

**LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO,  
COMO PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL**

**MARÍA DEL SOCORRO MARTÍNEZ  
MARIO ANDRÉS VELAZCO RODRIGUEZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
ESPECIALIZACIÓN EN DESARROLLO REGIONAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2007**

**LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO,  
COMO PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL**

**MARÍA DEL SOCORRO MARTÍNEZ  
MARIO ANDRÉS VELAZCO RODIRGUEZ**

**Trabajo de Grado para optar al título de  
Especialista en Desarrollo Regional**

**Asesor:  
Dr. RAUL QUIJANO  
Director Planeación Departamental**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
ESPECIALIZACIÓN EN DESARROLLO REGIONAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2007**

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**San Juan de Pasto, Marzo de 2007**

## **AGRADECIMIENTOS**

De manera cordial queremos agradecer a cada una de las personas que intervinieron en el desarrollo y concreción de este ejercicio investigativo, especialmente al Director del mismo, Dr. Raúl Quijano, y a los Jurados Dr. Julián Sabogal y Dr. Mario Pantoja, todos profesores de la Universidad de Nariño, quienes hicieron importantes aportes en la concepción y perfilación del documento que ahora se entrega.

Igualmente, a los profesores que a lo largo de la especialización orientaron los elementos teóricos y prácticos del desarrollo regional, así como los aportes de dirigentes y coordinadores de la Constituyente de Nariño, los cuales facilitaron la recolección y análisis de la información primordial para llevar a cabo este trabajo.

De la misma manera, un sentimiento de agradecimiento a los politólogos Mónica Valderrama y Diego Nieto por asistir algunos de los elementos esbozados en este estudio y por su invaluable trabajo relacionado con el proceso constituyente.

Finalmente, a nuestras familias que siempre estuvieron motivando la realización y presentación de este esfuerzo de investigación.

## RESUMEN

El presente documento se entrega como Trabajo de Grado de la Especialización en Desarrollo Regional ofrecida en su momento por el CEDRE de la Universidad de Nariño.

La investigación se concentra en analizar los factores, condiciones y escenarios en los que se desarrolla la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular; proceso social y político que viene realizándose en dicho departamento como alternativa de formación y participación ciudadana encaminada a la formulación colectiva de Políticas Públicas, esperando que las mismas influyan en la realidad de la sociedad nariñense y con ello en la realidad de la Nación colombiana.

De esta experiencia interesa conocer ¿cuál ha sido la incidencia de sus acciones y desarrollos sociales –propuestas- sobre el desarrollo regional en el departamento de Nariño?, para lo cual se plantean cuatro capítulos. El primero de ellos se ocupa de presentar los aspectos históricos y políticos del territorio nariñense, así como la referenciación de unas pautas teóricas para abordar el estudio; el segundo capítulo se encarga de revisar los elementos centrales que orientan y determinan el proceso constituyente bajo los principios de la Participación Ciudadana, señalando ahí sus orígenes, estructuras, escenarios y acciones, terminando con un balance que resume y fija unas conclusiones preliminares.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se expone, a partir de los elementos teóricos y prácticos revisados, cómo las acciones, escenarios y, sobre todo, los planteamientos realizados desde la Constituyente son elementos útiles o no en la modelación de un posible Proyecto Político de carácter regional, el cual considere como actor central del mismo al ciudadano, concluyendo, igualmente, con una consideración analítica; por último, en el capítulo final, se hace una reflexión general a modo de conclusión y se ofrecen unas recomendaciones de cara al fortalecimiento de este proceso y de posibles iniciativas similares que se adelantan en el país.

A lo largo del documento se mantiene un criterio analítico y reflexivo sobre cada una de las temáticas expuestas por parte de los autores, lo cual enriquece el ejercicio académico y nutre constantemente la investigación.

## **ABSTRACT**

The present document is given like a grade work of the Specialization "Regional Developing" offered by the CEDRE of the University of Nariño.

The investigation is concentrated in analyzing the factors, conditions and scenes about "La Constituyente de Nariño" is developed: by a Popular Mandate, social and political process that comes being made in this department like alternative from formation and citizen participation directed to the collective formulation of Public Politics, hoping that the same ones influence in the reality of the department society and with it in the reality of the Colombian Nation.

From this experience, interests to know which has been the social incidence of its actions and developments - propose on the regional development in the department of Nariño? , for which four chapters consider. First of them, present the historical and political aspects of the nariñense territory, as well as the referencing of theoretical guidelines to undertake the study; the second chapter is in charge to review the central elements that they orient and they determine the constituent process under the principles of the Citizen Participation, indicating there his beginning, structures, scenes and actions, finishing with a balance that summarizes and fixes conclusions preliminary.

Later, in the third chapter, it is exposed, from the theoretical elements and practical reviewed, like the actions, scenes and, mainly, the expositions made from the Constituyente are useful elements or not in the modeling of a possible Political Project of regional character, which it considers like central actor of the same, the citizen, concluding, also, with an analytical consideration; finally, in the final chapter, a general reflection as a conclusion and recommendations facing the fortification of this process and possible similar initiatives are offered that becomes they go ahead in the country.

Throughout the document an analytical and reflective criterion stays, about on each one of the thematic exposed for the autors, which enriches the academic exercise and nourishes the investigation constantly.

## CONTENIDO

pág

### INTRODUCCION

#### 1. MARCO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, Y PAUTAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES PARA ABORDAR LA INVESTIGACIÓN

##### 1.1 DELIMITACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

###### 1.1.1 Marco Histórico y Político del Departamento de Nariño

###### 1.1.1.1 La década de los noventa

###### 1.1.1.2 Preludio del proceso Constituyente de Nariño

###### 1.1.2 Pautas Teóricas para abordar la Investigación

###### 1.1.2.1 La propuesta del hexágono del Desarrollo Regional

###### 1.1.2.2 Los elementos del hexágono del Desarrollo Regional

###### 1.1.2.3 La Constituyente de Nariño bajo la perspectiva teórica del Hexágono del Desarrollo Regional

###### 1.1.2.4 Conceptos básicos para abordar la investigación

#### 2. LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR, EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

##### 2.1 GEOREFERENCIACION DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

###### 2.1.1 Orígenes del proceso constituyente en el marco de la Participación ciudadana

###### 2.1.1.1 Génesis e inicios de la Constituyente de Nariño

###### 2.1.1.2 La participación ciudadana como pilar fundamental del Proyecto Constituyente de Nariño

- 2.1.1.3 Acercamiento al concepto de Participación Ciudadana
- 2.1.1.4 La Participación Ciudadana en la Constituyente de Nariño
- 2.1.2 La Constituyente, estructura, escenarios y acciones
  - 2.1.2.1 Estructura organizativa de la Constituyente de Nariño
  - 2.1.2.2 Escenarios Participativos en la Constituyente
- 2.1.3 REFLEXIÓN ANALÍTICA: UN BALANCE
  - 2.1.3.1 Características Principales
  - 2.1.3.2 Dificultades en el Proceso Constituyente
  - 2.1.3.3 Retos
- 3. LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO COMO PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL
  - 3.1 LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO COMOPROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL
    - 3.1.1 Mandatos Populares como insumos básicos de la Propuesta Constituyente
      - 3.1.1.1 Dimensión Política
      - 3.1.1.2 Dimensión Económica
      - 3.1.1.3 Dimensión Ambiental
      - 3.1.1.4 Dimensión Socio – Cultural (Educación)
      - 3.1.1.5 Otros valores del proceso para el Desarrollo Regional
  - 3.2 INCLUSION DE PROPUESTAS Y ELEMENTOS CONSTITUYENTES EN EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2004-2007

3.2.1 Políticas públicas propuestas por la Constituyente de Nariño con destino al plan de desarrollo departamental

3.2.2 Las iniciativas constituyentes en el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007

3.3 REFLEXIÓN ANALÍTICA

4. CONCLUSIONES. LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR

4.1 SOBRE LA CONSTITUYENTE COMO EXPERIENCIA PARTICIPATIVA Y DE DESARROLLO REGIONAL. PARTICULARIDADES

4.1.1 El valor del proceso constituyente

4.1.2 Las limitantes en el Proceso Constituyente

4.1.3 Críticas y retos

5. RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES PARA LA EXPERIENCIA CONSTITUYENTE Y OTRAS INICIATIVAS SIMILARES

5.1 Aspectos organizativos

5.2 Construcción de propuestas

5.3 Participación

5.4 Re – fundación del proceso Desarrollo Regional

BIBLIOGRAFIA

## LISTA DE FIGURAS

pág

Figura 1. División Política del Departamento de Nariño. Municipios

Figura 2. Propuesta de Regionalización del Departamento de Nariño

## INTRODUCCIÓN

El presente documento se entrega como Trabajo de Grado de la Especialización en Desarrollo Regional ofrecida en su momento por el CEDRE de la Universidad de Nariño. Más allá de un rito académico para la obtención del título de especialización, busca ser un ejercicio académico aportante a uno de los procesos sociales y políticos más significativos que se ha desarrollado en nuestro departamento en los últimos años, como lo es la Constituyente de Nariño: por una Mandato Popular!

En este sentido, la investigación se concentra en analizar los factores, condiciones y escenarios en los que se estructuró la Constituyente; proceso que se viene generando como alternativa de participación ciudadana para la formulación colectiva de Políticas Públicas que influyan en la realidad de la sociedad nariñense y con ello en la realidad de nuestra Nación.

El trabajo plantea cuatro capítulos que tienen como propósito primordial identificar la incidencia de las acciones generadas en el marco de la Constituyente como propuestas de Desarrollo Regional; por tanto el primero de ellos se ocupa de presentar los aspectos históricos y políticos del territorio nariñense, así como la referenciación de unas pautas teóricas para abordar el mismo estudio. El segundo capítulo se encarga de revisar los elementos centrales que orientan y determinan el proceso constituyente bajo los principios de la Participación Ciudadana, señalando ahí sus orígenes, estructuras, escenarios y acciones, terminando con un balance que resume y fija unas conclusiones preliminares.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se expone, a partir de los elementos teóricos y prácticos revisados, cómo las acciones, escenarios y, sobre todo, los planteamientos realizados desde la Constituyente son elementos útiles en la modelación de un posible Proyecto Político de carácter regional, el cual considere como actor central del mismo al ciudadano como tal, concluyendo, igualmente, con una reflexión analítica; por último, en el cuarto capítulo, se hace una reflexión general a modo de conclusión y se ofrecen unas recomendaciones de cara al fortalecimiento del proceso mismo y de posibles iniciativas similares que se adelantan en el país.

Cabe decir, que en la elaboración de la investigación se consideró, por una parte, fundamental el acercamiento a las fuentes de información primarias claves para orientar la pesquisa y, por otra parte, la realización de una constante labor reflexiva como experiencia académica valedera para poner en discusión lo asimilado a lo largo de la especialización enunciada.

Finalmente, es preciso señalar que este es un primer eslabón en la intención de continuar trabajando sobre dinámicas y experiencias en materia de desarrollo regional, para lo cual se prepara una serie de acercamientos a instituciones del ámbito gubernamental y no gubernamental interesados en continuar apoyando este tipo de ejercicios, por lo cual nuestro compromiso con labor investigativa a partir de la profundización de este trabajo se encuentra totalmente vigente.

# **1. MARCO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, Y PAUTAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES PARA ABORDAR LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1 DELIMITACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La presente investigación tiene como objeto de estudio la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular!; proceso que se viene desarrollando en el departamento mencionado a partir del año 2003. De este fenómeno –político/social- interesa conocer: ¿cuál ha sido la incidencia de sus acciones y desarrollos sociales – propuestas- sobre el desarrollo regional en el departamento de Nariño?

Partiendo de la concepción de asumir que los procesos políticos de carácter participativo en Colombia aún no han reconfigurado de manera profunda las estructuras sociales, y con ello el Estado, lo cual en ocasiones los deslegitima al no mostrar resultados concretos, nace la preocupación problemática e investigativa para avanzar en un trabajo que permita:

- Identificar la incidencia de las acciones y desarrollos sociales generados por la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular!, como propuesta de desarrollo regional para el departamento de Nariño; y de manera específica.
- Describir el área de estudio y antecedentes políticos de participación ciudadana en el departamento de Nariño.
- Analizar el proceso de la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular! como fenómeno político y social en el departamento de Nariño.
- Identificar actores y escenarios participativos y sus implicaciones en el desarrollo regional del departamento de Nariño, proponiendo nuevas alternativas democráticas de participación.
- Profundizar en la conceptualización de elementos teóricos concernientes al desarrollo local y regional.

Para avanzar en esta vía es importante comprender que la Constituyente de Nariño se propone como un mecanismo que busca involucrar a la ciudadanía en el marco de lo público, partiendo del reconocimiento de la soberanía y capacidad de la población. Se modela, entonces, como un proceso de carácter político y social, teniendo como propósito fundamental el re-planteamiento de la manera de

construir e implementar políticas públicas de los gobierno locales, territoriales y desde ahí del gobierno nacional.

La *formación política* de la ciudadanía puede considerarse como el vehículo por medio del cual se busca alcanzar el propósito inicialmente planteado de transformar la concepción de lo público, teniendo como escenario social el acumulado de experiencias colectivas que han ocurrido históricamente en esta región del país.

Por otro lado, es notable que este esfuerzo –en principio gubernamental– contempla la necesidad de diseñar y construir un **Proyecto Político Regional** que considere y articule los diferentes factores y condiciones territoriales; en tal orientación, es clave revisar pilares históricos y teóricos que delinearán la investigación y permitirán hacer consideraciones reflexivas finales como aporte, no solo al proceso vigente de la Constituyente, sino a prácticas similares que ocurren actualmente en otras regiones del país.

**1.1.1 Marco Histórico y Político del Departamento de Nariño.** El departamento de Nariño, ubicado al sur occidente de Colombia, ha sido un territorio de considerables experiencias sociales y políticas caracterizadas por el desarrollo de acciones colectivas importantes que han incidido en la formación regional. Mucho antes de su fundación, en 1904, este territorio demostró ser cuna de líderes y colectivos populares interesados por la construcción de nación a partir del aprovechamiento de la diversidad cultural y la participación social de lo que ahora es considerado como regiones.

En la época prehispánica “los pobladores de lo que actualmente es el departamento de Nariño se manifestaron y actuaron bajo principios de autonomía con respecto a sus relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, defendiendo sus articulaciones y formas de vida, adoptadas bajo criterios propios, tomando muy en cuenta sus creencias y recursos físicos; ejemplo de esto fue la fuerte lucha por contener al Imperio Inca, enfrentamientos donde la etnia de los Indios Pastos, al mando de sus caciques Capucigra y Tamasagra, obligaron a los agresores a llegar a pactos y acuerdos sobre los asuntos territoriales y de producción”<sup>1</sup>.

Durante la colonia la resistencia estuvo presente ante la Corona española por parte de los nativos, quienes lograron mantener lazos culturales e históricos entre sus propias comunidades permitiendo un cierto control territorial, lo cual sirvió el desarrollo de procesos sociales posteriores.

El movimiento “El Común” de Tumaco fue uno de los primeros colectivos reivindicativos que se conformó (1.781) como consecuencia de los altos impuestos

---

<sup>1</sup> VELASCO RODRIGUEZ, Mario Andrés. Rebelión desde la Región. Pasto: Edinar, 2004. p. 55.

y abusos de los españoles; en el mismo sentido, los indígenas de la zona andina “presentaron brotes de rebelión, denotando el descontento social de la población originaria oprimida por las acciones de los mandos españoles”<sup>2</sup>.

En las confrontaciones de la independencia, lideradas por Bolívar, los pobladores de esta parte del país mostraron una clara oposición a dicho emprendimiento causado por los excesos del ejército libertador, sintiéndose más beneficiados bajo el mando español.

Con la llegada de la etapa republicana la región fue escenario de ideas liberales en contra de las posiciones de Bolívar, generándose colectivos que se organizaron a partir de la preocupación por la formación de bases comunitarias que sirvieran como factor determinante para alcanzar derechos y garantizar condiciones de autonomía, buscando lograr condiciones dignas de vida para la población.

En un entorno políticamente conservador fue creado el departamento de Nariño en 1904; el primer Gobernador, Julián Buchely, adoptó un programa de corte social y progresista, creyendo pertinente la implementación de centros industriales y el mejoramiento de la agricultura; sin embargo, condiciones tanto internas del propio territorio como el conocido alejamiento y relego del gobierno central hicieron que este propósito no se consiguiera, desarticulando organizaciones sociales de la época que solo vuelven a cobrar importancia hacia la mitad de década de los sesenta del siglo XX.

Contemporáneamente –década de los sesenta y setenta del Siglo XX- se dio un incremento notorio de la participación y la acción colectiva de los nariñenses. Buena parte de estas experiencias se conformaron teniendo como objeto inicial de acción la carencia o mala prestación de servicios públicos, entre otros asuntos. Las ciudades de Pasto e Ipiales fueron los escenarios principales de manifestaciones que unificaron sectores como el barrial, el comunitario, el académico y el cultural en colectivos, desplegando movilizaciones masivas que enfrentaban directamente a la fuerza pública.

Este tipo de acciones se convirtieron en los primeros pasos para la construcción de organizaciones sociales caracterizadas por su pluralidad y sentido democrático, consiguiendo un nivel de articulación civil que no se logró concretar en el nivel político-organizacional, pues en el momento son varias los movimientos que reclaman a sus electores a la hora de decidir en las urnas.

Un fenómeno posterior, que en cierta manera aglutinó las distintas expresiones de reacción y participación, fue el “Movimiento Popular Los Inconformes”, el cual se inició como una organización de carácter gremial (Sindicato del Magisterio de Nariño), pero que consiguió dar apertura a múltiples sectores, en principio locales

---

<sup>2</sup> Idem.

y posteriormente regionales, marcando una senda en el desarrollo de proyectos políticos integrales.

**1.1.1.1 La década de los noventa.** El advenimiento de la Constitución de 1991 en Colombia trajo consigo un reto esperanzador para los colectivos que habían luchado por condiciones sociales y políticas incluyentes en el país, facilitando escenarios en ésta que significaban la construcción de un sistema político altamente descentralizado, con autonomía territorial y escenarios de participación ciudadana que garantizarían salidas a la constante problemática de inequidad y desigualdad.

Nariño no fue la excepción a las expectativas creadas bajo el sentido de la Carta Magna reformada, siendo Pasto -sin desdeñar el resto del departamento- uno de los espacios de discusión y acción política de cara a lograr propuestas y escenarios públicos decisionales que permitieran la interacción ciudadana.

En esta orientación, se puede tomar como ejemplo de avance de la participación social el ejercicio de Presupuesto Participativo –conocido como Cabildos- adelantado por primera vez en la región en el gobierno de Antonio Navarro Wolf (1995 – 1997), quien como alcalde de la localidad mencionada, realizó para la zona rural del municipio una concertación de las prioridades que la población reclamaba con cargo al presupuesto de inversión.

Posteriormente, aunque el ejercicio no se desarrolló en el siguiente periodo de gobierno<sup>3</sup> retomó su importancia en la alcaldía liderada por Eduardo Alvarado (2001 – 2003), donde fueron incluidas las propuestas e ideas de proyecto ya no solo de la zona rural de la ciudad sino también del área urbana. Este proceso se llevó a cabo en dos ocasiones dejando importantes saldos pedagógicos y metodológicos relacionados con los esquemas participativos.

La alcaldía actual, en cabeza de Raúl Delgado Guerrero (2004 – 2007), sigue motivando y realizando los denominados Cabildos, buscando que la acción ciudadana esté cada vez más cercana a la gestión pública en el marco de la corresponsabilidad social, orientando el proceso participativo hacia la consecución de objetivos y resultados en cumplimiento de las metas de gobierno.

**1.1.1.2 Preludio del proceso Constituyente en Nariño.** Por su parte, a nivel departamental, con la elección de los llamados gobernadores alternativos para el periodo 2001 - 2003, se dio comienzo a un proceso denominado *Surcolombianidad*, del cual hicieron parte, en un principio, los mandatarios departamentales del Tolima –Alfonso Jaramillo-, Cauca –Floro Tunubalá- y Nariño –Parmenio Cuellar-.

---

<sup>3</sup> El Alcalde entre los años de 1998 y 2000 fue Jimmy Pedreros.

De esta iniciativa, que se generó como una respuesta a la implementación del Plan Colombia, surgió la idea de convocar a la ciudadanía de base a discutir sobre política pública para ser integrada a la gestión gubernamental, buscando crear una opción de intervención ciudadana que diera paso a la construcción colectiva de nuevos paradigmas sociales y políticos en procura de mejorar las condiciones de vida de la población.

La primera experiencia en esta materia a nivel departamental fue desarrollada en el Tolima en el año 2.002<sup>4</sup>, logrando una visibilización del proceso como una alternativa a las formas tradicionales de concebir las políticas públicas partiendo de la participación ciudadana.

Este proceso alcanzó un impacto regional que permitió la concurrencia de la población de 42 municipios, contando con la intervención de aproximadamente 2.300 personas que eligieron a 300 delegados departamentales. El ejercicio constituyente, que se desarrolló entre los años 2002 y 2003, contribuyó a las políticas y programas del Plan de Desarrollo Departamental vigente (2004 – 2007) y directamente generó una experiencia de planificación en curso denominada “Visión Tolima 2025”.

Así entonces, hacia el año 2.003 inició la implementación del proyecto constituyente en Nariño como resultado del acumulado histórico y la coyuntura política del momento que reclamaba acciones colectivas significativas, buscando la generación de alternativas ante la complejidad del sistema político y económico que afecta a las regiones.

## **1.2 PAUTAS TEÓRICAS PARA ABORDAR LA INVESTIGACIÓN**

Tanto la configuración política, económica y social –y con esto la cultural- en la sociedad actual están inmersas en un nuevo escenario que revela espacios necesarios para el “desarrollo”, pero al mismo tiempo son complejos. Partiendo de comprender que son los hombres y mujeres –en general la humanidad- la que genera y produce el conocimiento, conduciendo con ello a la superación de “temores”, se puede afirmar que el espacio regional y local se ha convertido en el principal “caldo de cultivo” en la modelación de la sociedad actual.

La dimensión espacial del territorio -en el marco de la globalización- muestra que los factores como “la localización de la producción, los flujos de comercio y los aspectos socio-políticos del desarrollo son cada vez más determinantes”<sup>5</sup>; lo

---

<sup>4</sup> Se estima que existen alrededor de 68 procesos constituyentes de diferente nivel –veredal, local, subregional, departamental-, siendo la primera experiencia de carácter local la desarrollada en Mogotes (Santander) en 1997 que aún se encuentra vigente.

<sup>5</sup> MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. Modelos de Desarrollo Regional: Teorías y Factores Determinantes. [en línea] URL: <<http://www.sogeocol.com.co>> (Consulta: octubre, 2005).

anterior bajo la tendencia de denominada *Nueva Geografía Económica* que tiene como preocupación primordial encontrar el por qué del desarrollo en unos lugares y no en otros.

De tal forma, las fuerzas endógenas –bajo el planteamiento de la *Nueva Geografía Económica*– son claves en el momento de diseñar y avanzar en el desarrollo regional, pero tal vez uno de los aportes en ese sentido es comprender que tal desarrollo ya no solo depende de las variables meramente económicas, trascendiendo tal estadio dando paso a una visión integrada y complementaria de los factores, o como es considerado por el investigador Edgard Moncayo: “Históricamente ya está demostrado que las regiones que ganan son aquellas en donde los valores y las instituciones y en general la atmósfera socio-cultural refuerzan el potencial tecno-económico del desarrollo local”<sup>6</sup>.

En esta instancia, Sergio Boisier<sup>7</sup> propone que la combinación del ámbito de lo global con el ámbito de lo territorial, en el marco del fortalecimiento de los procesos que se generan en el interior de estas dimensiones, prevén un espacio de interrelaciones que confluyen, ordenada o desordenadamente, dando como resultados distintos niveles de desarrollo y con ello disímiles condiciones y escenarios en los que la población convive.

En esa orientación, la iniciativa teórica de Boisier del *Hexágono del Desarrollo Regional* sirve como guía para el análisis del objeto de investigación de este trabajo, planteamiento que considera la interacción de factores sociales y políticos que finalmente se complementan y encuentran en lo que es denominado por el propio investigador como **Proyecto Político Regional**.

**1.2.1 La propuesta del Hexágono del Desarrollo Regional<sup>8</sup>.** Sergio Boisier propone que el desarrollo regional “depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado”<sup>9</sup>; tales elementos son: i.) actores; ii.) cultura; iii) recursos; iv.) instituciones; v.) procedimientos; y vi.) entorno.

En ese sentido, tales factores interactúan de distinta manera –de manera sólida, difusa, aleatoria o inteligente–, si tal interacción –según Boisier– es sólida e inteligentemente articulada mediante un proyecto colectivo o un proyecto político regional se generará desarrollo.

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Sergio Boisier, investigador chileno dedicado al estudio y análisis de los fenómenos de desarrollo regional en Latinoamérica. Para este trabajo se han revisado sus principales propuestas las cuales serán una pauta teórica para el desarrollo del mismo.

<sup>8</sup> Los siguientes apartes son tomados de: BOISIER, Sergio. *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

<sup>9</sup> BOISIER, Sergio. *Teorías y Metáforas...* Op. Cit., p.51.

El desarrollo, concebido desde una nueva perspectiva en la que lo económico ya no es solamente la característica clave que deben producir las sociedades, es lo que en últimas propone Boisier, dando cuenta de que son otra serie de elementos y su “correcta” configuración los que determinan mejores condiciones de vida para una población.

En esa dirección, el desarrollo regional concreta una serie de elementos que además de articularse deben estar inmersos bajo una lógica que les permita su florecimiento –el llamado Proyecto Político-; por tanto es preciso develar dichos elementos en las sociedades para lograr acercarse a un escenario posible de cara al desarrollo de un territorio.

### 1.2.2 Los elementos del Hexágono del Desarrollo Regional

- *Actores*: pueden categorizarse entre individuales, corporativos y colectivos; con respecto a los primeros –individuales- interesa conocer su capacidad de incidencia sobre las estructuras sociales o políticas –poder-; sobre los segundos –corporativos- corresponden a organizaciones legalmente establecidas –es el caso de los sindicatos, gremios, etc.-, siendo más fácil su identificación; los colectivos hacen referencia a movimientos sociales o políticos organizados, según sea el caso existen en el medio que se analice.

Propone Boisier que es necesario de cada uno de éstos su ethos, es decir, el conjunto de características que conforman la conducta de los mismos, determinando la “regionalidad” o “provincialidad” de sus demandas y su capacidad para articular lógicas colectivas.

- *Cultura*<sup>10</sup>: se plantean dos tipos de “cultura del desarrollo”; la primera caracterizada por la *competitividad/individualista*, que genera crecimiento, pero no desarrollo; la segunda, *cooperativa/solidaria*, que genera equidad, pero sin crecimiento. La propuesta del investigador chileno es alcanzar una combinación de las dos tendencias, teniendo muy en cuenta los factores culturales propios de cada lugar o territorio que finalmente son los que producen auto- referencias e identidad.
- *Recursos*: propone cuatro categorías de recursos en el marco del desarrollo. Los primeros *materiales* –naturales, equipamiento de infraestructura y capital- ; los segundos, *recursos humanos*, en cuanto a cantidad y calidad, siendo muy importante su pertenencia regional y contemporaneidad; los terceros, psicosociales que tienen que ver con la

---

<sup>10</sup> Boisier usa el concepto de Cultura con relación al desarrollo, proponiéndolo como una Cultura de Desarrollo, y no en su acepción más general que tiene que ver con la cosmovisión, ética o conocimiento.

autoconfianza colectiva, la voluntad colectiva, entre otros, propios de cada localidad; en cuarto lugar, los recursos de conocimiento, elementos claves en la llamada sociedad del conocimiento del siglo XXI.

- *Instituciones*: más que el número de instituciones o carácter (públicas o privadas) de las mismas en un territorio, lo que interesa conocer es su *flexibilidad* referida a la capacidad de adaptación bajo la cambiante realidad; *velocidad* para hacer y salir de acuerdos y redes, aprovechando las ventajas del entorno; *inteligencia*, como facultad de establecer relaciones entre y con otras instituciones; y *virtualidad*, como condición para realizar acciones **ad hoc** sobre situaciones específicas.
- *Procedimientos*: con relación a la gestión del gobierno territorial que de manera propia debe proveer un manejo presupuestario, administración de personal, la elaboración e implementación de proyectos de inversión y las relaciones públicas. Por su parte, esta serie de factores están constantemente atravesados por la información, la cual, a partir de los *procedimientos*, debe convertirse en conocimiento masivo. La propuesta, en últimas, de Boisier tiene que ver con la necesidad de contar con *procedimientos* acordes con la modernidad real, dotados de características revisadas en los otros elementos del hexágono del desarrollo regional.
- *Entorno*: definido como el medio externo sobre el cual no se tiene el control, solo capacidad de influencia, pero es el medio en el que la región finalmente se articula y existe. Es fundamental determinar en ese medio, que se entiende en buena parte como mercado, las modalidades del comercio, es decir: “patrón geográfico del comercio, formas de intermediación, tratados y acuerdos, importación con tecnología o sin ella, mecanismos establecidos para estudios permanentes de mercado, formas de promoción, etc”.

**1.2.3 La Constituyente de Nariño bajo la perspectiva teórica del Hexágono del Desarrollo Regional.** El análisis de la realidad social y política de la región fue afrontada desde la Constituyente de Nariño -mediante procedimientos metodológicos que serán descritos más adelante- a partir de 4 dimensiones a saber: económica, ambiental, socio-cultural y política; bajo estos ejes temáticos se generaron las propuestas de cambio llamadas “Mandatos Populares” que tienen como finalidad incorporarse en la formulación e implementación de la política pública en cada uno de los diferentes niveles de gobierno –local, departamental y nacional-.

De esta manera, la Constituyente se abre paso como un escenario colectivo, que como ya se ha señalado, se dedica fundamentalmente a la formación política, buscando con ello la inserción de la comunidad en la lógica de lo público.

Cabe entonces analizar cómo las contribuciones en materia de planteamientos y avances alcanzados por este proceso inciden directa e indirectamente en el desarrollo regional nariñense, tomando como orientación la perspectiva teórica del Hexágono propuesto por Boisier, adelantando un ejercicio, por una parte, adaptativo y, por otro lado, reflexivo sobre el fenómeno estudiado.

Los elementos de la Constituyente, sus principales propuestas y desarrollos, serán centrales para determinar los resultados del presente trabajo investigativo, por lo cual se revisarán las etapas, actores y dinámicas del proceso para buscar interpretar los aportes y retos de esta experiencia de participación ciudadana.

**1.2.4 Conceptos básicos para abordar la investigación.** En seguida se presentan una serie de conceptos básicos útiles para abordar la investigación, términos que pretenden dar rigurosidad a las reflexiones que se exponen a lo largo del trabajo; cabe aclarar que no todos son definiciones específicas, pues responden al acumulado de análisis anteriores o reflexiones a partir de autores estudiados:

**Desarrollo Regional:** entendido como el avance integral de una sociedad en un espacio territorial más o menos definido a partir de factores propios y externos, los cuales son potencializados bajo un marco orientador que incorpora el ámbito de lo público y lo privado, lo global y lo local, basado en la población y sus intereses.

En términos de Boisier el desarrollo, en todo caso, “debe ser entendido como el resultado de un cierto consenso social...pareciera importante conocer la forma específica de la articulación entre crecimiento y desarrollo, atribuyéndole al primero de ellos la mera condición de necesario, pero nunca suficiente; sin embargo no sabemos cómo es esa articulación y solo podemos afirmar que no es lineal ni secuencial, que tal vez se asemeje a un rizo”<sup>11</sup>.

**Proyecto Político:** debe comprenderse como la estructura social bajo la cual se dinamizan las relaciones de poder –políticas, económicas, sociales, culturales, históricas, etc.-. El proyecto político -para este caso- más que una definición precisa hace alusión a un escenario complejo en el que los ciudadanos pueden plasmar sus inquietudes, incidiendo en la conformación de lo público; debe ser integral e incluyente. El Gobierno es partícipe del Proyecto Político cuando acoge las demandas ciudadanas y las incorpora en el diseño e implementación de su gestión.

---

<sup>11</sup> BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. [en línea] URL: <<http://www.scielo.cl/scielo.php>> (Consulta: octubre, 2006).

Ciudadanía y Gobierno construyen en conjunto el Proyecto Político, el cual debe ser el Proyecto de Sociedad y con ello modelar al Estado.

Puede también entenderse como una “alternativa para alcanzar transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales o históricas de las sociedades”<sup>12</sup>.

Boisier hace referencia al concepto referido de la siguiente manera: “el proyecto político, que por definición es un proyecto colectivo, concertado y consensuado (dentro de los límites de la realidad posible) cumple con dos requisitos, a mi entender básicos, de una propuesta de desarrollo: por un lado el proyecto político saca la cuestión del desarrollo de un territorio propio del azar (lo que equivale a esperar un desarrollo que se produce “por buena suerte”) para colocarlo en campo de lo probabilística (o sea, coloca el desarrollo en las manos de la sociedad) y por otro, el proyecto político transforma un conjunto masivo y desordenado, entrópico, de decisiones individuales, en una matriz decisional coherente con la propia visión de desarrollo”<sup>13</sup>.

**Constituyente:**<sup>14</sup> Esencia político simbólica de lo público, cuyo mayor valor de Soberanía reside exclusivamente en el pueblo, en el todos. Aquí el ciudadano es poder constituyente en la defensa y garantía de no ser excluido, y con ello fortalece el Estado en justicia y esencia democrática.

**Asamblea:** Indica cualquier reunión de varias personas para discutir y deliberar sobre cuestiones comunes. En Colombia es el órgano Administrativo del poder departamental. En política el termino Asamblea aparece técnicamente con tres significados distintos: Constituyente, Legislativa y Asamblea del poder popular.

**Asamblea Constituyente:** Cuerpo legislativo extraordinario, elegido o convocado con la finalidad de establecer o reformar la constitución política de un Estado. Por lo general, el poder constituyente y el legislativo se encuentran en cabeza de un mismo cuerpo o asamblea.

**Ciudadano:** Persona sujeta de derechos políticos, es decir de elegir, ser elegida y participar en el proceso político.

**Mandato:** Inicialmente retomado del Derecho Romano era un contrato por medio del cual se encarga a alguien la realización de una actividad, que no se pudiera realizar como autor de manera directa o personalizada. Posteriormente ha sido

---

<sup>12</sup> VELASCO RODRIGUEZ, Mario Andrés. Op. Cit., p. 27.

<sup>13</sup> BOISIER, Sergio. El Desarrollo Territorial a partir de la Construcción de Capital Sinérgico. [en línea] URL: <[http://moodle.eclc.cl/file.php/1/documentos/grupo2/capital\\_sinegetico.pdf](http://moodle.eclc.cl/file.php/1/documentos/grupo2/capital_sinegetico.pdf)> (Consulta: octubre, 2006).

<sup>14</sup> Los conceptos que siguen son tomados de: Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Septiembre, 2003. Año 1 – No. 2). p. 4.

retomado por la Ciencia Política para hacer referencia al grado y alcance de poder que transfiere el ciudadano, como elector, al elegido en el marco de la denominada Democracia Representativa, a través del voto, hoy lo retomamos como el acto soberano de la 'Voluntad Popular' en la deliberación y decisiones de nuestra experiencia constituyente.

**Movilización:** Actitud de descontento o de satisfacción de la población civil de una nación, reflejada en la organización colectiva de manifestaciones a favor o en contra del sistema gubernamental según el grado de adhesión o de aversión al mismo.

## 2. LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR, EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presente capítulo aborda la descripción analítica del proceso de la Constituyente de Nariño con el objetivo de definir un panorama de sus principales características, para, a partir de ahí, realizar un balance primario del proceso mismo en el marco de la participación ciudadana.

Para ello se abordarán, en primera instancia, los orígenes de la Constituyente, su génesis e inicios, en donde se plasman las procedencias y trayectorias sobre las cuales emerge; en seguida se hace un acercamiento a la cuestión de la *participación ciudadana* como pilar fundamental del proyecto constituyente, retomando la relación entre dicho concepto en términos de democracia y construcción de lo público, y su aparición central en la Constituyente, expresando su importancia como experiencia particular de construcción social de la región.

Posteriormente, se presenta la forma en que se estructura el proceso, revisando su organización formal y con ello dando cuenta, sin dejar de reconocer el terreno institucional en que se juega, la forma en que aparece la *participación ciudadana*, tanto en los escenarios sociales con que se cuenta, como en las acciones concretas que ha desplegado, y que definen los alcances reales de los objetivos que se impuso. Finalmente, se realiza una breve reflexión analítica en la que se plantean, de manera somera, pero no poco rigurosa, algunos comentarios sobre los avances, resultados y problemáticas de la Constituyente.

La reconstrucción analítica del proceso, y el ejercicio de sistematización de sus características, es un paso necesario en el que se define el panorama de una experiencia significativa de *participación ciudadana* que revela sus particularidades, sus innovaciones, sus continuidades y discontinuidades.

### 2.1 GEOREFERENCIACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO<sup>15</sup>

Nariño se encuentra localizado al sur occidente colombiano: Latitud Norte de 00° 31'08'' y 02° 41'08'' y Longitud Oeste de 76° 51' 19'' y 79° 01' 34''

Superficie: 33.265 Km<sup>2</sup>, correspondiente al 2,9% de la extensión territorial del país.

Superficie ocupada por resguardos indígenas: 258,6 Km<sup>2</sup>.

---

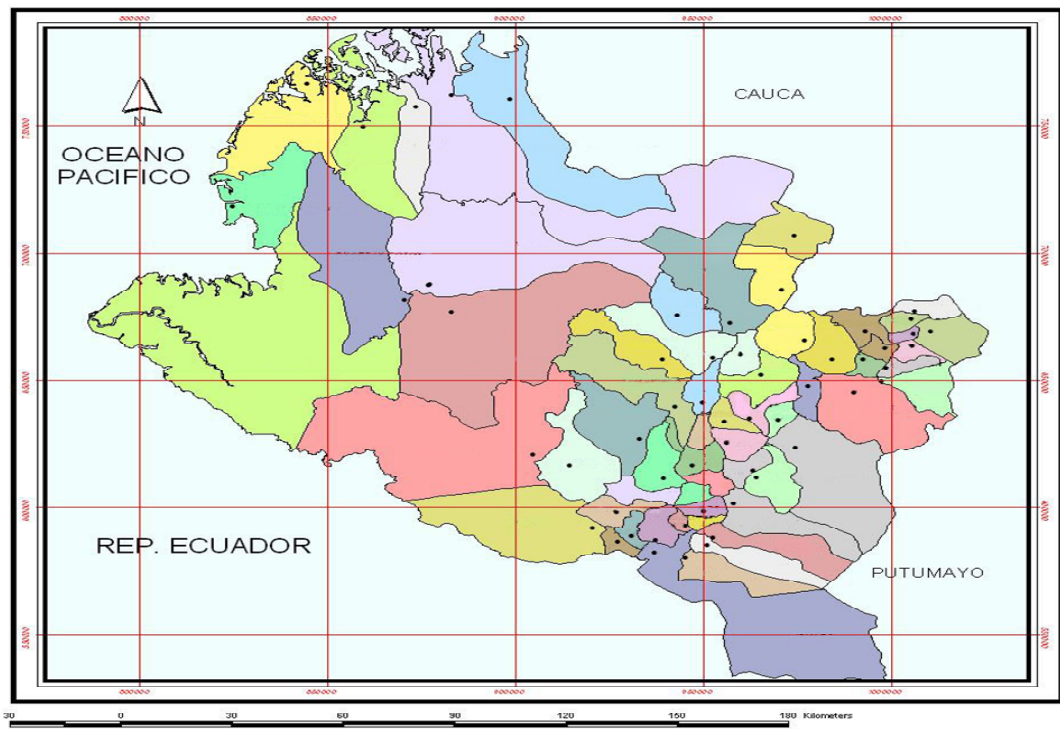
<sup>15</sup> Los datos presentados son tomados de: DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Desarrollo 2004 – 2007: La Fuerza del Cambio Continúa. Pasto: Edinar, 2004.

Límites: al norte con el departamento del Cauca, hacia el sur con la República del Ecuador, al oriente con el departamento del Putumayo y al occidente con el Océano Pacífico.

División Administrativa:

Capital:	San Juan de Pasto
Municipios:	64
Resguardos Indígenas:	67
Consejos Comunitarios:	56

**Figura 1. División Política del Departamento de Nariño. Municipios**



1. Pasto
2. Albán
3. Aldana
4. Ancuya
5. Arboleda
6. Barbacoas
7. Belén
8. Buesaco
9. Colón
10. Consacá
11. Contadero
12. Córdoba
13. Cuaspud
14. Cumbal
15. Cumbitara
16. Chachagüí
17. El Charco
18. El Peñol
19. El Rosario
20. El Tablón
21. El Tambo
22. Francisco Pizarro
23. Funes
24. Guachuchal
25. Guaitarilla
26. Gualmatán
27. Iles
28. Imués
29. Ipiales
30. La Cruz
31. La Florida
32. La Llanada
33. La Tola
34. La Unión
35. Leiva
36. Linares
37. Los Andes
38. Magüí
39. Mallama
40. Mosquera
41. Nariño
42. Olaya Herrera
43. Ospina
44. Policarpa
45. Potosí
46. Providencia
47. Puerres
48. Pupiales
49. Ricaurte
50. Roberto Payán
51. Samaniego
52. San Bernardo
53. Sandoná
54. San Lorenzo
55. San Pablo
56. San Pedro de Cartago
57. Santa Bárbara
58. Santacruz
59. Sapuyes
60. Taminango
61. Tangua
62. Tumaco
63. Túquerres
64. Yacuanquer

Figura 2. Propuesta de Regionalización del Departamento de Nariño<sup>16</sup>



**2.1.1 Orígenes del Proceso Constituyente en el Marco de la Participación Ciudadana.** Como se viene señalando, la Constituyente de Nariño ha sido un proceso social y político que busca involucrar a la población en escenarios públicos para incidir sobre la construcción e implementación de las políticas públicas. En esa orientación, este proceso parte de la soberanía popular, reconociendo la capacidad y derechos de la ciudadanía en general.

De tal manera, la *participación ciudadana* es un factor clave que busca ser impulsado desde el proyecto constituyente, por lo cual los escenarios propuestos a lo largo del proceso intentan convertir a los sujetos individuales en sujetos colectivos y políticos, procurando la apropiación y consolidación de este ejercicio democrático.

**2.1.1.1 Génesis e inicios de la Constituyente de Nariño.** La Constituyente de Nariño responde a un acumulado histórico y político desarrollado en esta región del país desde tiempos coloniales. Esta experiencia tiene su origen en una iniciativa de carácter gubernamental, suscitada por la elección de los llamados gobernadores alternativos de los departamentos del Tolima, Cauca y Nariño -2001/2003-.

Como ya se ha expresado, el primer ejercicio fue desarrollado en el Tolima a partir del año 2002, ejercicio del cual el gobernador de Nariño, Parmenio

<sup>16</sup> Fuente: Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular. Pasto, 2006. Este mapa fue presentado por la Constituyente como una propuesta de regionalización, resultado del trabajo a lo largo del proceso.

Cuellar Bastidas, junto con su equipo de trabajo delinearon un escenario social y metodológico para la implementación del proyecto.

Con antelación se había presentado una propuesta estratégica alternativa a la implantación del denominado Plan Colombia por parte de los mencionados gobernadores, hecho que se generó en la II Cumbre de Gobernadores que se llevó a cabo en la ciudad de Pasto en el mes de enero de 2002. Nace entonces un Plan Alternativo –al Plan Colombia- que tuvo eco en escenarios nacionales, internacionales –Unión Europea- e incluso ante el Congreso de los Estados Unidos.

Una de las secciones del Plan Alternativo tenía relación con la Construcción Social de Región, proponiendo como espacio para su realización la promoción de asambleas constituyentes donde los ciudadanos comunes –bases sociales- tuvieran la oportunidad expresarse de manera pública, en un contexto político amplio que acogiera la diversidad y la pluralidad de las ideas y pensamientos.

Bajo la misma línea, se planteó la formación y participación ciudadana como eje central de las acciones y emprendimientos que nacieran de este tipo de experiencias, buscando cierta rigurosidad pedagógica y metodológica para que los productos derivados tuvieran la consistencia suficiente y pudiesen ser incorporados en la gestión pública de los municipios, departamentos y, más allá, del país.

El diseño del proceso constituyente nariñense, particularmente, inició a finales del año 2002 con la concurrencia institucional de la Universidad de Georgetown, orientado recursos a través del Programa para el Mejoramiento de la Democracia en Localidades de América Latina, y contando, igualmente, con el apoyo político y financiero de la Gobernación de Nariño.

A principios del año 2003 se instaló el Comité Departamental Convocante de la Constituyente de Nariño, el cual fue encabezado por Monseñor Julio Enrique Prado, Obispo de Pasto; Parmenio Cuellar, Gobernador de Nariño; Víctor Pantoja, Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto a quienes se suman representantes de diferentes organizaciones sociales, gremios económicos, sindicatos, las iglesias, comunicadores, instituciones del Estado, ONGS, entre otros, buscando mantener la pluralidad y amplitud de la iniciativa.

Los asistentes firmaron la convocatoria inicial que en uno de sus apartes manifiesta: “Es la sociedad civil, el constituyente primario, el poder soberano, quien debe decidir cómo debe ser y hacia dónde debe ir nuestro departamento y el país. En nuestras manos está la opción de vida de las futuras generaciones. El momento es aquí y ahora; solamente nos quedan dos salidas: Dedicarnos un tiempo a reunirnos con nuestros vecinos y amigos para construir

colectivamente un futuro acorde a nuestros sueños y esperanzas, o continuar en el letargo colectivo, esperando que otros piensen y decidan por nosotros”<sup>17</sup>.

Posteriormente se institucionalizó el denominado Comité Ejecutivo Departamental que fue integrado por el Gobernador de Nariño, el Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto, el Presidente Cámara de comercio de Ipiales, la Directora de la Cámara de Comercio de Tumaco, los Obispos de las Diócesis de Pasto, Ipiales, Tumaco, un representante de la Red Urel de Universidades, un representante de los Movimientos Sociales y el Coordinador General de la Constituyente.

El 21 de febrero se realizó el lanzamiento departamental de la Constituyente, al que asistieron delegaciones de casi todos los municipios del departamento, contando con la presencia de alcaldes, concejales, dirigentes sociales y populares y una importante representación de invitados especiales de carácter nacional e internacional<sup>18</sup>.

**2.1.1.2 La Participación Ciudadana como pilar fundamental del Proyecto Constituyente.** El proceso constituyente de Nariño planteó dos ámbitos iniciales de acción. El primero, consistente en la formación política de la ciudadanía, buscando generar una población no solo actuante sino con capacidad de discernimiento y por lo tanto de decisión; en segundo lugar, a partir de tal formación desarrollar elementos metodológicos y políticos para la re-orientación de lo público.

En este sentido, la llamada *participación ciudadana* fue clave en la construcción del proyecto, por una parte, y como esencia de las propuestas de cambio que surgieran de los debates y encuentros de la comunidad en este nuevo escenario, por otro lado.

**2.1.1.3 Acercamiento al concepto de Participación Ciudadana.** Con la puesta en marcha de la Constitución de 1991 se abre un espacio muy importante para la incorporación ciudadana en el ámbito de lo público, asunto que con anterioridad no era lo suficientemente profundo. Los mecanismos de participación son, en esa línea, la forma en que los ciudadanos tienen la posibilidad –al menos en el papel- de interactuar con el Estado e incidir en las decisiones sociales.

Lo anterior se enmarca bajo la concepción de la democracia participativa que intenta cambiar el “círculo vicioso del creciente monopolio de las decisiones públicas por parte de una elite mediante el rescate de la dimensión pública de

---

<sup>17</sup> DELGADO, Vicky; CABRERA, Jorge L. Constituyente de Nariño: abriendo caminos de participación y democracia. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2003.

<sup>18</sup> Personajes como María Teresa Bernal, directora de REDEPAZ; el Ex procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar; y de la Comunidad Europea, a través de la Embajadora de Austria, Marianne D’Acosta estuvieron presentes y se pronunciaron en el acto de lanzamiento de la Constituyente.

la política a través...de la inserción de los ciudadanos en los asuntos públicos, de la presión de éstos para que sean escuchadas sus demandas y de la flexibilización de las instituciones de representación para que se abran al clamor ciudadano”<sup>19</sup>.

De ahí entonces que la participación ciudadana se convierta en un factor clave en la construcción de procesos democráticos, pues alude a “una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos...a través de una conducta cooperativa”<sup>20</sup>, lo que no indica en principio la existencia de consenso, dado que no permitiría la existencia de pluralidad y con ello diferencias.

Un poco más allá, se debe comprender que el concepto de participación ciudadana ha evolucionado en las sociedades, entendiéndose en principio como una manera de hacer frente al “marginalismo” político y social al que se han visto avocadas las comunidades en sistemas con un bajo nivel de inclusión y bastante inequitativos<sup>21</sup>.

Sin embargo, el concepto más contemporáneamente –década de los ochenta y noventa- ha pasado a entenderse como una forma de intervenir en lo público y con ello orientar la gestión siendo un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”<sup>22</sup>.

Desde tal perspectiva, la participación ciudadana actúa en el escenario público y es ahí donde se desarrolla y produce sus efectos, complementando, ahora, la democracia directa y la representativa, pues son los ciudadanos o los representantes de éstos, quienes igualmente son ciudadanos delegados por los primeros sin que ello implique la entrega de un mandato irrevocable como normalmente ocurre cuando se elige en urnas a los llamados políticos profesionales, los que finalmente inciden y coadyuvan en la toma de decisiones y en el logro específico de objetivos –corresponsabilidad social-.

Por otro lado, es también a partir de la participación ciudadana como se generan escenarios y mecanismos de control social, exigiendo con ello transparencia y responsabilidad social y política a los mandatarios escogidos para gobernar o hacer control político.

---

<sup>19</sup> VELÁZQUES, Fabio. La Participación Ciudadana en Bogotá. Bogotá: Cargraphics S.A., 2003. p. 39.

<sup>20</sup> Ibid., p. 40.

<sup>21</sup> De alguna forma esta es la concepción que se tenía de participación ciudadana entre la segunda posguerra y mediados de la década de los setenta, donde se comprendía la participación como una forma de acción para resarcir la inequidad en las sociedades.

<sup>22</sup> VELÁZQUES, Fabio. Op. Cit., p. 41.

**2.1.1.4 La Participación Ciudadana en la Constituyente de Nariño.** Desde esta óptica la Constituyente de Nariño es un proyecto construido bajo el principio de que es el ciudadano quien participa directamente –democracia directa- y luego a través de delegatarios –democracia representativa-, en un proceso que delinea, elabora y concerta políticas públicas expresadas, fundamentalmente, en los Mandatos Populares.

El proceso constituyente inició la formación en la gran mayoría de municipios mediante una metodología –la cual se detalla más abajo- que permitió la interacción de la población de base, en esta instancia las discusiones giraron en torno a problemas básicos de las localidades, contando con pluralidad de actores y escenarios, dando paso, subsiguientemente, a la elección de delegatarios constituyentes quienes se reunieron y tuvieron la oportunidad de encontrarse con otros delegados –sectoriales- que representaban los intereses y clamores de la región.

Comienza así a vislumbrarse la importancia de la Participación Ciudadana, la cual deja de ser una mera circunstancia institucional para abrirse campo de manera propositiva y con escenarios propios; es tal vez ese uno de los efectos más importantes que busca orientar la Constituyente, el hecho de colocar al ciudadano del común a enfrentar e incidir en lo público, en lo político, pero teniendo muy claro que el propósito no es sustituir al Estado, sino perfilarlo y volverlo algo propio de las sociedades, y no ajeno como hasta ahora ha sido.

En la misma dirección, es también la Participación Ciudadana un factor clave en la auto-identificación colectiva, dado que al integrarse la comunidad en temas públicos y políticos comienza a conocer sobre las problemáticas existentes, creando con ello intereses –esencialmente colectivos- que permiten el reconocimiento entre los actores sociales que intervienen.

De esta manera, la Constituyente de Nariño promueve la Participación Ciudadana más allá de la simple sumatoria de sujetos, proponiendo que éstos se conviertan en los verdaderos artífices de la política pública, correspondiendo al gobierno su implementación, pero correspondiendo, también, a los ciudadanos coadyuvar en el éxito de la misma.

**2.1.2 La Constituyente: Estructura, Escenarios Y Acciones.** Las vías en las que se ha desarrollado la Constituyente de Nariño han definido un panorama específico de escenarios y acciones, en los que la participación ciudadana ha tenido importantes alcances. La pretensión de erigir una nueva cultura política a través de la formación ciudadana acorde con el objetivo de realizar la construcción social de la región desde las bases sociales, ha tomado formas específicas en los escenarios sociales y regionales, por cuanto remonta nuevamente a la región como espacio concreto de desarrollo y construcción social, donde confluyen actores, factores, recursos, historia, entorno y cultura.

Se desarrolla, de esta forma, una experiencia significativa, al igual que novedosa, que desborda el campo que se abrogan por excelencia los partidos

políticos y las iniciativas del gobierno nacional, para cimentar con ello una construcción participativa de lo público. Para analizarla, se advierte en primera instancia su estructura organizativa en términos formales, es decir según lo establecido inicialmente por el propio proyecto de la Constituyente para, a partir de ella, considerar sus principales desarrollos en los distintos escenarios y acciones que configura.

**2.1.2.1 Estructura organizativa de la Constituyente de Nariño.** El proceso de la Constituyente ha desarrollado una importante estructura organizativa como acervo colectivo que ha permitido, en cierta manera, que los ideales y objetivos propuestos tengan unos productos y una concreción material a través de la organización del trabajo y el correcto tránsito y deliberación de las diferentes propuestas. La estructura organizativa se caracteriza por intentar poner en diálogo formas de participación directa y formas de participación delegataria o representativa, manteniendo un sentido pluralista e incluyente armónico con el espíritu democrático de la Constituyente<sup>23</sup>.

- **Asamblea Constituyente.** La Asamblea Constituyente tiene una composición, en principio, tripartita definida por: 1) delegatarios elegidos por voto universal, 2) delegatarios en representación de formas orgánicas y representativas de la sociedad, y 3) representantes de los poderes constituidos –alcaldes, concejales, diputados-. Para su trabajo, la Asamblea definió su reglamento y órganos directivos, y se organizó en seis comisiones.

Se propuso que esta instancia sesionara por períodos de dos años, contados a partir de la fecha de su instalación, teniendo como sede principal la Ciudad de Pasto, pudiendo rotar la sede a otros municipios.

Con respecto a las deliberaciones, se estimó la reunión de los delegatarios constituyentes para trabajar en sesiones Municipales al menos una vez al mes, durante todo el periodo; en días diferentes se celebrarían cuatro sesiones Departamentales al año, durante dos o tres días consecutivos. En el mismo sentido, se estableció la realización de al menos seis sesiones Supramunicipales (regionales, provinciales u otras) al año, entre los constituyentes que consideren necesario adelantar asuntos de mutua conveniencia para sus respectivos municipios, financiadas por el presupuesto general del proyecto.

Otro aspecto importante, definido formalmente con respecto a los constituyentes delegatarios, es que, en desempeño de sus actividades, cumplen con un mandato obligatorio otorgado por el Pueblo y, por lo tanto, son responsables ante éste por sus actuaciones; en esa vía, previo el cumplimiento del procedimiento que establece el reglamento de la Asamblea, existiría la posibilidad de adelantar revocatoria del mandato.

---

<sup>23</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Reglamento de la Asamblea Constituyente de Nariño. Pasto, 2004.

- **Órganos de Dirección.** Fueron propuestos dos órganos de Dirección encargados de la coordinación de las actividades de la Constituyente.

La Mesa Mayor: integrada por los once presidentes de las asambleas subregionales, cuatro representantes de los sectores sociales organizados, y cuatro de las comunidades étnicas -indígenas y grupos afro descendientes-. Se encarga de designar los principales órganos ejecutivos y de coordinación – presidencia colegiada, comisión de presupuesto-, así como de expedir las disposiciones y normas necesarias para la gestión interna de la Constituyente.

Presidencia colegiada: conformada por cinco personas en representación de cada una de las zonas estratégicas –la Costa, el Norte, el Sur, el Centro y el Occidente-. Se encarga de la coordinación de las sesiones de la Asamblea.

Secretario y Equipo de Asesoría Técnica: se encuentran otros órganos de gestión y coordinación como el secretario y el equipo de asesoría técnica. Este último cumple funciones académicas de estudio, análisis y recomendación sobre los temas que requiera la asamblea.

- **Comisiones permanentes.** Durante el período de sesiones funcionarían seis Comisiones Permanentes que se encargarían de abordar los ejes temáticos - Sostenibilidad Ambiental, Cultura y Desarrollo, Planificación Participativa y Organización del Territorio, Modelo de Desarrollo Económico, Derechos Humanos y Políticas Públicas Sociales, Política y Democracia-; cada una contaría con su propio presidente, mesa directiva y secretario, y podrían crear subcomisiones para el estudio de temas específicos.

- **Comités.** Se cuenta con cuatro comités que se constituyen en el sustento básico del proceso, ya que en ellos se realizan algunas de las actividades más importantes relacionadas con la deliberación, definición y sistematización de las propuestas, así como el encuentro abierto entre los diferentes actores participantes.

Comité Departamental: se compone de instituciones, entidades y organizaciones convocantes que hacen parte del Departamento. Entre sus funciones se cuentan la difusión departamental y nacional del proyecto, la realización de la convocatoria a todos los actores políticos, sociales, culturales y económicos involucrados en el proceso, y el impulso a la implementación y evaluación periódica de la misma.

Comité Ejecutivo: compuesto por las Cámaras de Comercio de Pasto, Ipiales y Tumaco, la Gobernación de Nariño, los Episcopados de Pasto, Ipiales y Tumaco, representantes de las universidades, representantes de los movimientos sociales, representantes de los indígenas, representantes de los afro descendientes, y de cada una de las sub-regiones. Se encarga de coordinar las actividades operativas, la comunicación permanente con los municipios, el asesoramiento de los Comités Municipales, el apoyo logístico a

las Mesas de Trabajo, la organización de las Asambleas Subregionales y Departamentales, así como la entrega de las conclusiones al Comité Técnico.

Comité Técnico: hacen parte los seleccionados por el Comité Ejecutivo como profesionales con experiencia en la participación y organización ciudadana. Se encargan de analizar y sistematizar la información, así mismo, de redactar y entregar al Comité Ejecutivo Departamental los textos finales producidos en las Asambleas y demás reuniones.

Coordinador Municipal: comité conformado por un representante de cada organización o institución existente en los municipios. Sus funciones consisten en coordinar los talleres y actividades pedagógicas previas a las deliberaciones, convocar a la comunidad para la instalación y orientación de las mesas de trabajo, establecer cronogramas de actividades, entregar materiales de discusión, organizar asambleas municipales, difundir sus conclusiones a través de los medios locales, y participar en las reuniones de concertación sub-regional.

**2.1.2.2 Escenarios participativos en la Constituyente.** La Constituyente se ha caracterizado por generar espacios de reflexión y acuerdo sobre reformas de carácter local, municipal, regional y nacional, a la vez, por la creación de escenarios de reconciliación frente al conflicto armado en el que se ve inserto el departamento. Se puede entonces identificar una serie de escenarios donde se articulan los diferentes actores que hacen parte de la Constituyente, y en los que se da sentido a las dinámicas de formación y participación ciudadana, construcción de región y demás prácticas que pretenden dar un nueva lógica a lo público.

**Municipios.** El escenario municipal es uno de los niveles de ejecución más importantes en todo el proyecto. Compuesto por 64 unidades, en ellos se realizó la elección de los constituyentes delegatarios, y la capacitación de la población por parte de los 72 formadores. Actúan ahí, además, los Comités Municipales, mediante los que se convoca a la población para la realización de las Asambleas Municipales, definiendo los mandatos municipales, insumo, tanto de las deliberaciones sub-regionales, como de las departamentales; así mismo, han tenido en algunos casos incidencia sobre los planes de desarrollo municipal.

**Subregiones o Provincias.** Es el otro nivel de ejecución del proyecto y se compone de 11 sub-regiones que cuentan con 9 centros de acción –Pasto, Ipiales, La Unión, Taminango, Samaniego, Túquerres, Tumaco, Barbacoas y el Charco-. En esta instancia se realiza la convergencia y puesta en diálogo de las propuestas municipales, sistematizando las mismas en temáticas y niveles de aplicación –local, regional, nacional-.

**Nivel Departamento.** Es el escenario de confluencia del proceso constituyente y su epicentro es Pasto. Ha sido dividido en 4 zonas estratégicas -la zona norte (16 municipios), la zona sur (20 municipios), la zona costera (10 municipios), y

la zona centro-occidente (17 municipios)- de acuerdo a características geográficas, culturales, de diversidad y de cercanía entre municipios. En cada zona se definió un coordinador de área encargado de orientar la conformación en los municipios de los comités respectivos y, a partir de 2003, del acompañamiento a los facilitadores en el trabajo de campo.

**Asambleas -municipales y sub-regionales- y Departamental.** Las asambleas son acaso el escenario más importante definido por la Constituyente para la realización de sus objetivos. Como se ha detallado, se delibera en primera instancia en Asambleas municipales o provinciales/sub-regionales y luego en la gran Asamblea Constituyente de Nariño.

Corresponde a la Asamblea Departamental producir Mandatos Resolutorios para desarrollar el actual régimen institucional; y Mandatos de Iniciativa Constituyente para generar nueva institucionalidad; además, debe gestionar su cumplimiento en los órdenes local, regional, nacional e internacional.

El complejo panorama de problemas sociales, inoperancia gubernamental y conflicto armado, en el que nace la Constituyente, define motivaciones variadas para su desarrollo. La necesidad de dar respuestas alternativas a programas como el Plan Colombia, permitió que una población heterogénea, caracterizada por la alta diversidad cultural, apoyara decididamente el proceso, como se hizo patente en las elecciones de delegatarios del 2003.

La Asamblea constituyente de Nariño se define como: *“Una institución civil, representativa, decisoria y deliberatoria que desarrolla espacios de participación directa y autónoma de la sociedad en los asuntos públicos, buscando democratizar el Estado y la economía, el desarrollo equitativo de las comunidades, la identidad, la especificidad cultural y étnica, y la justicia social, como aporte a la construcción del nuevo país”*<sup>24</sup>. En tanto constituyente, y de carácter popular, en ellas el ciudadano puede expresar pública y políticamente los deseos que tiene sobre su localidad, municipio, departamento, región y país. Ha querido ser entonces, una experiencia que abra espacios reales de participación al ciudadano como constituyente primario, buscando mejores condiciones de vida para las comunidades, el respeto integral de los derechos humanos, y la formulación de propuestas alternativas para el ejercicio de la política.

Hasta el momento se han realizado cuatro Asambleas Departamentales, a saber:

**1ª Asamblea Departamental Constituyente – San Juan de Pasto. Diciembre de 2003:** Su primera tarea fue la de elegir sus autoridades internas; se escogieron a 19 Delegatarios provenientes de las 11 sub-regiones, de los sectores sociales y de los grupos étnicos. También se inició en este encuentro la elaboración del reglamento que regiría su funcionamiento hacia futuro.

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 1.

En el marco de la primera plenaria de la Asamblea Departamental Constituyente de Nariño se aprobó el plan de trabajo para el año 2004. Allí se definió como uno de sus ejes estructurantes: intervenir en escenarios de políticas públicas, y específicamente incidir y concertar los planes de desarrollo, tanto lo municipal, como en lo departamental.

Esta directriz se hizo efectiva con la participación de los delegatarios constituyentes en los talleres organizados por la oficina de Planeación Departamental. Aparte de esto, la Asamblea definió una serie de actividades que se consideraban necesarias: i.) acordar con el gobierno departamental la inclusión de constituyentes delegatarios en el Consejo Territorial de Planeación; ii) concertar con el gobierno departamental una agenda conjunta enfocada a la concreción del Plan de Desarrollo; iii) acordar con el gobierno departamental un nuevo enfoque de ordenamiento territorial basado en provincias, regiones y etis en el marco de los Mandatos provinciales, y promover debates en los diferentes escenarios de políticas públicas sobre desarrollo y planeación<sup>25</sup>.

Paralelamente, los mandatos producidos en primera instancia por ciudadanos en el departamento a través de formatos diseñados para ello, fueron agrupados en las dimensiones de trabajo definidas por la Constituyente –económica, política, ambiental y socio-cultural-, y se dividieron en dos ámbitos: los mandatos municipales y los mandatos para el Plan de Desarrollo Departamental. Es así que primero se produjeron los mandatos municipales, para luego ser trabajados en el nivel provincial y regional de acuerdo a la división territorial definida por los constituyentes –que no se correspondía exactamente con la división político-administrativa vigente-.

Provenientes de las reuniones de cada municipio, los Mandatos fueron llevados por los constituyentes delegatarios a las reuniones provinciales donde se llegó a productos más organizados y unificados –lo que no indica la inexistencia de divergencias-, definiéndose a ese nivel once mandatos provinciales, cada uno dividido en los cuatro componentes de la Constituyente y en tres ámbitos – municipal, departamental y nacional-. El Comité técnico, en cabeza del abogado Luis Calpa, se encargó de sistematizar este material para que en el mes de noviembre de 2003 las Asambleas regionales retomaran este producto y formularan nuevas propuestas, llegando a la consecución de los mandatos sub-regionales tras tres días de deliberación<sup>26</sup>.

**2ª Asamblea Departamental Constituyente – La Unión. Febrero de 2004:**  
La Segunda Asamblea Constituyente Departamental coincidió con la fecha de

---

<sup>25</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Reflexiones y propuestas de la Asamblea Constituyente de Nariño para el Plan de Desarrollo Departamental". La Unión, 2004.

<sup>26</sup> VALDERRAMA GONZALES, Mónica Carolina. La Política como un Proceso de Participación Ciudadana. Descripción estudio de caso: Asamblea Departamental Constituyente por Nariño. Bogotá D.C., 2004. 60 p. Monografía (Politólogo). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política.

presentación de los Planes de Desarrollo por parte de las administraciones municipales y departamentales a los Consejos Municipales de Planeación.

A finales de Febrero de 2004, la Asamblea Constituyente Departamental se reúne por segunda vez, ahora en el municipio de La Unión<sup>27</sup>. En este encuentro Constituyente se escogió la Presidencia Colegiada de la Constituyente de Nariño y seis comisiones permanentes con sus respectivos presidentes. Como resultado del trabajo en comisiones se produjo el documento *“Reflexiones y propuestas de la Constituyente de Nariño para el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007”*<sup>28</sup>, el cual fue discutido posteriormente en el Encuentro de Chimayoy entre las instancias directivas del proceso–Mesa Mayor, Presidencia Colegiada, y Comisiones permanentes- y el Gobierno Departamental; tras la socialización, el Gobierno Departamental aceptó la propuesta, condicionada eso sí, a que Planeación Departamental pudiera realizar ajustes a la misma. De esta forma, el Consejo Departamental de Planeación emitiría el concepto final sobre la incorporación de la propuesta al Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño 2004-2007.

Dichas propuestas después de haber sido estudiadas por tal Consejo Territorial obtuvieron su beneplácito, encontrándolas por esta instancia como adecuadas y coherentes, sugiriendo su inclusión en el Plan de Desarrollo Departamental.

Por su parte, a nivel local se incidió efectivamente en los Planes Municipales de Desarrollo; del mismo modo los constituyentes recibieron el espaldarazo del Gobierno Departamental para que fueran ellos, como miembros auténticos de cada comunidad, los garantes de la distribución de los recursos que en el sector educativo adelantaría el propio departamento<sup>29</sup>.

**3ª Asamblea Departamental –Tumaco. Diciembre 16 -20 de 2004:** En el mes de diciembre de 2004 se desarrolló en Tumaco la Tercera Asamblea Constituyente Departamental, que tuvo como su principal realización la reflexión y deliberación de las Comisiones Permanentes con el objetivo de formular propuestas de carácter nacional -Mandatos Nacionales- para edificar propuestas de nueva institucionalidad y reformas a la Constitución. En este escenario, la tarea se centró en las temáticas de “biosoberanía”, democratización de medios de comunicación, modelos de desarrollo económico, educación y salud como núcleos de derecho, ordenamiento territorial para la autonomía y alternativas frente al conflicto<sup>30</sup>.

**4ª Asamblea Departamental – Ipiales. Diciembre 16-18 de 2005<sup>31</sup>:** Para diciembre de 2005 se realiza en Ipiales la cuarta Asamblea Departamental

---

<sup>27</sup> Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Septiembre, 2003. Año 1 – No. 2). p. 4.

<sup>28</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Reflexiones y propuestas... Op. Cit.

<sup>29</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Los Nariñenses abren nuevos espacios de participación popular. Pasto, 2004.

<sup>30</sup> Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Diciembre, 2004. Año 2 – No. 8). p. 3.

<sup>31</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Memorias Cuarta Sesión Departamental de la Constituyente de Nariño. Ipiales, 2005.

Constituyente en la que se avanza en la implementación del Plan Estratégico del proyecto y en pistas para aportar a la construcción del Plan Decenal de los Procesos Constituyentes del país. Igualmente, se da la cualificación del ejercicio prospectivo y estratégico para la construcción social de región y apuesta por un nuevo proyecto de país.

Asistieron a esta asamblea los delegatarios constituyentes del Departamento de Nariño, las autoridades departamentales y municipales, representantes de la Universidad de Nariño –institución administradora de los recursos del proyecto- y como invitados especiales estuvieron presentes delegados de la Constituyente Social del Valle y de la República del Ecuador -dos representantes de La Asamblea Soberana de La Floresta de Quito-.

Dentro de las actividades efectuadas se presentó la inducción al tema los sueños colectivos por parte del Dr. Julián Sabogal, quien hizo un llamado por un “Modelo Alternativo de Desarrollo”, definiendo la manera en que una sociedad se organiza para desarrollar su vida en comunidad. Posteriormente, se dio lectura de los sueños colectivos por parte de los presidentes de comisión, los cuales se habían venido trabajando en las comisiones permanentes. Se realizó también la inducción a la construcción de estrategias por parte de Jaime Ledesma –quien a partir de 2006 fuera designado como Coordinador General del proyecto-. Finalmente, Álvaro Contreras –constituyente del municipio de Ipiales- realizó la inducción al taller de Reforma Constitucional, con ello se buscaba trabajar propuestas de transformación a los artículos de la actual Constitución y la propuesta de nuevos.

Por otra parte, los delegatarios constituyentes, divididos en las cinco grandes zonas del Departamento, trabajaron en las propuestas del Plan Operativo Anual de la Constituyente para el año 2006.

**Mesas de Trabajo.** Se encuentran establecidas en cada municipio del Departamento y en ellas se delibera de acuerdo a las dimensiones establecidas –económica, político-institucional, socio-cultural, y ambiental-. Las deliberaciones se llevan a cabo mediante una metodología específica: i.) creación de <<espacios plurales>> donde todos los ciudadanos pueden expresarse; ii.) ejecución de <<procesos formativos>> -académicos, en comunicación y sistematización-; iii.) ejercicios de <<ciudadano participante>> como constructor del modelo de sociedad que el país necesita; iv.) conformación de <<espacios de diálogo y reflexión>> en donde los ciudadanos definen los cambios estructurales a ejecutarse en el Estado.

**- Acciones y alcance de la Constituyente.** El objetivo primordial de la Asamblea Departamental Constituyente es *“elevar la conciencia política del pueblo de Nariño, en el sentido de darle un mayor conocimiento de los temas públicos [...] para poder formular propuestas en el ámbito local, departamental y nacional; para reformar la institucionalidad y la vida en sociedad que permita buscar salidas a la encrucijada que vive el país [...] hacer que el pueblo participe, que presente propuestas para que se de un semillero de nuevas*

*ideas que surgirán de la constituyente, que permitan encontrar la posibilidad de acceder a la búsqueda de soluciones más de fondo, más eficaces a la problemática nacional*<sup>32</sup>.

**- Formación Política Ciudadana.** Uno de los grandes objetivos alcanzados ha sido, según el asesor del proceso Luis Eduardo Calpa, *“la formación de un talento humano disponible en la región para adelantar tareas como la formulación de planes de vida y planes prospectivos en la región; un grupo humano de constituyentes delegatarios que recibieron en estos años una fundamentación básica para asumir retos como la construcción de planes de vida de largo aliento y mejor prospección de la realidad del departamento y las provincias*<sup>33</sup>.

La formación ciudadana en los asuntos necesarios para construir región desde la base, con sentido social y tomada culturalmente a partir de su diversidad, es una de las preocupaciones centrales de la Constituyente; esto se desarrolla como una propuesta metodológica que busca elevar la conciencia política de los pueblos sobre los temas públicos de manera que puedan formular alternativas transformadoras, incrementando a su paso los niveles de cultura política.

Tal formación se realizó mediante el acuerdo de varias instituciones con experiencia en este tipo de iniciativas ciudadanas relacionadas con la participación política. Se convocó, en primera instancia, a un encuentro-taller durante tres días denominado “Formación para formadores” en el que participaron 130 personas provenientes de varias instituciones –universidades (nacionales y nariñenses), organizaciones sociales (Planeta Paz, Viva la Ciudadanía, FESCOL) y la pastoral social-, escenario donde se definieron los fundamentos básicos que se transmitirían a un grupo de ciudadanos para que éstos desarrollaran su trabajo alrededor de ámbitos como lo económico, lo político-institucional, lo socio-cultural, y lo ambiental<sup>34</sup>.

El documento guía de capacitación para los ciudadanos nariñenses, resultado de este encuentro, fue transformado por pedagogos de la región en un texto sencillo y comprensible por cualquiera que quisiese entender los lineamientos y objetivos de la Constituyente, de esta manera se obtuvo el módulo guía denominado *“La fiesta del pensamiento*<sup>35</sup>.

Con la cooperación de la Unión Europea y la convocatoria coordinada por la ESAP, bajo las reglas de selección establecidas en el Comité Directivo del proceso, fueron contratados 72 formadores quienes durante dos meses, y previa capacitación de las Universidades nariñenses y la Universidad de

---

<sup>32</sup> Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Diciembre, 2004. Año 1 – No. 1). p. 4.

<sup>33</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Pasto, 26 de Septiembre de 2006.

<sup>34</sup> DELGADO, Vicky; CABRERA, Jorge L. Op. Cit.

<sup>35</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. La fiesta del pensamiento. Pasto, 2003.

Georgetown en técnicas didácticas y de deliberación, trabajaron en cada uno de los municipios del departamento capacitando - a cerca de 20.000 ciudadanos-, orientando las deliberaciones y sistematizando la información sobre el proceso<sup>36</sup>.

Jaime Ledesma, actual Coordinador General de la Constituyente, en esta orientación afirma: *“Un proceso social nuevo genera impactos y resistencias a las transformaciones, pero se ha logrado y hemos logrado cualificar/nos un número importante de personas –recurso humano calificado- en la vía de la construcción de una región distinta, en saber el dónde y cómo debemos participar en la construcción de una nueva región [...] El mensaje que se ha enviado, interna y externamente, es que hay un grupo de personas pensando la construcción de región y de país, no desde la perspectiva institucional y gubernamental, sino desde la perspectiva de una sociedad que busca nuevas formas de organizarse”*<sup>37</sup>.

**- Elecciones de constituyentes delegatarios.** Uno de los primeros esfuerzos realizados fue la elección de los constituyentes delegatarios mediante voto popular, aunque en algunos casos, por cuestiones de orden público, se hizo en Asambleas Comunitarias, escogiendo líderes sociales y comunitarios como constituyentes.

En total 379 Constituyentes delegatarios fueron elegidos mediante voto directo, por asambleas eleccionarias, como representantes de organizaciones sociales reconocidas o de los pueblos indígenas; estos últimos eligieron a sus representantes de manera interna<sup>38</sup>. La Registraduría, los episcopados, los movimientos sociales y las Cámaras de Comercio fueron los encargados de apoyar y supervisar este proceso.

**- Mandatos populares.** Los *Mandatos Populares* son el producto concreto que dan sentido, y a la vez expresan, los elementos esenciales de todo el proyecto constituyente. Son así, la herramienta clave para la consecución de los objetivos de la Asamblea, ya que en ellos se reivindica la soberanía de la sociedad civil como escenario de deliberación, de concertación y de decisión, y se hace explícito el deseo del ciudadano sobre la sociedad que considera ideal. Se establecen, además, en la síntesis de las deliberaciones colectivas, esto es, de la denominada re-construcción colectiva de la política. Son la forma concreta que adquiere el ejercicio participativo del poder popular para el fortalecimiento del proceso de conformación de la región sur-colombiana.

---

<sup>36</sup> RODRÍGUEZ TORRES, Jaime. Acciones e impactos, no contemplados en el convenio original. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2004.

<sup>37</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Pasto, 27 de Septiembre de 2006.

<sup>38</sup> En la elección directa de constituyentes delegatarios participaron 53.669 nariñenses, mientras que más de 14.000 participaron en la elección de los representantes en asambleas populares o de las organizaciones sociales y de los grupos indígenas.

Los Mandatos aprobados en las deliberaciones subregionales fueron la base inicial de las deliberaciones departamentales; se ha visto como estas deliberaciones sub-regionales provienen a su vez de los ejercicios realizados en el nivel local y municipal, de manera que mantienen el espíritu participativo y cohesionador de la ciudadanía. Así como los constituyentes o grupos de constituyentes pueden presentar proyectos de Mandatos nuevos, se permitió que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, entidad pública, privada o no gubernamental pudiera presentar propuestas escritas a la Asamblea, que la Presidencia se encargó de distribuir en las Comisiones Permanentes para su estudio y evaluación.

Los Mandatos sub-regionales se clasificaron en temas y fueron enviados a la correspondiente comisión o comisiones, donde se encargarían de estudiarlo y rendir informe, una vez aprobado pasaría a Plenaria para elaborar el Proyecto de Mandato como tal. Tras dos debates en plenaria, con sus respectivas correcciones y revisiones, se llegaría a la aprobación del texto final que se proclama como Mandato en una sesión especial<sup>39</sup>.

En cumplimiento de uno de los objetivos principales de la Constituyente, estos Mandatos han servido de insumo fundamental en escenarios de formulación de política pública, pudiendo señalarse que ahí se registra una de las acciones más significativas del proceso; al respecto Luis Eduardo Calpa afirma: *“se ha logrado el objetivo de incidir en la formulación del Plan de Desarrollo del departamento de Nariño -proceso serio, cualificado y participativo-, insertando Mandatos Populares que se construyen como líneas que se insertan en programas y políticas del Departamento, y en casos puntuales en algunos Planes de desarrollo municipal, con alcances limitados en el seguimiento y evaluación de las propuestas, pero objetivo alcanzado al fin”*<sup>40</sup>. Así mismo piensan Jaime Rodríguez y Parmenio Cuellar sobre la experiencia de construir las políticas públicas desde la base, ejercicio complejo, pero que sin duda ha probado sus alcances y sobre todo la posibilidad de su realización<sup>41</sup>.

**- Desarrollo de la comunicación pública.** No dejan de ser importantes los resultados que han tenido las diferentes estrategias y metodologías de comunicación pública desarrolladas a lo largo del proyecto, convirtiéndose en una de las acciones representativas del mismo.

Se registra, por ejemplo, la realización de radiogramas con base en el documento guía de capacitación, que fueron luego transmitidos en las emisoras comunitarias, se incluyó también en este esfuerzo la realización de una obra de teatro por parte de un grupo de profesionales que se encargaron de recorrer el departamento divulgando, de forma didáctica a la población, el trabajo de la Constituyente.

---

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ TORRES, Jaime. Op. Cit.

<sup>40</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>41</sup> Entrevista con Jaime Rodríguez, Coordinador General Constituyente de Nariño 2003-2005. Pasto, 8 Octubre de 2006. Entrevista con Parmenio Cuellar Bastidas, Gobernador de Nariño 2001-2003. Pasto 9 de Octubre de 2006.

Como complemento de esta estrategia de difusión se emitió el programa radial “La Voz de la Constituyente” todos los domingos –transmitido por la emisora Todelar en Pasto y retransmitido por las emisoras episcopales en Ipiales y Tumaco- en el que se hacía explícito el estado del proyecto y se daba a conocer más del mismo; adicionalmente, se integró a la Costa Pacífica con el área Andina encadenando a las emisoras Radio Mira en Tumaco, Radio Las Lajas en Ipiales, y una decena de emisoras comunitarias; se elaboró, por otra parte, un video explicativo de la Constituyente y se diseñó la página web <http://constituyente.udenar.edu.co>.

Éstos, y otros apoyos y materiales básicos de trabajo –como el periódico <<Soy Constituyente>> órgano divulgativo del proceso y el plegable “Desde el mar hasta el Galeras”-, permitieron la creación de la red de formadores y de personas formadas que mediante la deliberación llevó finalmente a la inclusión y desarrollo de los Mandatos Populares como políticas públicas, haciendo realidad el objetivo de -en palabras de Luis Eduardo Calpa-: *“incursionar en herramientas de comunicación pública, no sólo como producción de piezas para radio, televisión, etc., sino en hacer uso de herramientas de comunicación con el fin de colocar en la región los mensajes, las acciones y las experiencias desarrolladas por la Constituyente”*<sup>42</sup>.

**- Confluencia de diversos actores.** La Constituyente de Nariño ha logrado desarrollar un proyecto plural que a su vez integra, desde la Costa hasta la Sierra, toda la diversidad étnica, territorial y política en su objetivo de construir una región incluyente. Los afro-descendientes y los territorios indígenas han alcanzado reconocimiento e inclusión progresiva en el proceso, y por tanto, la inserción de sus propuestas. Esta diversidad en convergencia ha permitido, según Calpa: *“la conformación de un proyecto cultural, recreando el mensaje de sus voces en la cultura, la música, los medios, las imágenes del paisaje nariñense, sus mitos fundantes. La Constituyente llama a hacer parte de la recreación de los valores y la ética necesaria para el desarrollo humano sostenible; valores como la solidaridad indígena, la libertad afro colombiana, la dignidad de los campesinos, y la autonomía de los blancos mestizos”* se incluyen allí<sup>43</sup>.

En esa misma vía se ha alcanzado, en términos del mismo asesor: *“un posicionamiento del proyecto y la idea de la necesidad de proyectos constituyentes ante otros actores, como por ejemplo Naciones Unidas a través del PNUD, la misma Comunidad Económica Europea, la cooperación holandesa y la cooperación canadiense, quienes han recibido un mensaje con esta experiencia, que en Colombia es posible, y debería darse una línea de apoyo, a experiencias novedosas de participación cultural, social y política”*<sup>44</sup>.

Otro hecho significativo al respecto fue la constitución del Comité de apoyo a la Constituyente de Nariño desde Bogotá, celebrado el 11 de febrero de 2003 y al

---

<sup>42</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Idem.

que asistieron 130 personalidades de la Intelectualidad Colombiana, miembros de la Comunidad Internacional, destacados Nariñenses residentes en Bogotá, parlamentarios y artistas. Presidieron la mesa el Dr. Jaime Bernal Cuellar, ex procurador General de la Nación, el Investigador Orlando Fals Borda, la representante de la Presidencia de la Unión Europea, el Dr. Darío Martines Betancourt, vicepresidente del Senado, el Dr. Parmenio Cuellar, Gobernador de Nariño<sup>45</sup>. Otros acontecimientos que sustentan los alcances que tiene la experiencia de la Constituyente se revelan en las opiniones y acercamientos que han tenido frente al proceso importantes académicos e institutos, nacionales e internacionales, quienes han visto en el proceso una experiencia innovadora<sup>46</sup>.

- **Construcción social de la región.** El proceso constituyente ha comprometido su trabajo con objetivos de largo plazo, como son: i.) la construcción de una cultura político-social de la región sur-colombiana y, ii) el delineamiento de una visión prospectiva, junto al diseño de estrategias para el desarrollo e implementación de políticas públicas pertinentes.

Según Jaime Ledesma, actual Coordinador General del proceso, la Constituyente ha avanzado en *“la construcción de región entendida como procesos de articulación, de transformación, de auto-reconocimiento y de autonomías locales, regionales y territoriales”*<sup>47</sup>, teniendo en cuenta la democracia participativa, incluyente y propositiva, bajo la que son convocados los diferentes grupos de la población, de manera plural y sin exclusión de expresión, concibiéndose como característica del proceso<sup>48</sup>.

No es gratuito que se erija, también, como una propuesta alternativa de paz frente a otras como el Plan Colombia, que se preocupa, a criterio de Luis Calpa, por *“contribuir a generar el proyecto político de la región, que no se limita ya a los partidos; una región no se construye sin proyecto político, y a ello ha aportado la Constituyente –junto con otros esfuerzos–, recreando la necesidad y urgencia que Nariño tenga una visión política del desarrollo y asuma la conducción estratégica y política del desarrollo regional de forma incluyente de los diversos actores”*<sup>49</sup>.

En esa línea el proyecto constituyente da continuidad a las prácticas de movilización social históricamente existentes en la región, pero intenta conformarse de manera que la misma sociedad esté en capacidad, de manera organizada, rigurosa y cualificada, de proponer reformas que considere necesarias para el departamento y el país.

---

<sup>45</sup> RODRÍGUEZ TORRES, Jaime. Op. Cit.

<sup>46</sup> Entrevista con Parmenio Cuellar Bastidas, Gobernador de Nariño 2001-2003. Op. Cit.

<sup>47</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>48</sup> Entrevista con Jaime Rodríguez, Coordinador General Constituyente de Nariño 2003-2005. Op. Cit.

<sup>49</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

**2.1.3 Reflexión Analítica: Un Balance.** La reconstrucción que se ha hecho del proceso constituyente permite realizar un balance previo sobre lo que ha sido el mismo. Algunas reflexiones relacionadas con la Constituyente -su origen, avances, dificultades y retos- se entregan en seguida como consideraciones del capítulo expuesto –elementos previos a las conclusiones generales-.

**2.1.3.1 Características principales.** La Constituyente plantea una forma novedosa de ejercer la soberanía por parte de la comunidad desde sus “bases sociales”. Se debe reconocer que el incentivo fundamental lo han dado las autoridades políticas de la región; tanto el gobernador en su momento Parmenio Cuellar, junto con su equipo de trabajo, como las diferentes instituciones que han acompañado el proceso; las acciones de éstos han sido fundamentales para que se diera vida a la amplia gama de procesos y la consecución de los recursos necesarios para el desarrollo del proyecto y su concreción.

Con esto no se quiere decir que no existiera un acumulado histórico y social necesario, sin duda básico, como sustento primordial para que las expectativas sobre el proyecto fueran ampliamente satisfechas, en cuanto a la respuesta por parte de los nariñenses, sin ello el proceso se habría caído de principio.

Así mismo, es interesante el híbrido democrático que se presenta en el ejercicio constituyente al combinar formas de participación directa de la ciudadanía, en aspectos relacionados con la formación política y la definición de propuestas iniciales, y el ejercicio de representación por parte de los constituyentes delegatarios, quienes se encargan de dar forma a estas últimas.

Como Asamblea Constituyente vemos acá una acción constante del poder –precisamente- constituyente que a la vez se organiza y ejerce de variadas formas, donde la participación se construye progresivamente, se hace autónoma y se revela como alternativa transformadora para la constitución de las políticas públicas. Dicho poder, como se ha detallado, juega en una trama histórica e institucional de relaciones sociales y políticas que también se han erigido como dificultades que le plantean retos a su continuidad.

**2.1.3.2 Dificultades en el Proceso Constituyente.** Se pueden identificar algunos de los obstáculos que en su desarrollo, materialización y proyección el proceso constituyente viene enfrentado, son desafíos que se han mantenido constantes y han servido para darle una forma específica a sus características.

Por un lado, se han encontrado dificultades económicas obvias para un proyecto del alcance que pretende tener la Constituyente, sobre esto Luis Calpa considera que ha sido complejo *“tener un equipo técnico estable para soportar la magnitud de las demandas del proceso, viene existiendo un equipo operativo que responde a las demandas administrativas frente a las demandas de recursos propias del proceso, pero con muy limitado alcance en el*

*acompañamiento técnico que se necesita, resultando éste más bien voluntarioso y fugaz*<sup>50</sup>.

Sólo la sostenibilidad de los recursos necesarios para gestionar las actividades de formación, deliberación, sistematización de información y demás componentes fundamentales del proceso, han requerido un esfuerzo presupuestal no acostumbrado, que implica resistencias, y a la vez búsqueda de fuentes de recursos en diferentes lugares.

Otra cuestión que se ha presentado como desafío es el relevo de gobernantes en medio del proceso mismo. Para Luis Calpa, tras el período de gobierno de Parmenio Cuellar, quien gestó y apoyó comprometidamente el proceso, se ha presentado una *“falta de canales serios de interlocución con el Gobierno Departamental, supuesta fuente de mayor acompañamiento y respaldo al proyecto. Existe falta de comunicación entre el querer y la intencionalidad que debía darle al proyecto el gobierno, y la visión y sentir del proyecto mismo, en tanto el apoyo que se ha recibido de este gobierno ha sido limitado, a diferencia de lo sucedido en el periodo de Parmenio Cuellar”*<sup>51</sup>. Lo anterior ha significado una breve “pausa” del proceso dado que el apoyo de la Gobernación aún es primordial para el desarrollo del mismo.

Uno de los obstáculos, que de algún modo se podía esperar, es la iniciación de un proyecto sin referente claro, es decir, que sobre la marcha, su construcción y diseño ha requerido de ejercicios amplios de reflexión y discusión que obligatoriamente son fuente experimental, enfrentado en ocasiones los celos políticos de un pensamiento retardatario<sup>52</sup>.

Como proyecto nuevo, pero ante todo como proyecto de transformación, se ha tenido que enfrentar a las prácticas políticas que arrastra la historia de la región y del país. Luis Calpa, al respecto, señala: *“un proyecto como este, que toca seriamente las prácticas premodernas del clientelismo y la politiquería, tiene como sus enemigos lógicos a quienes ven amenazados sus intereses. Ahí se registran los comportamientos de la Asamblea Departamental –Diputados-, de la Contraloría Departamental, personas que defienden aún las prácticas del viejo país”*<sup>53</sup>.

Al igual que Luis Calpa, Parmenio Cuellar piensa que el proyecto se enfrenta a las resistencias constantes recibidas de los políticos tradicionales<sup>54</sup>. Para Jaime Ledesma no se trata sólo de ese tipo de resistencia, sino que más allá, el freno también proviene de *“querer construir un proceso alternativo con un ropaje anterior [...] persisten en nuestras mentes formas de organización verticales, formas de participación excluyentes, formas humanas que resisten los cambios*

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Entrevista con Jaime Rodríguez, Coordinador General Constituyente de Nariño 2003-2005.

Op. Cit.

<sup>53</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>54</sup> Entrevista con Parmenio Cuellar Bastidas, Gobernador de Nariño 2001-2003. Op. Cit.

*y las transformaciones. La resistencia interna de los individuos y las organizaciones a las transformaciones es la más grande de las dificultades que hemos encontrado*<sup>55</sup>.

Por último, y sólo por nombrar algunas de las cuestiones más visibles, se han encontrado dificultades de tipo ideológico, tanto en la comprensión que la gente tiene del proyecto, como por la actitud de algunos constituyentes; en este sentido Calpa afirma: *“la deserción de los constituyentes delegatarios elegidos, quienes no comprendieron los sentidos y alcances que el proceso mismo les demandaba como ciudadanos propositivos, asertivos, y no sólo como simples delegados de las organizaciones sociales como tradicionalmente han sido otras experiencias*<sup>56</sup>, viene a ser una de las preocupaciones que acecha el futuro de la Constituyente.

**2.1.3.3 Retos.** La presencia de dificultades no se traduce en otra cosa que una serie de retos para el proyecto, que antes de verse estancado por las mismas debe aprestarse a buscar alternativas para su desarrollo. Algunas de las respuestas alternativas que requiere la Constituyente pueden estar definidas principalmente en los elementos que garanticen la continuidad y sostenibilidad del proceso.

En esta línea, parece necesario darle más fuerza política y dotar de instrumentos a la estructura administrativa que coordina el proyecto, que lo rodea, y define sus posibilidades, paralelamente, es un reto fundamental, según Luis Calpa, *“el fortalecer las capacidades organizativas y la cultura organizacional de este tipo de iniciativas sin desmayar en la búsqueda de recursos, para disponer de un programa de cultura organizacional serio, tanto para este proyecto como para otro tipo de movimientos sociales en la región*<sup>57</sup>; en definitiva, en términos de Jaime Ledesma, encontrar la manera distinta de hacer el país y la región que se quiere, quitando el ropaje anterior de las desconfianzas o de trabajar sólo por recursos financieros<sup>58</sup>.

Frente a las dificultades de recursos un gran avance que se ha identificado por aquellos cercanos al proceso sería el alcance de una autonomía e independencia económica, lo cual implica como primera medida, según Luis Calpa, *“lograr una negociación más positiva y clara con el nuevo gobierno departamental, y los gobiernos locales, para que este tipo de experiencias tengan una continuidad, así sea efectuando los ajustes que el proceso demande*<sup>59</sup>; con ello, como lo señala Jaime Ledesma; mantener en la agenda la importancia de *“incidir en las políticas públicas locales, departamentales y nacionales, como pasos de transformación en esos espacios territoriales,*

---

<sup>55</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>56</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>59</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit.

*localizando ahí las iniciativas constituyentes y populares”, y por tanto, que no dejen de ser una prioridad de los presupuestos departamental y municipal<sup>60</sup>.*

Quizás el reto más significativo, y que se establece como una de las metas fundamentales, consiste en permear en otros departamentos el proceso constituyente, hacer de este un proyecto masivo de alcance nacional, lo que significaría un impulso sin vuelta atrás como un proyecto político desde la región hacia el país. Ello significa, siguiendo a Luis Calpa, leer y “*dar respuesta a las demandas de una serie de programas y momentos de la región y del país, como por ejemplo el Laboratorio de Paz o la Visión 2019, entre otros, frente a los que la Constituyente debe ser más asertiva, más participativa, en presencia y propuestas*”<sup>61</sup>. Se trata de colonizar espacios político-institucionales, para lo que se requiere, según Ledesma, “*lograr las articulaciones con otras iniciativas y alternativas de paz nacidas de indígenas, negritudes y otros grupos organizados*”<sup>62</sup>; esto, con el fin de ampliar el sentido que se le ha querido asignar a la participación ciudadana y el ejercicio del poder político desde las bases sociales.

---

<sup>60</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Op. Cit.

<sup>61</sup> Entrevista con Luis Eduardo Calpa, Asesor Temático Constituyente de Nariño. Op. Cit..

<sup>62</sup> Entrevista con Jaime Ledesma, Coordinador General Constituyente de Nariño. Op. Cit.

### **3. LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO COMO PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL**

Este tercer capítulo tiene como propósito la revisión de los elementos e instrumentos principales de la Constituyente de Nariño a la luz de la propuesta teórica desarrollada por Sergio Boisier en materia de desarrollo regional.

De tal manera, se inicia haciendo una exposición del proceso constituyente bajo los términos y elementos del denominado Proyecto Político; en seguida, son analizadas las características, ámbitos y dimensiones de los Mandatos Populares, generando una adaptación de lo teórico y lo práctico como ejercicio reflexivo y propositivo que busca vincular elementos conceptuales al estudio. Posteriormente, se revisa la inclusión de las propuestas y elementos producidos en los diferentes escenarios participativos de la Constituyente en el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño 2004 – 2007, presentado finalmente un balance de lo hallado y la forma de seguirlo fortaleciendo.

Además del propósito enunciado, en este capítulo se pretende detallar los factores claves del proceso y su importancia en el terreno de lo local y lo territorial, convergiendo así, aún a modo de propuesta, las condiciones a partir de las cuales debe edificarse un verdadero desarrollo integral de la región.

#### **3.1 LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO COMO PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL**

Las pautas desarrolladas por Boisier resultan útiles en la intención de comprender más integralmente un proyecto de desarrollo regional que pretende superar un enfoque economicista del problema. Tal mirada parece compaginarse con lo que la Constituyente ha definido como sus principios de acción, donde las denominadas dimensiones de trabajo plantean un enfoque sectorizado, y a la vez complementario, para la definición de propuestas integrales de transformación.

Con ello, y como uno de sus elementos fundamentales, se pretende dotar a la región y a lo local de una centralidad cuyo eje está dado por la inclusión de mecanismos que involucren a la ciudadanía en el marco de lo público, redefiniendo la manera de construir e implementar políticas públicas en distintos niveles políticos –locales, territoriales y nacionales-, estableciendo a su paso lo que se podría denominar como **Proyecto Político Regional**.

El encuentro de estas perspectivas en torno a la cuestión del desarrollo regional es funcional para el análisis de los alcances, logros, aciertos y desaciertos del proceso mismo, y sobre su aporte, como propuesta y experiencia, al desenvolvimiento del departamento. Ahí, elementos como la formación política de la ciudadanía, la transformación de la concepción de lo público, el acumulado de experiencias colectivas, la formulación de propuestas mediante los Mandatos Populares, entre otras realizaciones, son muestra clara

del intento por diseñar y construir un Proyecto Político que considere y articule los diferentes factores y condiciones territoriales.

Ahora bien, el desarrollo regional implica la articulación de una serie de elementos en este escenario de manera que se garantice su emergencia, concreción y sostenimiento. La revisión de los componentes definidos por la Constituyente de Nariño es de lo que se ocupa este aparte, retomando a Boisier, como ya se enunció, para la determinación de su significación como propuesta de desarrollo regional, observando su concreción en el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007.

**3.1.1 Mandatos Populares como insumos básicos de la Propuesta Constituyente - Mandatos Populares: bandera del desarrollo regional integral-**. Resulta así que el espacio de lo local y lo regional, en combinación con el ámbito de lo global, se fortalecen a partir del potenciamiento de los procesos endógenos en los que confluyen una variada gama de interrelaciones y unos determinados factores políticos y sociales, que, al encontrarse y complementarse, construyen el Proyecto Político Regional. Precisamente, la construcción de Mandatos Populares se define como: *“...un proceso donde la ciudadanía identifica realidades, las comprende, toma decisiones concertadas y las convierte en mandatos legítimos que se deben hacer respetar...”*<sup>63</sup>.

Los Mandatos Populares expresan y se constituyen como la forma concreta en que las relaciones entre actores diversos, quienes encuentran un lugar de deliberación y reflexión sobre su espacio vital en el proceso constituyente, delinean un Proyecto Político de región integral, en tanto toca los más variados elementos políticos, económicos, ambientales y socio-culturales, y los pone en relación inescindible para la construcción política de región: *“si bien es cierto que para la discusión y por metodología se separan por momentos las deliberaciones de las dimensiones, es bueno aclarar que no se tendrá éxito en la tarea de alcanzar el desarrollo de los pueblos, logrando simplemente el desarrollo de una de las dimensiones en forma aislada, ni se puede excluir ninguna dimensión del proceso general de desarrollo...”*<sup>64</sup>.

Si bien su objetivo primario es transformar el nivel institucional -bien sea a partir de su reforzamiento o en un intento de construcción de una nueva institucionalidad- desde propuestas construidas por las bases sociales, los Mandatos tienen alcance en una diversidad de elementos sobre los que pretenden convertirse en poder manifiesto de decisión. Estos, además, se desarrollan en un contexto que supera en mucho sus propias capacidades de transformación, contexto que se encarga igualmente de darles forma. Sugiriendo una interpretación entre este contexto y su relación con los Mandatos Populares, podríamos referenciar elementos como los ya mencionados: actores, cultura, recursos, instituciones, procedimientos y entorno, frente a las diversas dimensiones en las que se han trabajado los

---

<sup>63</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. La fiesta del pensamiento... Op.Cit. p. 5.

<sup>64</sup> Ibid. p. 10

Mandatos, para así ver sus aportes y limitaciones en términos del desarrollo regional.

Antes que nada tendríamos que decir que las iniciativas constituyentes, trabajadas en las cuatro dimensiones arriba mencionadas<sup>65</sup>, siguen un curso de sistematización que pretende definir su carácter en relación al nivel en el que se desea o se proyecta que incidan, de manera que se busca articular y hacer converger las diversas iniciativas alrededor del Proyecto Político que busca ser el eje del desarrollo regional.

Por un lado, se contemplaron los ámbitos territoriales de influencia, donde se encuentran los niveles municipal-local, regional-departamental, y nacional-global. De acuerdo al tipo de producto se estimaron los Mandatos resolutorios – propuestas que se inscriben en el reforzamiento o vigencia de la actual institucionalidad-, los de iniciativa constituyente –propuestas que se inscriben en la construcción de una nueva institucionalidad y emanan del ejercicio del poder soberano del constituyente primario-, y las reglas de convivencia –actos para consolidar y darse así misma las reglas de funcionamiento interno de trabajo-.

Estos niveles de las iniciativas se cruzan con las categorías que definen su proyección; ahí encontramos i.) *las ideas o acciones de ejecución inmediata* – sentidos que hacen que la proposición se mejore o estructure para concertación, o que ya se puede implantar dentro del sistema y ordenamiento jurídico del país-; ii.) *los gérmenes de cambio* –proposiciones que contienen en sí tendencias de transformación, creatividad e imaginación para construir nueva institucionalidad-; iii.) *políticas públicas* –orientaciones, modelos estrategias que bajo una definición colectiva deben construirse para el bien común, resultado de procesos de concertación entre actores diversos que tienen diferentes miradas e intereses frente a un asunto-; y por último, iv.) *reformas a la Constitución* –iniciativas creativas, de amplio consenso social que pueden trabajarse para una futura Asamblea Nacional Constituyente, o para impulsar corrientes favorables a cambios por vacíos en nuestro actual estatuto constitucional-<sup>66</sup>.

Retomando algunas características de los Mandatos se pueden observar los alcances de la propuesta constituyente con relación al desarrollo regional. Para sistematizar un poco la cuestión se entrecruzan las dimensiones en que se trabajan los Mandatos, y los elementos de hexágono del Desarrollo regional sugeridos por Boisier.

**3.1.1.1 Dimensión Política.** Esta dimensión ha sido un importante elemento sobre el cual han recaído cuestiones fundamentales como propuesta al desarrollo regional. A título de ejemplo, la construcción de los Mandatos desde las bases sociales, en jornadas de amplia convocatoria en la plaza pública,

---

<sup>65</sup> Las dimensiones son: económica, ambiental, socio-cultural y política

<sup>66</sup> CALPA, Luis Eduardo. Matrices para orientar el acompañamiento técnico. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2003.

contribuye al encuentro de los diversos actores individuales y organizados, quienes entran en un tipo de relación horizontal donde se ha hecho posible develar las tendencias de lo que se quiere para la región, de la imagen que se tiene de ella, conformando lo que Boisier define como “regionalidad”, en cuanto a demandas sociales, por un lado, pero también en el establecimiento de lógicas de acción colectiva creativas<sup>67</sup>.

A través de la idea de construcción de “sueños colectivos”, la Constituyente ha dado muestras de que es posible construir pensamiento colectivo, afinando la mirada sobre la región y proyectando sus campos de sostenibilidad<sup>68</sup>. Esto ha significado el incremento de los denominados recursos psicosociales, o el nivel de confianza colectiva, que ha dado lugar al reconocimiento de los diferentes saberes locales y de su puesta en diálogo como apuesta de construcción de región.

La centralidad que ha tenido desde el principio la construcción de cultura política a través de este tipo de ejercicios, ha permitido la definición de nuevas relaciones con el entorno político y, desde ahí, con la definición del ámbito de lo público. Se advierte un intento de re-fundación de la política y de lo público como escenario donde se piensan y definen los asuntos de la sociedad, a través de un proyecto de país desde los lugares de la democracia directa. La iniciativa alcanza sustento en el tiempo con el Programa de *Fortalecimiento del Proceso Constituyente hacia la Democracia y la Autonomía*<sup>69</sup>, que cuenta con los subprogramas de Fortalecimiento de los 64 Procesos Constituyentes Municipales y el de Funcionamiento de Equipo para Sistematización y ajuste de Mandatos, lo que posibilitaría la construcción de herramientas y proposiciones básicas, convirtiéndose en un importante insumo para la definición prospectiva de un proyecto de desarrollo regional<sup>70</sup>.

Sobre el tortuoso camino que se recorre también en la transformación y la definición de una nueva institucionalidad, quizá desbordando los límites de “la política” en su sentido formal y estricto, se pueden encontrar otros aportes como el tipo de flexibilidad que permiten las diferentes formas de acción de la Constituyente, siendo algo interesante pues ha logrado adaptarse a las distintas adversidades que se presentan en el tiempo de existencia del proceso; sin embargo, no se debe dejar de decir que para mantener su capacidad de incidencia directa en la formulación de propuestas para el desarrollo regional, ha sido fundamental el mantenimiento de buenas

---

<sup>67</sup> CALPA, Luis Eduardo. Jornada Pública de Opinión Ciudadana. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2003. p. 2.

<sup>68</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Aprendizajes y Retos del proceso. Pasto: documento de trabajo –presentación de power point-, 2006.

<sup>69</sup> El Equipo Técnico de la Constituyente de Nariño, contando con la participación de los delegatarios constituyentes, diseñó un Plan de Trabajo, en principio para el año 2004, que articuló una serie de programas y subprogramas; en ese mismo ejercicio se involucró la visión prospectiva a 10 años en el marco de la experiencia del proyecto de planificación Nariño 2025 desarrollado también por la misma Gobernación.

<sup>70</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Visión Prospectiva: el otro Nariño Posible. Pasto, 2004.

relaciones con las instituciones ejecutivas del nivel departamental y municipal, además de otras que apoyan su gestión.

En esa circunstancia entra a jugar lo que Boisier denomina *inteligencia*, que resulta ser esa facultad de establecer relaciones entre y con otros actores, cuestión en la que la Constituyente ha tenido logros importantes tejiendo redes de acompañantes –no muy estables-, pero también contando con algunos altibajos frente al apoyo económico y de gestión que le den sostenibilidad al proceso.

Al respecto una desventaja que quizá se podría definir es su bajo nivel de virtualidad, en tanto la toma de decisiones y acciones ad hoc en situaciones específicas, pues no cuenta con la eficacia necesaria en comparación con otras instituciones regionales que entonces salen al paso de las decisiones de la Constituyente, engendrándose a ese nivel un juego de negociación. La misma conformación del proyecto constituyente en busca del cumplimiento de sus objetivos, plantea las transformaciones institucionales como un proceso de mediano y largo plazo que busca, mediante la formación política, la interiorización colectiva de los cambios, lo que ratificaría una organización sin vanguardias, sin intelectualidades, que se mueve lentamente.

Como ejemplo de lo anterior se pueden señalar las propuestas del Programa de *Interlocución Regional para un Nuevo Sistema Político e Institucionalidad Democrática*, en el que se han llevado a cabo las actividades de concertación sobre las bases para un Proceso de Provincialización y Ordenamiento Territorial en Nariño, el acompañamiento técnico en Formulación de Políticas Públicas para procesos Departamentales de Desarrollo, la incidencia en procesos de la Sur-colombianidad y, a largo plazo, la realización de una Asamblea Nacional Constituyente<sup>71</sup>, todos ellos han impreso en la gestión del gobierno territorial un signo particular con el que necesariamente tiene que dialogar, en tanto la Constituyente se muestre como una expresión organizada de la sociedad que gana en nuevas formas de legitimidad social para la definición de propuestas de desarrollo.

Estas iniciativas dejan ver la prospectiva y visión amplia que tiene la Constituyente para ser el centro del cual parten las principales acciones de construcción de región, en este caso, desde la formulación y seguimiento de políticas públicas.

El Programa *Gestión Participativa para el Desarrollo Local*, que busca crear un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de Planes de Desarrollo, consolida un tipo de gestión de lo público desde los Mandatos Populares que pretende generar cambios en la forma de construcción de región<sup>72</sup>. Le ha otorgado al nivel territorial -local y regional- una capacidad para incidir en el manejo presupuestario, y de sus recursos de inversión, y patrimonio público. Esto, a lo que Boisier se refiere como procedimientos, tiene un correlato importante que el mismo autor advierte, y es la conversión de la información en

---

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Idem.

conocimiento masivo; tal cuestión se ha llevado a cabo mediante los talleres de formación política y en la articulación de una red de información, intercambios y relaciones definida en el proyecto constituyente para la realización y difusión de sus labores.

Las políticas públicas son concebidas, por tanto, a partir de modelos y estrategias de definición colectiva constituidas para el bien común; ello hace parte de la construcción desde actores diversos del sentido y la esfera de lo público<sup>73</sup>.

En definitiva, se tiene una relación entre la concepción de la política pública, cultura política y democracia donde el componente de la formación se configura como punto sustancial de la integridad del Proyecto Político con sentido regional. Se ha visto con la Constituyente que tal ejercicio es exigente en la cualificación del talento humano y pone a prueba la capacidad de trabajo en equipo y nuevos métodos para asumir las responsabilidades al interior y exterior del proceso. Entre tanto, reconoce la posibilidad de un ciudadano virtuoso, con sus capacidades soberanas ejerciéndose para el cimiento de la normatividad e institucionalidad desde la base que soporte con ellos la legitimidad del poder; así pues, la dimensión política de la Constituyente ha sido entonces el fundamento sobre la que se desarrollan y profundizan las iniciativas que delinearán un Proyecto Político democrático y coherente.

**3.1.1.2 Dimensión Económica.** La cuestión económica es un punto importante y se debe observar, como ya se ha dicho, en un enfoque integral del desarrollo regional. La Constituyente ha querido poner la economía al servicio de la comunidad, tratando las cuestiones básicas como las dinámicas del mercado, producción de bienes y servicios, modelos económicos, etc., en una mirada que mantiene la idea de colocar especial atención sobre el impacto territorial, el desarrollo local y regional, y las franjas de la población tradicionalmente excluidas.

A este respecto, se cuenta con la importante discusión sobre la región nariñense en el marco de la idea de la sur-colombianidad, elemento que define una especialidad determinando el medio en el que el proceso constituyente proyecta su accionar. Por ello, con la Constituyente la región se identifica y reconoce con ello sus fortalezas y debilidades en términos del desarrollo futuro.

Se destaca aquí la importancia de consolidar un tipo alternativo de avanzar a través de la planeación participativa, lo que entraría a jugar, en el sentido asignado por Boisier, a la “Cultura del Desarrollo”. El mismo entorno se encarga, sin embargo, de precisar en qué forma se configuraría este tipo de cultura entre lo que Boisier llama la cultura competitiva/individualista y la cooperativa/solidaria. La Constituyente intenta trazar una ruta que se erige en el tiempo a través del Sub-Programa *Sistema de Formación e Investigación*

---

<sup>73</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Aprendizajes y Retos... Op. Cit.

para el Desarrollo, donde una vez más aparece la cualificación y la investigación-acción para el desarrollo comunitario<sup>74</sup>.

En cuanto a los recursos materiales, las propuestas ciudadanas han hecho énfasis en la generación de condiciones y creación de oportunidades para la agricultura y la empresa a mediana escala, se pretende así que crezca la inversión en infraestructura y recursos de capital, categoría sustancial para el desarrollo regional. La idea de tener una *Economía Sostenible*, toma como base la realización de la Escuela Técnica de Agricultura Sostenible, y dos principios básicos: soberanía alimentaria y economía solidaria. Estos principios dan pistas sobre lo que la Constituyente considera debe fundamentar un proyecto de desarrollo regional bajo el entorno económico<sup>75</sup>.

**3.1.1.3 Dimensión Ambiental.** La Constituyente ha definido tal dimensión como el “*vivir con sentido*” y se orienta específicamente a examinar los impactos sobre la oferta natural de procesos de desarrollo y visualizar alternativas sostenibles de uso de los recursos de soporte vital (agua, aire, suelos, energía, etc.). Es así que a lo largo del proceso se han movilizad las capacidades y potencialidades tanto del territorio como de los actores, lo que implica una visión cooperativa y solidaria para la definición de las relaciones que estos tendrán con el ambiente.

En ese sentido, lo que se busca es construir y llamar la atención de la sociedad en torno a prioridades ambientales, defensa de ecosistemas estratégicos y procesos de educación, conservación y preservación. Retomando la idea de una cultura del desarrollo, una vez más aparece la cuestión de la cooperación de saberes con el objetivo de afinar la mirada sobre el territorio, sus dimensiones y campos, siendo este el aporte de la Constituyente en el escenario ambiental del desarrollo regional.

Se puede decir que lo que se desea es que la región cuente con un sistema y un proceso educativo que garantice la sostenibilidad de Nariño como un parque natural. Para alcanzar tal meta, se propone la articulación interinstitucional de las organizaciones implicadas como una posibilidad de avanzar de manera efectiva sobre procesos ambientales<sup>76</sup>.

**3.1.1.4 Dimensión Socio-Cultural (educación).** La dimensión socio-cultural, es quizás, junto con la política, donde la Constituyente ha profundizado más ampliamente en propuestas y acciones que contribuyen al desarrollo regional.

---

<sup>74</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Visión Prospectiva... Op. Cit.

<sup>75</sup> Sobre este tema ver: SABOGAL TAMAYO, Julián. Modelo de Desarrollo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2004.

<sup>76</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Aprendizajes y Retos... Op. Cit.

Por un lado, el contexto en el que la región se encuentra inmersa ha significado que entre sus prioridades se encuentre la búsqueda de una *Región de Convivencia y Manejo Civilizado de Conflictos*. Este objetivo adquiere significado trascendente y se suma a otros esfuerzos en el país que pretenden dar salidas al conflicto armado, y sustentar procesos de reconstrucción del tejido social que garanticen procesos de paz a largo plazo.

A parte de esa visión, donde la región reconoce su lugar y papel en la conflictividad, se ha intentado *Fortalecer los procesos sociales de convivencia y paz, y la promoción de DDHH*, realizando acciones de debate e interés público sobre el conflicto en la Costa Pacífica nariñense, también se encuentra la promoción de experiencias y posicionamiento del Sistema Regional de Justicia Comunitaria, y la muy importante, y a la vez compleja, articulación y fortalecimiento de los Movimientos Sociales<sup>77</sup>.

Por otra parte, ha contribuido al encuentro de la diversidad con un enfoque en el que pesan de manera fundamental las manifestaciones y expresiones estéticas, la adopción de esquemas de gestión moderna y descentralizada, así como, no menos importante, la formación de nuevos actores<sup>78</sup>.

Esto ha suscitado la visibilización del “ethos” de cada uno de los actores que participan en el proceso, algunos de los cuales solían ser excluidos en las perspectivas de desarrollo propuestas gubernamentalmente. El *Carnaval del Pensamiento*, la realización de una cartografía cultural y el fortalecimiento de la institucionalidad cultural demuestran que asumir la integralidad regional representa para la iniciativa constituyente un mayor esfuerzo en la aproximación crítica de la realidad, y el reconocimiento de los saberes culturales de las comunidades locales.

Los jóvenes, niños y mujeres desde su sensibilidad e iniciativas se han articulado a las dinámicas constituyentes, así mismo, los delegatarios que conforman el segmento desde donde se da la posibilidad de difusión de ideas, la consolidación de políticas públicas y la emergencia de una reflexión sobre reformas a la actual institucionalidad, segmento que ha sido sometido a un proceso de formación abierto.

Sin duda que esta visión de los procesos, donde se articula la diversidad con lo particular y lo local, desarrolla un tipo novedoso de construcción de región que aparece como sustento de una idea de Proyecto Político, en la prospectiva de una generación de políticas públicas solidarias, sostenibles y equitativas socialmente.

**3.1.1.5 Otros valores del proceso para el desarrollo regional.** No se podrían dejar de mencionar otros elementos que igualmente contribuyen al avance regional bajo la perspectiva de Boisier. Estos son resultado de la

---

<sup>77</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Visión Prospectiva... Op. Cit.

<sup>78</sup> CALPA, Luis Eduardo. Jornada Pública... Op. Cit.

construcción y desarrollo del proceso mismo, y no atienden necesariamente a alguna de las dimensiones de trabajo. Son, también, experiencia de aprendizaje sobre puntos complejos en un Proyecto Político de Desarrollo Regional.

La Constituyente ha sido prolija en cuanto a la cualificación de los recursos humanos, y de recursos de conocimiento, en la medida que ha construido una red de actores que se encuentran para debatir de manera cualificada, y que sistematiza y difunde los resultados propios de este ejercicio.

A ese respecto se viene adelantando, de manera compleja, el diseño de compromisos con los desarrollos estratégicos de la experiencia, con un alcance amplio (ordenamiento territorial, fortalecimiento organizativo, educación pertinente, políticas públicas, seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental), identificando y avanzando en la construcción de campos, ordenadores y matrices de sistematización que poco a poco delinearán un importante sistema de información y comunicación, que puede tener repercusiones estratégicas con miras al cumplimiento de sus objetivos, como bien lo nota Boisier; un ejemplo claro encontrado son los programas de *Comunicación para lo Público* y de la *Hermanidad de Nariño Constituyente con los pueblos y América Latina*<sup>79</sup>.

Aquí se puede observar que las metodologías de trabajo apropiadas y enriquecidas con la praxis social posibilitan experiencias de pensamiento colectivo, pero que ello además implica la máxima concertación con actores de los tejidos social, gremial e institucional, como ya se mencionó. En definitiva, el hecho de establecer un espacio alternativo de participación, un punto de encuentro para la formación política, un proceso novedoso e incluyente que piensa de nuevo lo público en un sentido integral, dotan al proceso constituyente de una fuerza legítima para seguirse abriendo paso en la construcción, puesta en práctica y sostenimiento del proyecto como propuesta de desarrollo regional.

### **3.2 INCLUSIÓN DE PROPUESTAS Y ELEMENTOS CONSTITUYENTES EN EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2004 - 2007**<sup>80</sup>

Resulta importante ver también como todas estas iniciativas han recorrido el camino desde el momento en que se presentaron los Mandatos Populares departamentales ante el Gobierno nariñense y el Consejo Departamental de Planeación, hasta su inclusión en el Plan de Desarrollo por decisión del propio Gobierno a solicitud del mismo Consejo enunciado. Por primera vez en la historia de Nariño un Plan de Desarrollo es fruto de las propuestas nacidas de todos los municipios, contando con una amplia participación; como se señaló antes, este ejemplo lo tomaron también 24 municipios de Nariño<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Visión Prospectiva... Op. Cit.

<sup>80</sup> En esta sección se toman aspectos investigados y analizados por: VALDERRAMA GONZALES, Mónica Carolina. Op. Cit.

<sup>81</sup> RODRÍGUEZ TORRES, Jaime. Op. Cit.

Tras la realización de deliberaciones en 63 Municipios, se recogieron los Mandatos Populares Municipales, en los que se contaban 6.300 personas integrando comités y coordinando las actividades de La Constituyente. Posteriormente, la realización de la 2ª Asamblea Departamental Constituyente da como resultado el documento para el Plan de Desarrollo Departamental llamado *“Reflexiones y Propuestas de la Constituyente de Nariño con destino al Plan de Desarrollo”*. Con el encuentro de Chimayoy, ocurrió el acercamiento definitivo entre el Gobierno Departamental y la Constituyente, logrando que las Políticas Públicas sean acogidas en diferentes instancias<sup>82</sup>.

**3.2.1 Políticas Públicas propuestas por la Constituyente de Nariño con destino al Plan de Desarrollo Departamental<sup>83</sup>**. Las siguientes son algunas de las propuestas más significativas construidas por la Constituyente de Nariño con miras a definir el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. En ellas se plasma fuertemente la concepción de región y país que el proceso considera fuente de desarrollo integral.

En términos generales se buscaba contribuir desde las experiencias participativas a una relegitimación de la democracia, incorporando un enfoque, precisamente, participativo en todos los procesos de planificación regional y sectorial, para, de esta manera, aportar en la consolidación del sentido de “lo público” como la esfera colectiva de la sociedad. Para ello se identificaron y construyeron políticas públicas como escenarios de concertación de la sociedad con el Estado, se propone la creación del Fondo Provincial de Desarrollo, se implementó un modelo de acompañamiento técnico, se planteó un nuevo ordenamiento y organización del territorio, se pensó en fortalecer las escuelas de formación de líderes y el plan de comunicación para lo público. En cuanto a Organización y Ordenamiento del Territorio se propuso la adopción de un modelo de construcción social de los territorios, en donde se los tomaran como contenedores de dinámicas sociales, culturales, políticas y ambientales determinando la necesidad de asumir nuevos criterios para un reordenamiento, donde regiones, provincias y Etis se fortalezcan a partir de procesos de concertación y movilización social.

Sobre Protección Social en Salud se enarbó el principio de humanización en la prestación de sus servicios, y se planteó la incorporación de una perspectiva de derecho y bien público de la salud, la concertación del plan de atención básica y el fortalecimiento de procesos de participación y control social.

En lo relativo a Identidades Culturales se consideró básico el aporte de la cultura a la construcción social de la organización territorial; por otra parte, se enunció la fortaleza de Nariño en la determinación de un nuevo capital simbólico, una nueva valoración de la cultura, más allá de lo episódico, y la valoración del aporte cultural de etnias y afrodescendientes.

---

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> La siguiente sección está basada en: PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Reflexiones y propuestas... Op. Cit.

En el tema educacional se concibió una Educación para la Formación Integral del Nariñense, en una visión donde la misma es el núcleo fundamental de derechos, reconociendo su contribución al desarrollo humano integral-pertinente y contextualizado, promotora de la autonomía y que prepara una ciudadanía cultural y democrática soportada en la investigación.

Paralelamente se propuso reconstruir los niveles de responsabilidad del Estado, la familia, la escuela y la comunidad en la formación integral de un ser humano idóneo para un desarrollo equitativo, pacífico, armónico y sostenible. Junto a ello se ideó una *Universidad de Ciencia y Tecnología*, donde la Universidad se constituyera en crisol y animador de las dinámicas sociales, del pensamiento creativo y crítico, que liga su agenda con las dinámicas regionales del desarrollo, generando el escenario básico para la investigación del entorno natural y social nariñense.

Siguiendo la idea de una cultura para el desarrollo se planteó trabajar en la formulación de una *cultura para la Recuperación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales* frente al creciente deterioro del patrimonio y oferta ambiental. Como tareas para la región se definieron: i.) identificación de prioridades ambientales regionales; ii.) concertación con comunidades del manejo sostenible de ecosistemas estratégicos (páramos, bosques, manglares, cuencas etc.); iii.) avanzar urgentemente en la formulación de una política integral para el manejo del recurso hídrico; iv.) y el fortalecimiento del consenso entre actores para la evaluación y gestión de los procesos de desarrollo con criterios de sustentabilidad.

En términos de economía sostenible se propuso la idea en el Sector Agropecuario de revisar los impactos de la aplicación del actual modelo de desarrollo económico, para orientar un nuevo enfoque y estrategias de intervención en lo agrario, que se basaran en los principios de autonomía y soberanía alimentaria. Igualmente, se definió la conveniencia de hacer investigación e inteligencia de mercados, alianzas estratégicas y la financiación para los pequeños y medianos propietarios. De alguna manera, ligado a esto, sobre la problemática de cultivos de uso ilícito se sugirió revisar el impacto producido en la región por la extensión del fenómeno del narcotráfico, asociado a múltiples expresiones violentas, la afectación de población civil ajena al conflicto y los requerimientos en el tratamiento de una ética civilista y de mayor compromiso por parte de la comunidad internacional.

En la misma línea de la economía sostenible, se consideró a ésta como punto de generación de empleo, en el entendido que el crecimiento económico por si solo no garantiza una vida digna, ni el disfrute de los derechos fundamentales para todos. En esa medida, se determinó que la economía –mercado- debía estar al servicio de un desarrollo humano integral y sostenible, reconociendo que la comprensión de las dinámicas de los mercados es un requerimiento fundamental frente a la globalización.

Finalmente, en cuanto a políticas para población vulnerable, se definió que los Derechos Humanos, su eficacia y ejercicio se instauran en el proyecto ético fundamental de la Constituyente y se propugna la integración a partir de la efectiva participación de las múltiples expresiones de la sociedad nariñense (de clase, género, etnia, generación etc.).

**3.2.2 Las iniciativas constituyentes en el Plan de Desarrollo Departamental 2004 – 2007.** Se trata ahora de ocuparse sobre la efectiva inserción de las proposiciones en el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño 2004-2007. En un trabajo monográfico realizado como opción de grado de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá<sup>84</sup>, luego de un ejercicio de análisis y comparación, se halló que dentro de dicho Plan, el cual estuvo basado en el programa de gobierno del actual mandatario Eduardo Zúñiga, no habían sido incluidas las propuestas -realmente innovadoras- formuladas por la Asamblea Departamental Constituyente, y aquellas que son coincidentes con el Plan ya habían sido previamente establecidas en el programa enunciado expuesto a los electores durante la campaña política para la Gobernación.

Aparte de este ejercicio de comparación entre el plan de gobierno, las iniciativas constituyentes, y el Plan de desarrollo se realizó, por parte de la investigadora, un ejercicio de encuestas que arrojó resultados al respecto. Un 70% de los constituyentes encuestados había leído y comparado los Mandatos producidos en su municipio y subregión con el **Programa de Gobierno**; a ese 70% se le preguntó si la inclusión de los Mandatos de su municipio y subregión, en el documento realizado en La Unión –Segunda Asamblea Constituyente- había sido efectiva: el 86% consideraba que sí, mientras el 14% señaló que no.

Con respecto al **Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2004- 2007** un 70% lo había leído y comparado con los Mandatos producidos por la Constituyente; de este 70% se quiso saber la percepción que tenían sobre la eficacia de la inclusión del documento producido igualmente en La Unión en dicho Plan; el 43% respondió que había sido un ejercicio eficaz y el 57% que no había sido una inclusión suficiente.

Otra pregunta importante realizada fue el alcance de los Mandatos Populares en el Plan de Desarrollo, ante lo cual los constituyentes respondieron que fue: nula 0%, no sabe/no responde 5%, baja 65%, mediana 20% y alta 10%.

Con la última pregunta se pretendía saber que acciones debería adelantar la Constituyente de Nariño con respecto a su ejecución, luego de la versión final del documento; el 90% de los encuestados respondieron que le correspondía avanzar en una labor de control y vigilancia, un 5% manifestó que la Constituyente debería hacer parte de la ejecución del Plan de Desarrollo y el 5% restante manifestó que ésta debería hacer un balance de la participación en la gestión y desarrollo del mismo Plan.

---

<sup>84</sup> VALDERRAMA GONZALES, Mónica Carolina. Op.Cit.

Como conclusión se encontró que los Mandatos Populares novedosos de la Constituyente no fueron tomados en cuenta por el Gobierno Departamental para implantarlos en el Plan de Desarrollo, y que únicamente se revisaron aquellos que eran parecidos o iguales a los puntos plasmados en el Programa de Gobierno de Eduardo Zúñiga, gobernador de Nariño.

### **3.3 REFLEXIÓN ANALÍTICA**

Una mirada sobre la Constituyente en términos de la participación ciudadana y el desarrollo regional, permite decir que este proyecto se perfila más allá de la incidencia en los Planes de Desarrollo, de manera que su trabajo se puede definir como un *proceso de transformación de largo plazo* sobre la esfera de lo público, y sobre la perspectiva del desarrollo de Nariño como región.

Los Mandatos Populares son formulados con esta perspectiva, y se puede observar cómo los ejes transversales sobre los que camina la Constituyente son el planteamiento de una nueva cultura política centrada en la democracia participativa, bajo el marco de transformaciones nacionales desde la región. Gracias a este enfoque, el proceso constituyente puede pensarse desde el ámbito de lo local y regional como una opción de cambio en lo social y lo político institucional de alcance nacional.

Todo ello no es una tarea sencilla, y la formulación consistente y coherente de este proyecto político es aún una labor por desarrollar, como se verá en el último capítulo. En esa vía, se debe decir también que la interlocución y construcción de redes es una de las herramientas principales para la sostenibilidad de la Constituyente, fundamental en la creación de condiciones para su florecimiento, por ello, se hace vital continuar trabajando decididamente entorno a este elemento.

Finalmente, la Constituyente, además de abandonar una perspectiva de reivindicación coyuntural y de definirse como un proceso participativo de construcción regional, es un proyecto de transformación integral, en tanto articula variadas dimensiones de la realidad social, y las hace inescindibles para el desarrollo de su propuesta regional.

## **4. CONCLUSIONES**

### **LA CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR**

Con el objetivo de recoger el producto de este ejercicio analítico e investigativo que se ha ocupado de estudiar el proceso de la Constituyente de Nariño, buscando determinar la incidencia de esta experiencia como propuesta de desarrollo regional, bajo un enfoque que subraya los elementos participativos y sus características, se consideran cuatro puntos fundamentales sobre los cuales se pueden formular una serie de recomendaciones para su futuro, así como en relación a iniciativas similares.

En primera instancia, retomamos las particularidades en las que se erige y que el mismo proceso desarrolla en la trayectoria que recorre, la variedad de escenarios que perfila, de modo que tengamos en cuenta lo que lo hace diferente a otros procesos que puedan tener propósitos análogos. En segundo lugar, se da una mirada, a partir de los elementos mencionados en el primer aparte, sobre los aportes o utilidad del proceso, en fin, su valor agregado como ejercicio político, observando a través de los referentes conceptuales que se han definido en el trabajo, el sentido de este aporte.

Como tercer punto, nos adentramos en el terreno de los límites, obstáculos y dificultades que ha encontrado la Constituyente en su desarrollo; lo que, a nuestro juicio, han sido barreras que el entorno le presenta y limita la realización de sus actividades. Por último, tenemos un punto complejo, referente a lo que podríamos denominar los límites internos, o barreras endógenas del proceso, cuestiones en las se considera que el proceso constituyente tiene dificultades propias del camino que ha elegido seguir, de su propia conformación, y que por su cuenta pueden ser trabajadas y modificadas; esto último se recoge en las recomendaciones con las que se cierra el capítulo, y se espera entregar un resultado concreto de la investigación.

#### **4.1 SOBRE LA CONSTITUYENTE COMO EXPERIENCIA PARTICIPATIVA Y DE DESARROLLO REGIONAL –PARTICULARIDADES-**

El **contexto** sobre el que se funda la Constituyente define el entorno de su particularidad, entorno que lo ubica en una espacialidad local, regional, nacional y global donde una serie de vectores lo atraviesan y le sirven de referente para su definición. Por un lado, ya se ha visto que en términos globales la Constituyente se presenta como experiencia de desarrollo alternativo a las dinámicas del poder que pretendían instituir una regulación a través de la implementación del Plan Colombia, tejiendo redes de acompañantes que no necesariamente pasen por tal red de poder, manteniendo desde lo local el sustento en otros puntos a nivel global en los que busca espacios para su desarrollo.

En segundo lugar, tenemos dos puntos en la realidad nacional que han sido fundamento y justificación constante de sus objetivos y actividades. Por un

lado, como referente esencial, el imaginario democrático que se definió en la Constituyente del 91, y que la Asamblea Nariñense ha tenido a bien ser una de las experiencias amplias en su realización bajo principios de la democracia participativa, construyendo su propia senda. De hecho, ha construido una articulación significativa entre una visión de la descentralización, donde la región se define a sí misma, se concibe autónoma, y una visión de la participación ciudadana como eje estructurante del desarrollo regional. Por otra parte, un asunto que ha enfrentado la Constituyente a este nivel, ha sido el conflicto armado en el que la región se ve inmerso y frente al que se ha planteado como alternativa de solución a largo plazo.

En razón de lo anterior, la Constituyente surge como propuesta de generación de cultura política, participación ciudadana y empoderamiento popular. Dentro de una amplia gama de elementos que hacen de este ejercicio una experiencia notable de carácter político y social, donde se puede resaltar dos puntos por la particularidad que adquieren: i.) la forma en que se plantea el ejercicio soberano del poder político del pueblo y ii.) la contribución al desarrollo regional como propuesta prospectiva, los dos en el marco de un re-plantamiento del aparato estatal.

Teniendo como base la **participación ciudadana** se ha abierto el proyecto hacia una re-definición de lo público mediante un ejercicio diferente de la gestión pública, desde las bases comunitarias, siendo la Constituyente el órgano de expresión de las necesidades, las garantías y los deseos de los diversos actores. Este proceso ha sido una experiencia muy rica en la construcción de metodologías, pedagogías y formas de participación que toman sentido en cuestiones básicas como el re-establecimiento de sus fronteras, sus divisiones territoriales internas, las condiciones de autonomía de sus participantes, la conformación de colectivos críticos y propositivos. Para ello, ha seguido un camino propio que transita primero por la formación política de la ciudadanía, de manera que se constituya en una ciudadanía actuante, crítica y con capacidad de decisión, para luego, a partir de tal formación, desarrollar elementos metodológicos y políticos con el fin de re-orientación lo público, mediante la estructuración de escenarios de participación y deliberación.

Otro elemento sustancial de la Constituyente, que se ha querido rescatar, es la particular concepción de lo que aquí se ha denominado **Proyecto Político**. Se considera que, efectivamente, uno de los elementos que hace del proyecto constituyente un proceso fuerte es la definición de un horizonte político de largo plazo, tanto frente al país, como sobre sí misma. Es este un horizonte que se ha trazado desde sus deliberaciones y que tiene la virtud de concebirse integral e incluyentemente, definiendo objetivos progresivos en el corto, mediano y largo plazo, siempre con sentido regional.

En últimas, todo el agregado presentado hace de la Constituyente un ejercicio a tener en cuenta por encima de una experiencia coyuntural, o en torno a propósitos inmediatos; por el contrario, pretende ser el escenario por

excelencia en el que los ciudadanos plasmen sus inquietudes y conformen un nuevo sentido de lo público; se propone y pervive como alternativa real y coherente para alcanzar las transformaciones que el conjunto de la población considere necesarias, y con ello la reingeniería del Estado.

**4.1.1 El valor del Proceso Constituyente.** Esta caracterización de la Constituyente en los términos que la investigación ha explorado, nos lleva a reconocer una serie de productos, algunos más tangibles que otros, que ha dejado un escenario en el que el ciudadano busca convertirse en el centro de la acción pública.

El proyecto constituyente, antes que nada, se suma exitosamente al conjunto de experiencias que han dado muestras de la posibilidad de realización de procesos incluyentes de participación política de la ciudadanía en la formulación de propuestas en los más variados ámbitos de lo público; aún más, ha permitido ver que éstas propuestas son tan realizables, efectivas y de resultados positivos, como otras formas menos incluyentes de planeación y formulación de políticas públicas; se puede afirmar que este avance termina con la retórica de la mayor planeación y menos democracia, al articular eficazmente ambas necesidades para el desarrollo regional.

Como acción colectiva, la Constituyente ha servido para denotar que la cuestión de la participación ciudadana tiene una necesidad primordial: se requiere de un ciudadano “in-formado” con capacidad de expresar sus iniciativas con rigurosidad. En esa vía, se viene alcanzando un nivel significativo para que el ciudadano actúe más allá de las urnas, para que se despliegue como actor activo de la gestión pública, apropiándose de los objetivos y resultados de los planes de gobierno, influyendo en la construcción de un nuevo tipo de Estado, moderno, efectivo pero sobre todo que incluya a los ciudadanos.

Al nivel pedagógico y metodológico la Constituyente ha diseñado esquemas participativos en los que la ciudadanía discute los elementos fundamentales de política pública y contribuye en puntos variados e importantes sobre economía, política, medio ambiente, cultura, etc.; lo cual plantea la posibilidad de crear un paradigma diferente para la construcción social de la realidad, el ejercicio del poder ciudadano y la transformación de las condiciones de vida de quienes comúnmente no expresan sus necesidades.

Vemos también la construcción de escenarios, en especial de deliberación, que sirven como formas de control social, de transparencia y en el largo plazo para un compromiso distinto del ciudadano hacia lo público.

Esta perspectiva no ha significado que la Constituyente desconozca otros ámbitos de definición de lo público, y otras dimensiones de lo político-regional, por el contrario, un elemento que es significativo es la definición de canales que ponen en diálogo una diversidad de perspectivas sobre el ejercicio de la democracia; el encuentro con las autoridades locales, los movimientos cívicos,

los actores de la sociedad civil, y demás, hacen parte de la prospectiva de crecimiento del proceso como tal<sup>85</sup>. Esta consideración ubica en el plano central la discusión sobre las directrices para la región, que parten de la formulación de acciones colectivas, y el acumulado cultural y social, que aparece en la puesta en diálogo de saberes y formas de conocimiento diversas, creativas, confrontadas las unas con las otras.

Con respecto al desarrollo regional, la Constituyente, dentro de sus diferentes acciones, ha concebido herramientas y propuestas importantes para la región. Ha definido puntos y programas de acción concretos expresados, principalmente, en los diferentes Mandatos y documentos propositivos, sobre los que los ciudadanos han identificado como necesidades centrales en las que se debe trabajar.

Esto bien puede ser traducido en el tiempo –como de alguna forma sucedió con la formulación del documento concebido para la elaboración del Plan de Desarrollo 2004-2007-, en un proyecto de desarrollo regional de largo plazo en el que se articulen coherentemente las propuestas definidas por los propios ciudadanos y sus delegatarios -en los escenarios y documentos señalados y descritos a lo largo de la investigación-.

Esta difícil labor ha sido emprendida y ha contribuido a la clarificación de un proyecto político de región que tiene como su objetivo primordial mejorar las condiciones de vida de la población, siendo una tarea que se encuentra a medio camino de su concreción, pero que tiene el valor de definir una perspectiva sobre la lógica que lleve al florecimiento de tal proyecto. Podríamos decir que se articula –en buena parte gracias a la Constituyente- una imagen de región posible como construcción social y participativa desde el escenario de las asambleas constituyentes, contando con la herramienta de los Mandatos Populares.

**4.1.2 Las limitantes en el Proceso Constituyente.** Si bien la cantidad de obstáculos que enfrenta un proyecto como este son substanciales, en razón de sus propias características, se identifican dos frentes como los limitantes más

---

<sup>85</sup> Un ejemplo de la senda que puede seguir la Constituyente se plasma en la relación que establece con las Juntas de Acción Comunal: *“en todos los casos, se notó que existe una total posibilidad de articulación entre las Constituyentes Municipales, en sus dos expresiones de hoy (a.- Constituyentes Delegatarios elegidos o nombrados por asambleas y b.- las Asambleas Municipales Constituyentes con sus autoridades organizadas en el curso del presente año) y la nuevas Juntas de Acción Comunal elegidas legalmente y en proceso de organizar sus asociaciones municipales y su federación departamental. Es posible, y ante todo necesario y se convierte en un acto de responsabilidad, elaborar y ejecutar planes de trabajo conjuntos y, sobre todo, visiones estratégicas que ligen visones y acciones desde lo popular, a mediano y largo plazo; con las actividades de base, que les son propias a las Juntas de Acción Comunal quienes, para el caso actual, tienen dos características notorias: i.) están compuestas por muchos jóvenes; ii.) tienen hoy algún tipo de funciones que les permiten ser más autónomas y atender con más solvencia los requerimientos de sus representados”*. Tomado de: PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Informe general de actividades del Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular vigencias 2003 y 2004. Pasto, 2004.

fuerzas: por un lado, el entorno institucional, que no refiere sólo a lo jurídico-formal, sino también a todas las prácticas comunes del ámbito de lo político; por el otro lado, tenemos la cuestión de la fortaleza y sostenibilidad del proyecto en el tiempo.

En principio dijimos, la Constitución del 91 fue uno de los referentes que orientó el proyecto, pero con igual certeza se puede decir que, aparte de lo enunciado en la Constitución, el régimen político se ha preocupado poco por construir las condiciones que la democracia participativa requiere para su desarrollo, condiciones y necesidades que la Constituyente nariñense conoce mejor cada día.

Aparte de los deseos enarbolados por el proyecto, el desarrollo de sus principios democráticos se abandona a la suerte y esfuerzo de quienes creen en los mismos, pero no se establecen aún como un objetivo central del régimen político, apareciendo esporádicamente para dar una cara amable a procesos específicos, sin definir una columna vertebral clara de la que se puedan aferrar las muy diversas iniciativas que se han basado en estos principios.

Para la Constituyente, la consecuencia directa es el lugar subordinado que adquiere en la trama institucional, lugar sometido a las vicisitudes de la burocracia, de las necesidades gubernamentales, de los “ires y venires” presupuestales, del conocido alejamiento y relego del gobierno central. Este proceso, como muchas otras iniciativas de su tipo, son parte de un “algo más”, pero no son el centro de los objetivos políticos y como consecuencia no tiene la fuerza ni el respaldo institucional necesario para la realización a cabalidad de sus propósitos, siendo su instrumento más fuerte el nivel de legitimidad que ella ha construido por sí misma.

Con relación a lo anterior, una de las fortalezas más importantes del proyecto constituyente es el encuentro que realiza con amplios grupos de la población, de las organizaciones sociales, con líderes comunitarios, en el que se articulan los distintos niveles territoriales. Sin embargo, la Constituyente no logra alcanzar un nivel político-organizacional que permita asegurar la sostenibilidad de tal fortaleza, que mantenga el proceso en los niveles locales y municipales, quizás los más importantes. Si bien, es innegable que se han logrado niveles sustanciales de acompañamiento de la población, se han encontrado también límites en el largo plazo sobre el compromiso regional y local, por distintos factores que deben ser puestos en consideración.

Dos factores confluyen claramente para restringir el proyecto constituyente: primero, algunos actores con poder político que no creen en el proceso, y segundo, las necesidades de recursos, particularmente económicos, y que son la base del despliegue logístico y del sustento en el largo plazo del proceso. Algunos elementos de lo que podríamos denominar la elite política han limitado los avances en defensa de sus intereses propios, o de la continuidad de un status quo del que se favorecen. La problemática más considerable de los recursos, ha dejado ver la alta dependencia del acompañamiento por parte de

la Gobernación, que se instaura como el sostén clave para la continuidad del proyecto, si bien no es su fundamento, sin su acompañamiento la Constituyente tiene, sin duda, muchos problemas para funcionar.

**4.1.3 Críticas y retos.** Antes de abordar las recomendaciones, que son el eje del capítulo, se recogen algunos comentarios críticos sobre el proceso constituyente. De principio reconocemos la dificultad de realizar tales comentarios, por cuanto los ingentes esfuerzos que se han realizado para la consecución del proyecto, creemos, son de por sí un logro más que meritorio, y no resisten descalificación en sus principios y avances democráticos. Estos comentarios simplemente quieren denotar los retos que tiene que afrontar ahora la Constituyente.

La centralidad para el desarrollo de la participación ciudadana ha sido la formación política, siendo primer paso importante pero que notoriamente no puede ser el único. Tal formación no garantiza por sí misma una cultura política participativa, ni la efectiva realización de la democracia participativa, que requiere de otras condiciones para su florecimiento que van incluso más allá de la definición de escenarios de deliberación, como los planteados por la Constituyente.

La re-construcción de lo público debe partir del ciudadano de base, pero éste se enfrenta con todo el panorama de instituciones estatales y no estatales que también se encuentran en la trama del poder público, donde el proyecto constituyente aún no ha podido construir las condiciones en las que haga valer su posición por encima de las vicisitudes electorales para ser el definitivo foco de encuentro de los colectivos regionales.

Esto plantea una segunda cuestión que tiene como punto de partida la propia fuerza institucional de la Constituyente. Este ejercicio ha desarrollado toda una organización que permite la coordinación, ejecución y elaboración de las propuestas, con sentido incluyente y participativo, pero parece adolecer aún de la fuerza para sostener el proceso, tanto internamente, como en sus posturas frente a otros actores de la realidad nacional, pues depende todavía del acompañamiento gubernamental –como se ha delineado anteriormente- y como consecuencia se encuentra en desventaja para la exigencia de respeto y consideración necesaria de sus actividades. Por tanto, la Constituyente, no tiene capacidad de realizar acuerdos duraderos y efectivos con puntos clave de la institucionalidad, no sólo gubernamental, sino también del nivel internacional, académico y de la sociedad civil.

Estas mismas instituciones aparecen en determinados contextos como poco eficaces, o inflexibles, a veces por su misma intención de amplia legitimidad. El principio es válido, pero el momento en que se encuentra el proceso puede permitirle dar un paso más allá y dotar de dinamismo los diferentes órganos ejecutivos y de coordinación, esto con el fin de dar mayor movilidad a la construcción de redes eficaces para la sostenibilidad del proyecto, la

consecución de las necesidades de gestión y la efectiva incidencia de las propuestas definidas en los Mandatos Populares.

Finalmente, la Constituyente echó a andar una propuesta integral de región, se construyó, se sistematizó y se hizo visible en importantes escenarios de planeación. Ahora tiene el reto de mantener esa propuesta en el tiempo, de hacerla dinámica, de re-formularla en lo que sea necesario, de hacer converger de manera virtuosa los desafíos que el entorno social, político y económico le presenten. La propuesta está, pero falta hacerla crecer en los espacios de generación de políticas públicas, pasando a la cobertura entera de la gestión pública y planteándose como un proyecto de alcance regional caracterizado por la transformación, crecimiento y desarrollo de la misma.

## **5. RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES PARA LA EXPERIENCIA CONSTITUYENTE Y OTRAS INICIATIVAS SIMILARES**

Concebir unas recomendaciones a partir del ejercicio investigativo realizado ha sido uno de los objetivos planteados, conscientes en todo momento de la complejidad que encara un proceso que se nutre de tantas variables, como lo es la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular!; experiencia, que como se ha visto, se plantea como semilla en crecimiento para la transformación de las prácticas políticas.

De esta forma se ha querido trazar algunas observaciones en temáticas como: i.) la organización, ii.) la construcción de propuestas, iii.) el enfoque participativo y iv.) la re-fundación del proceso desde una mirada regional.

### **5.1 ASPECTOS ORGANIZATIVOS**

- Definir un programa que vincule decididamente a la población de los municipios que se mantienen marginales frente al proceso, particularmente, de sus constituyente delegatarios. Para ello, considerar la reorientación de las formas de convocatoria y participación de la población, vinculando los procesos de seguimiento, sistematización y de comunicación.
- Realización de una gran jornada departamental de balance, donde se evalúen los alcances, logros, límites y dificultades de la participación ciudadana.
- Construcción de propuestas para la generación de espacios de discusión y acción política –permanentes-, con el objetivo de apropiarse o constituir escenarios públicos decisionales. Concebir una matriz que deleve los posibles lugares o instancias de incidencia, las posibles formas de hacerlo y las acciones que se deben adelantar para que sus actividades y propuestas adquieran un lugar estratégico en la construcción de los planes regionales – locales o departamental, especialmente el próximo Plan de Gobierno y de Desarrollo para Nariño-.
- Flexibilizar y dotar de dinamismo a los órganos ejecutivos, de coordinación y técnicos para que tengan herramientas de acción y movilidad en la construcción de una red de instituciones y organizaciones comprometidas con la consecución, en el corto y mediano plazo, de las actividades de la Constituyente; contando con el acompañamiento de las mismas mediante diferentes tipos de recursos y aportes –técnicos y económicos-. Con ello se buscaría fortalecer la autonomía del proceso frente a actores institucionales como la Gobernación.

### **5.2 CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS**

- Se trata de recoger, alrededor de las dimensiones de trabajo, los elementos potenciales para la articulación de una propuesta concreta de desarrollo

regional a partir de las fortalezas de cada una, y vincularlo con los sueños colectivos, esto con el objetivo de construir un proyecto integral de desarrollo regional, que se plasme en un documento de visión prospectiva, y que sirva de guía en las discusiones de planeación departamental durante el período proyectado. Con esto se quiere hacer referencia a impulsar las fuerzas endógenas, el acumulado histórico y de recursos humanos que ha desarrollado la Constituyente, y que son propios de la región para avanzar en unos principios de gestión para el desarrollo.

- Esta propuesta debe caracterizarse por su alcance transformador, por su dinamismo y crecimiento permanente, y por su centralidad como propuesta de desarrollo alternativo e integral.
- Es preciso generar una visibilización más allá de las fronteras y ámbitos de trabajo del propio proceso, de las propuestas definidas en los Mandatos Populares y Nacionales, así como de las metodologías y pedagogías desarrolladas en el marco de su acción.

### 5.3 PARTICIPACIÓN

- Una vez que se ha avanzado decididamente en la formación política para una nueva cultura política, la Constituyente, sin abandonar este trabajo que debe ser permanente, requiere dar un nuevo paso en términos Participación Ciudadana. Ésta, además de ser el sustento de un nuevo tipo de ciudadano, debe servir en la construcción de dos objetivos estratégicos: una nueva institucionalidad para un nuevo ciudadano y una cultura propositiva del desarrollo.
- En esa medida, se propone trabajar en la consolidación de las propuestas de transformación institucional, y en la consolidación de los escenarios de participación, con miras a que en ellos se sustente el trabajo del **Proyecto Político de Desarrollo Regional**. Como se dijo antes, se trata de orientar acciones para la construcción de las condiciones en las que haga valer su posición por encima de las vicisitudes electorales, para ser el definitivo centro de encuentro de los colectivos regionales, y las propuestas de región.
- Igualmente, se considera necesaria la realización de dos estudios: uno, sobre el estado actual de transformación de la cultura política como producto de los programas de formación, y de la construcción de los escenarios de participación. Otro, referente a la definición de los límites que ha encontrado la democracia participativa para su florecimiento y las condiciones que requeriría para superar tal estado.

### 5.4 RE-FUNDACIÓN DEL PROCESO: DESARROLLO REGIONAL

- Como se ha hecho visible a lo largo de este capítulo, y de la investigación en términos generales, se considera que la fortaleza fundamental de la Constituyente se centra en los elementos de la participación y el desarrollo con mirada regional. Por esta razón, se considera que es momento de re-

fundar el proyecto y el objetivo de sus productos, planteando como propósito la delineación de un **Proyecto Político integral y participativo de desarrollo regional**.

- Tal proyecto debe contener dentro de sus elementos de articulación y conformación un principio básico de integralidad que le permita dimensionar los diferentes actores, escenarios, recursos, instituciones y, sobre todo, lineamientos sociales y políticos de un territorio como, en este caso, el nariñense; al mismo tiempo, tal proyecto se establece reconociendo las potencialidades y obstáculos –endógenos y exógenos- que le facilitarán ser una propuesta concreta, sería y permanente como opción de cambio desde las regiones para la Nación.
- Finalmente, solo cabe decir que la Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular!, contando con las dificultades y obstáculos presentados y analizados, es una iniciativa propia de gobiernos y pueblos progresistas, que buscan salir de los rezagos y problemas históricos y estructurales a los que un sistema político y económico normalmente excluyente e inequitativo los ha sometido.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, Sergio. Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.
- BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. (Consultada en Octubre de 2006). Disponible en la dirección electrónica: <http://www.scielo.cl/scielo.php>
- CALPA, Luis Eduardo. Matrices para orientar el acompañamiento técnico. En: Documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular. Pasto, 2003.
- CARDENAS, Miguel Eduardo. Desarrollo de las regiones y autonomía territorial. Bogotá: Grafivisión Editores Ltda., 2004.
- PROYECTO CONSTITUYENTE DE NARIÑO: POR UN MANDATO POPULAR. Reglamento de la Asamblea Constituyente de Nariño. Pasto, 2004.
- \_\_\_\_\_ . Aprendizajes y Retos del proceso. Pasto: documento de trabajo –presentación de power point-, 2006.
- \_\_\_\_\_ . La fiesta del pensamiento. Pasto, 2003.
- \_\_\_\_\_ . Los Nariñenses abren nuevos espacios de participación popular. Pasto, 2004.
- \_\_\_\_\_ . Memorias Cuarta Sesión Departamental de la Constituyente de Nariño. Ipiales, 2005.
- \_\_\_\_\_ . Reflexiones y propuestas de la Asamblea Constituyente de Nariño para el Plan de Desarrollo Departamental”. La Unión, 2004.
- \_\_\_\_\_ . Visión Prospectiva: el otro Nariño Posible. Pasto, 2004.
- \_\_\_\_\_ . Informe general de actividades del Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular vigencias 2003 y 2004. Pasto, 2004.
- DELGADO, Vicky; CABRERA, Jorge L. Constituyente de Nariño: abriendo caminos de participación y democracia. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2003.
- DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Desarrollo 2004 – 2007: La Fuerza del Cambio Continúa. Pasto: Edinar, 2004.
- \_\_\_\_\_ . El Desarrollo Territorial a partir de la Construcción de Capital Sinérgico. [en línea]. (Consulta: octubre, 2006). Disponible en la dirección electrónica: [http://moodle.eclc.cl/file.php/1/documentos/grupo2/capital\\_sinegetico.pdf](http://moodle.eclc.cl/file.php/1/documentos/grupo2/capital_sinegetico.pdf).
- FALS BORDA, Orlando. Ante la Crisis del País. Bogotá: El Ancora Editores, 2003.
- \_\_\_\_\_ . Jornada Pública de Opinión Ciudadana. Pasto: documento de trabajo Proyecto Constituyente de Nariño: por un Mandato Popular, 2003.
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. Modelos de Desarrollo Regional: Teorías y Factores Determinantes. [en línea] (Consulta: octubre, 2005) Disponible en página electrónica: <http://www.sogeocol.com.co>.
- Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Septiembre, 2003. Año 1 – No. 2).

- Periódico Soy Constituyente. (Pasto, Diciembre, 2004. Año 2 – No. 8).
- VALDERRAMA GONZALES, Mónica Carolina. La Política como un Proceso de Participación Ciudadana. Descripción estudio de caso: Asamblea Departamental Constituyente por Nariño. Bogotá D.C., 2004. 60 p. Monografía (Politólogo). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política.
- VELASCO RODRIGUEZ, Mario Andrés. Rebelión desde la Región. Pasto: Edinar, 2004.
- VELÁZQUES, Fabio. La Participación Ciudadana en Bogotá. Bogotá: Cargraphics S.A., 2003.