>→ Amenaza de la integralidad del proceso, al hacer clasificación por sectores que dividen a la población en grupos de interés.</li> <li>→ Los acuerdos pactados no son respetados por las partes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Uso de los medios de comunicación en la promoción de la participación.</li> <li>→ Participación de la comunidad en la planificación local.</li> <li>→ Inclusión y articulación de entidades del sector público y privado.</li> <li>→ Legado histórico y cultural de participación en las propias comunidades, que puede enriquecer el conocimiento técnico.</li> <li>→ Veedurías ciudadanas como garantes de participación y transparencia política.</li> <li>→ Identificación de nuevos liderazgos que aseguran la continuidad de los cabildos.</li> <li>→ Identificación de las necesidades por parte de los propios actores.</li> <li>→ Reconocimiento institucional del legado histórico de Pasto, de una cultura de participación social y política.</li> <li>→ Difusión de la experiencia a nivel internacional que permita atraer recursos humanos, técnicos y hasta financieros para apoyar estos procesos que dan identidad a la región.</li> </ul>
F	A
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Amplia participación de la comunidad.</li> <li>→ Cronograma previamente definido y concertado para los momentos del cabildo.</li> <li>→ Equipo técnico especializado y destinado a la presupuestación participativa.</li> <li>→ Diálogo directo y continuado entre la Administración y la comunidad.</li> <li>→ Material didáctico referente a los cabildos.</li> <li>→ Mudanza de un pensamiento de barrio a un pensamiento comunitario y local.</li> <li>→ Construcción participativa de los planes de vida de 10 comunas y 14 corregimientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Identificación de proyectos viables y de impacto que no son priorizados.</li> <li>→ Primacía de intereses personales y políticos en la priorización de proyectos.</li> <li>→ Atomización de proyectos y poco impacto en las intervenciones.</li> <li>→ Fluctuación del presupuesto sometido a cabildos, condicionado por la situación económica del Municipio.</li> <li>→ Débil cultura ciudadana en temas como la participación y el actuar comunitario.</li> <li>→ Incumplimiento en la ejecución de los proyectos priorizados.</li> <li>→ El liderazgo comunitario puede ser</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Experiencias propias en las comunas y corregimientos en temas de planeación y presupuestación participativa.</li> <li>→ Apropiación de los cabildos como un patrimonio político y participativo.</li> <li>→ Se da más validez a los procesos de concertación y participación, más que a la mediación política de los gobernantes de turno.</li> <li>→ Reconocimiento de los cabildos como mecanismos de control e inclusión social, y de eficiencia de los recursos.</li> <li>→ Formación de nuevos líderes por medio de la práctica y de algunos talleres ofrecidos por la Administración.</li> <li>→ Participación de actores locales y externos.</li> <li>→ Pacto de compromisos por las partes como garantía de cumplimiento de los acuerdos.</li> <li>→ Conocimiento de la estructura financiera de los recursos públicos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aprovechado con fines políticos y electorales.</li> <li>→ Exclusión de grupos sociales en la definición de proyectos.</li> <li>→ Incredulidad en las Juntas de Acción Comunal (JAC), en las Juntas Administradoras Locales (JAL) y entidades estatales.</li> <li>→ Identificación de proyectos viables y de impacto que no son priorizados. Primacía de intereses personales y políticos en la priorización de proyectos.</li> </ul>
---	---

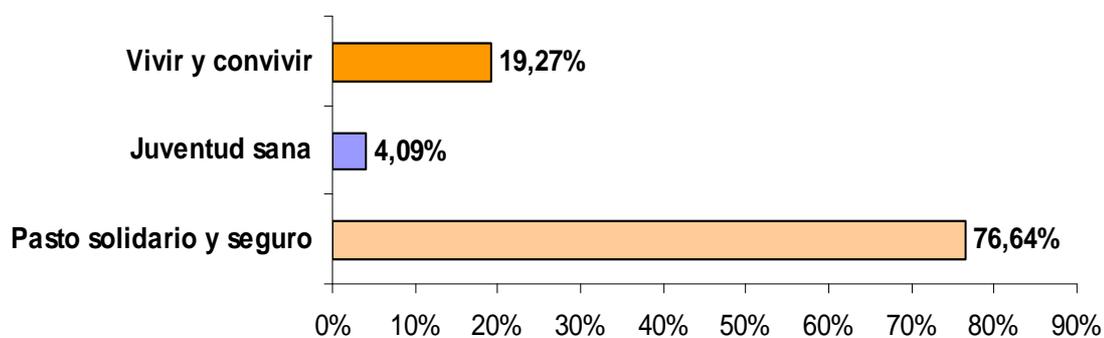
## ANEXO C. RECURSOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS Y COMPROMISOS DEL PLAN DE DESARROLLO

**Grafico 1**



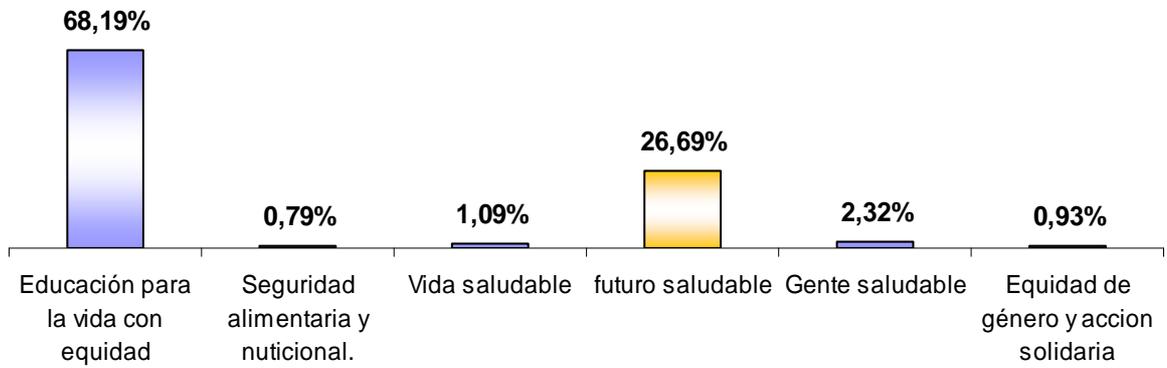
**Grafico 2**

Asignación de recursos por programa.  
Seguridad, convivencia y justicia.



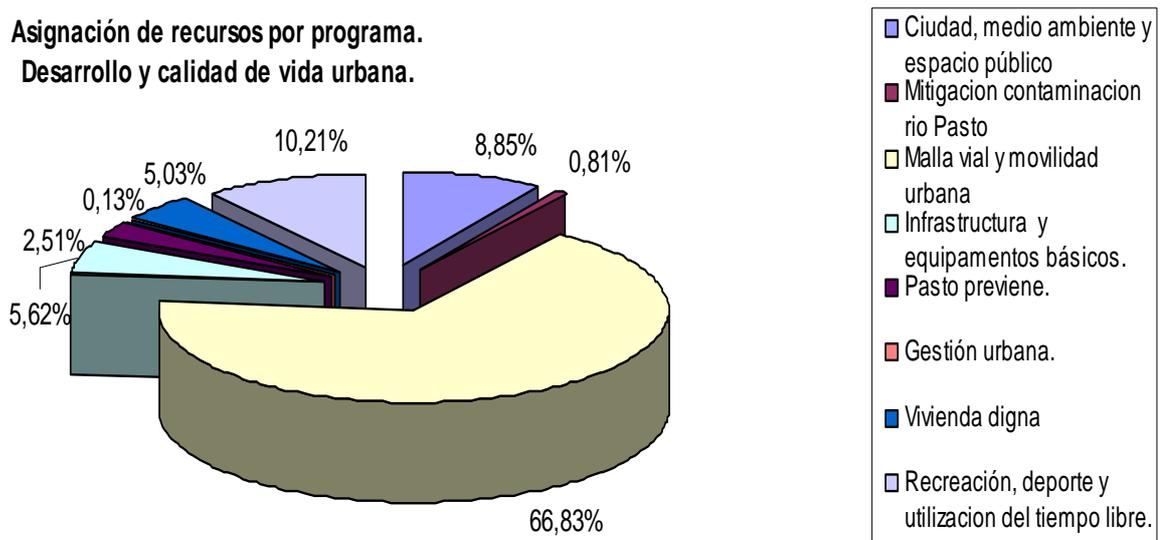
**Grafico 3**

**Asignación de recursos por programa.  
Equidad y corresponsabilidad social.**

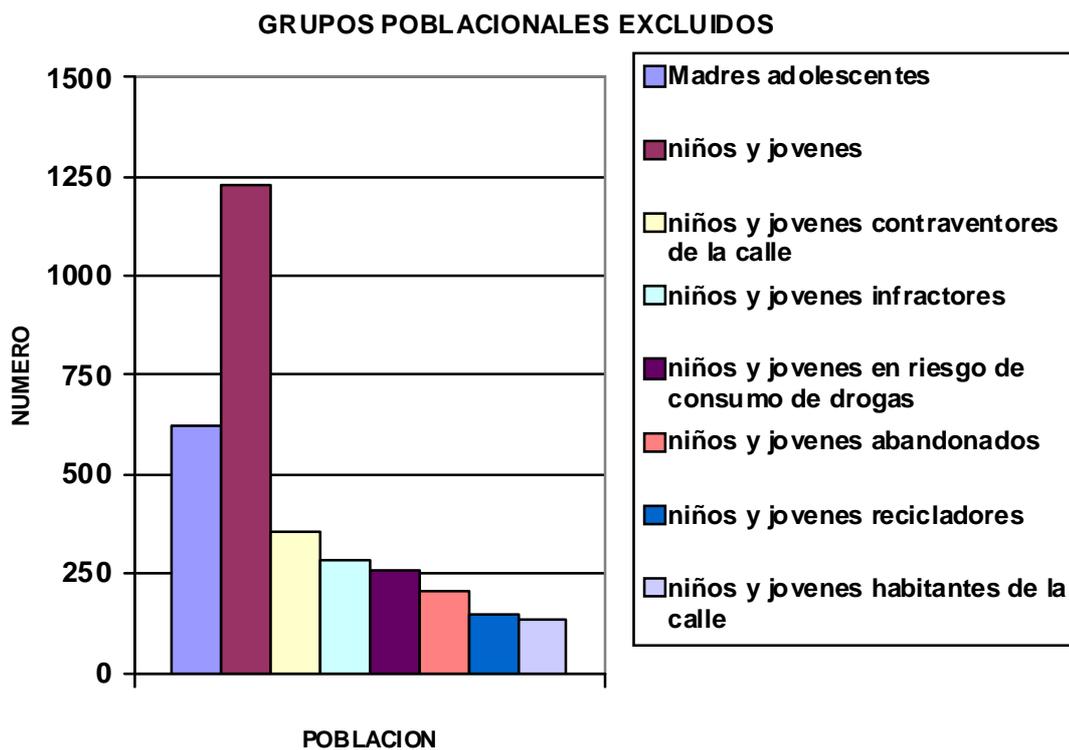


**Grafico 4**

**Asignación de recursos por programa.  
Desarrollo y calidad de vida urbana.**



## ANEXO D: GRUPOS POBLACIONALES EXCLUIDOS



## ANEXO E. METODOLOGIA URB-AL DE LA UNION EUROPEA

### Matriz 1

Flexibilidad de las competencias institucionales frente a la exclusión social

Orientada a: Autoridades locales o funcionarios que posean una visión integral de la gestión municipal en la ciudad estudiada.

Contenido: En esta matriz se cruzan los diferentes sectores de competencia del Municipio con las diferentes modalidades de gestión (y por ende los diferentes actores) que existen en cada ciudad, procurando además establecer el grado de su intervención en cada sector de competencia.

Procedimiento: Identificar los sectores de competencias que tiene el Municipio y que se relacionan con la inclusión-exclusión social. Incluir tantas filas en la matriz como competencias se hayan establecido.

Identificar los actores que están involucrados en la atención de cada sector de competencia, según las modalidades de atención que existan.

Para establecer el nivel de flexibilidad existente en cada sector de competencia y por lo tanto el grado de intervención (alto, mediano, bajo) de cada actor, utilizar un código gráfico, tal como se esquematiza a continuación:

Nivel	Color
Nivel alto	Color rojo
Nivel medio	Color naranja
Nivel bajo	Color amarillo

El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial							
Matriz 1							
Flexibilidad de las competencias institucionales frente a la exclusión social							
Ciudad		Fecha		Responsable		Revisión	
#	Sector de Competencia municipal (1)	Modalidades de la gestión municipal					
		Gestión directa (2)	Gestión mixta público – privada (3)	Gestión descentralizada comunitaria (4)	Sector privado – ONGs (5)	Otros (6)	
1	Planificación urbana						
2	Educación						
3	Salud						
4	Bienestar social						
5	Seguridad ciudadana						
6	Vivienda						
7	Transporte						
8	Cultura						
9	Recreación						
10	Medio ambiente						
11	Desarrollo económico						
12	Cultura						
13	Turismo						
14	Patrimonio histórico						
15	Seguridad alimentaria						
16	Infraestructura						
17	Atención a niños con talentos especiales						
18	Atención a menores con problemas de desnutrición						
19	Atención a población con problemática de calle						
20	Adulto mayor						
21	Discapacitados						
22	Equidad y género						
23	Servicios públicos domiciliarios						
24	Control sanitario						
25	Desplazados						
25	Fomento de la participación ciudadana						
26	Cooperación internacional						
27	Derechos humanos						

## Matriz 2

### Los grupos sociales y las dimensiones de la exclusión social

Orientada a: Funcionarios locales vinculados al tema de la exclusión social o representantes de los grupos sociales involucrados.

Contenido: En esta matriz se consideran los grupos humanos que en cada municipio se consideran excluidos o en riesgo de exclusión social, los cuales pueden variar en cada país y en cada ciudad. Por ello, el siguiente listado es solo indicativo y esta abierto a la incorporación de otros grupos o a la supresión de aquellos que no se hallen en situación de riesgo.

#### Procedimiento:

Marcar las dimensiones que considere que se aplican en cada caso. En base al número de dimensiones por las cuales cada sujeto está excluido, se define el nivel de exclusión (extrema, alta, mediana, baja, muy baja) mediante la ponderación de los valores que definan esos niveles de exclusión, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes rangos:

Dimensiones	Nivel de exclusión	Color
6 y mas	Alto	Rojo
3 y 5	Medio	Naranja
0 y 2	Bajo	Amarillo

El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial														
Matriz 2														
Los grupos sociales y las dimensiones de la exclusión social														
Ciudad:		Fecha:			Responsable:			Revisión:						
#	Tipos de excluidos (1)	Dimensiones de la exclusión social												
		Género	Edad	Condición Étnica	Religión	Discapacidad	Opción sexual	Condición económica	Lugar de Residencia	Nivel de escolaridad	Desarraigo	Opinión personal	Opinión política	Condición socioeconómica
1.	Mujeres													
2.	Niños													
3.	Jóvenes													
4.	Adultos mayores													
5.	Discapacitados													
6.	Grupos étnicos													
7.	Minorías sexuales													
8.	Migrantes													
9.	Indocumentados													
10.	Desplazados													
11.	Población rural													
12.	Residentes en áreas peligrosas													
13.	Grupos sin vivienda													
14.	Grupos sin acceso a servicios básicos													
15.	Desempleados													
16.	Trabajadoras sexuales													
17.	Consumidores de sustancias psicoactivas													
18.	Recicladores													
19.	Madres cabeza de familia													
20.	Menores trabajadores													
22.	Menores infractores													

### MATRIZ 3

#### Prácticas participativas de los grupos sociales excluidos

Dirigida a: Informantes calificados: Líderes de grupos sociales excluidos o representantes de organizaciones que trabajan con tales grupos a nivel local, a partir de entrevistas semi estructuradas para obtener la información.

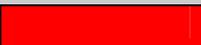
Contenido: Esta matriz busca establecer los niveles de participación de los grupos sociales excluidos en las prácticas participativas existentes, con énfasis en las de presupuesto participativo. Puesto que aparte de estos últimos, cada ciudad y cada municipio tienen prácticas participativas diferentes, deben incluirse las que existan al usar la matriz.

Procedimiento: Incorporar los grupos sociales excluidos o en riesgo de exclusión que hayan sido identificados en cada ciudad.

Registrar los nombres de las prácticas participativas de gestión (programas, proyectos, iniciativas, acciones, etc.) que existen en el contexto urbano. Por ejemplo: Cabildos barriales, veedurías ciudadanas, trabajo voluntario comunitario, etc.

Identificar el grupo social que se analiza (al que se pertenece o al que representa la persona informante).

La persona informante debe calificar el nivel de participación que su grupo social en cada una de las prácticas analizadas empleando un código cromático, como se esquematiza a continuación:

Nivel	Color	
Nivel alto	Color rojo	
Nivel medio	Color naranja	
Nivel bajo	Color amarillo	

El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial							
Matriz 3 -A							
Prácticas participativas de los grupos sociales excluidos							
En el contexto urbano							
Ciudad		Fecha		Responsable		Revisión	
#	Grupos Sociales excluidos	Grupo analizado	Prácticas Participativas en el contexto urbano				
			Presupuestos participativos	Otras Prácticas Participativas			
				Red Social	Consejo de Política Social	Veedurías ciudadanas	Etc..
1.	Mujeres						
2.	Niños						
3.	Jóvenes						
4.	Adultos mayores						
5.	Discapacitados						
6.	Grupos étnicos						
7.	Minorías sexuales						
8.	Migrantes						
9.	Indocumentados						
10.	Desplazados						
11.	Población rural						
12.	Residentes en áreas peligrosas						
13.	Grupos sin vivienda						
14.	Grupos sin acceso a servicios básicos						
15.	Desocupados/Deseempleados						
16.	Trabajadoras sexuales						
17.	Consumidores de sustancias psicoactivas						
18.	Recicladores						
19.	Madres cabeza de familia						
20.	Menores trabajadores						
22.	Menores infractores						

#### Matriz 4

##### Niveles de participación de los grupos sociales excluidos

Dirigida a: Informantes calificados: Líderes de grupos sociales excluidos o representantes de organizaciones que trabajan con tales grupos a nivel local, a partir de entrevistas semi estructuradas para obtener la información.

Contenido: Esta matriz establece el nivel de participación que los grupos sociales considerados excluidos tienen en los diferentes proyectos/programas municipales.

Procedimiento: Incorporar los grupos sociales excluidos o en riesgo de exclusión que hayan sido identificados en cada ciudad.

Registrar los nombres de las prácticas participativas de gestión (programas, proyectos, iniciativas, acciones, etc.) que existen en el contexto urbano. Por ejemplo: Cabildos barriales, veedurías ciudadanas, trabajo voluntario comunitario, etc.

Identificar el grupo social que se analiza (al que se pertenece o al que representa la persona informante).

La persona informante debe calificar el nivel de participación que su grupo social en cada una de las prácticas analizadas empleando un código cromático, como se esquematiza a continuación:

Nivel	Color	
Nivel alto	Color rojo	
Nivel medio	Color naranja	
Nivel bajo	Color amarillo	

El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial							
Matriz 4							
Niveles de participación de los grupos sociales excluidos							
Ciudad		Fecha		Responsable		Revisión	
	Grupos Sociales	Niveles de participación					
		Información (1)	Consulta (2)	Decisión (3)	Ejecución (4)	Control (5)	Gestión (6)
1.	Mujeres						
2.	Niños						
3.	Jóvenes						
4.	Adultos mayores						
5.	Discapacitados						
6.	Grupos étnicos						
7.	Minorías sexuales						
8.	Migrantes						
9.	Indocumentados						
10.	Desplazados						
11.	Población rural						
12.	Residentes en áreas peligrosas						
13.	Grupos sin vivienda						
14.	Grupos sin acceso a servicios básicos						
15.	Desocupados						
16.	Trabajadoras sexuales						
17.	Consumidores de sustancias psicoactivas						
18.	Recicladores						
19.	Madres cabeza de familia						
20.	Menores trabajadores						
22.	Menores infractores						

**Notas:**

- 1) *Información:* Procedimientos por los cuales la población recibe por medio de diversos medios los datos y hechos suficientes y objetivos que les permiten conocer e interpretar una situación o problema
- 2) *Consulta:* Mecanismos y canales mediante los cuales la población puede emitir sus opiniones sobre un tema determinado, lo cual supone un proceso de comunicación de doble dirección. En este nivel se encuentran los procesos que se desarrollan por iniciativa popular y en general, todos los procesos que requieren de concertación y consenso.
- 3) *Decisión:* Procesos por los cuales la población puede analizar diversas alternativas y adoptar las resoluciones que considere acertadas sobre aspectos sustantivos de un asunto. Usualmente es en este nivel que se encuentran los presupuestos participativos
- 4) *Ejecución:* Posibilidades que tiene la población de intervenir de manera activa en los procesos de planificación y desarrollo de un proyecto o programa de desarrollo

- (5) *Control.* Procedimientos que permiten que la ciudadanía ejerce la supervisión, fiscalización y control sobre la ejecución y operación de un proyecto. En este nivel se incluyen las veedurías ciudadanas y otros mecanismos similares
- (6) *Gestión:* Es la posibilidad que tiene la población de apropiarse de los resultados de una acción, operarla y administrarla por su propia cuenta.