

## El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad\*

Participatory Budgeting in Pasto: Participatory Dynamics and the Main Reasons for Continuity

Fredy Alexis Rivera Ángel<sup>a</sup>

Universidad Federal del Pará, Brasil

fredyalexis@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5667-5451>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.pppd>

Recepción: 20 Noviembre 2018

Aceptación: 26 Abril 2019

Fecha de publicación: 30 Diciembre 2019

Ligia Terezinha Lopes Simonian

Universidad Federal del Pará, Brasil

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6690-7244>

### Resumen:

En este artículo se pretende analizar la dinámica del Presupuesto Participativo (PP) de Pasto, el más antiguo de Colombia, para profundizar en algunos de los principales factores que contribuyen al alcance de ejercicios continuos y consistentes de PP, por medio de la auscultación de las razones que hicieron que el proceso de Pasto alcanzase su permanencia a lo largo del tiempo, así como las principales fallas detectadas en este ejercicio. Fueron realizadas pesquisas documentales y bibliográficas, así como la aplicación de entrevistas a los principales actores. El secreto de la continuidad de la práctica participativa en Pasto tiene que ver con buenos stocks de capital social, y con la existencia, en las últimas décadas del siglo pasado, de ambiciosos procesos de movilización social. Estos resultados ayudan a entender cuáles variables son necesarias para que la continuidad de los procesos participativos sea alcanzada, y cómo estimular su presencia en los ejercicios de participación ciudadana, lo que puede servir de inspiración y balizamiento de muchos procesos.

**Palabras clave:** participación comunitaria, capital social, movimiento social.

### Abstract:

This article aims to analyze the dynamics of the Participatory Budgeting (PB) in Pasto, the oldest one among the Colombian cities. It is intended to study in depth some of the main factors determining the scope of the PB continuing and consistent practice. It is done by enquiring into the reasons leading the PB process in Pasto to remain over the time as well as the main failures detected in this practice. Bibliographic and document searches were carried out and some of the main actors were interviewed. The secret for the continuity in the PB practice in Pasto is linked to the good social capital stocks and the existence of high-scope processes for social status improvement during 20th-century last decades. These results help to understand which variables are necessary to achieve the continuity in the participatory processes and how to encourage their presence in the citizen's participation practice. It may serve both as a benchmark and inspiration for many processes elsewhere.

**Keywords:** community participation, social capital, social movement.

## Introducción

Los procesos del Presupuesto Participativo (PP) de Colombia tienen como primera experiencia la ciudad de Pasto en el año de 1995, en el mandato de Antonio Navarro Wolff, ex guerrillero del Movimiento 19 de Abril<sup>1</sup>. En Pasto, este proceso tiene una continuidad mayor a veinte años, (con altas y bajas), a través de una figura denominada cabildo,<sup>2</sup> que tiene sus fundamentos en la época colonial, y con la particularidad de ser democracia directa, stricto sensu, sin la figura de consejeros ni delegados, usadas en otros países como Brasil, donde tienen origen estos ejercicios.

### Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: fredyalexis@gmail.com

La problemática del presente trabajo fue discutida a partir de la necesidad de encontrar modos de superar los principales obstáculos que impiden la viabilidad y sustentabilidad de los PP en América Latina. Esto, para que no estén sujetos a nombres específicos de políticos, o a la oportunidad de que un determinado partido llegue al poder. Uno de los principales problemas que los PP tienen que superar —una vez utilizados por un corto período de tiempo— es el cambio de gobierno.

Por lo general, cuando ocurre el cambio de gobernantes, estos procesos participativos son discontinuados, convirtiéndose en caballo de batalla en época electoral por parte de los mandatarios, para procurar un segundo período de gobierno, o para que un colega de partido continúe su legado.

Otra preocupación —no menor— es cómo garantizar niveles mayores de consistencia y mayor participación ciudadana en los procesos del PP, ya que casi siempre se encuentran casos donde ni si quiera una cuarta parte del total del presupuesto anual es deliberado y aprobado por los ciudadanos. Lo que se ve en la realidad, son ejercicios donde menos de 5% del total del presupuesto pasa por las manos de la población para tomar una decisión, donde el PP se convierte en una estrategia legitimadora de sistemas de planeación tecnocráticos y “*mercadófilos*”<sup>3</sup>.

La pregunta central de esta investigación fue: ¿cómo y por qué, el ejercicio del PP de Pasto ha logrado una continuidad mayor de veinte años, pasando por puntos altos y bajos, y presentando cambios diversos de gobierno? ¿Cuál es el secreto de la experiencia participativa pastusa? Como objetivos específicos, se busca evaluar los grados de participación popular y los niveles de consistencia alcanzados por los procesos del PP en Pasto.

Para alcanzar los propósitos establecidos, se inicia haciendo un acercamiento teórico conceptual de las principales categorías de análisis planteadas: presupuesto participativo, participación, beneficios y obstáculos a la participación, capital democrático y capital social. Posteriormente, se presenta la metodología, los resultados encontrados, se realiza una discusión sobre los mismos y se finaliza con las conclusiones respectivas.

## Aproximación teórica

### Presupuestos Participativos y participación: definiciones, beneficios y obstáculos

Sobre el objeto de estudio —los presupuestos participativos— es bueno decir que son un invento brasileño con casi 50 años de existencia, que comenzaron en Lages, en el estado de Santa Catarina, como la primera experiencia de finales de los años 70, del siglo 20. El presupuesto público que se utiliza en América Latina es un invento de origen inglés que data del siglo XIX. El invento brasileño de presupuesto participativo (PP) se basa en el modelo europeo, e innova en la forma de elaboración y toma de decisiones frente a inversiones, involucrando la participación ciudadana en un terreno que normalmente es privilegio de los técnicos y políticos.

Avritzer, dice que:

El PP es una forma de reequilibrar la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa basada en cuatro elementos: la primera característica del PP es la cesión de la soberanía por aquellos que la tienen en cuanto resultado de un proceso representativo a nivel local. [...]; en segundo lugar, el PP envuelve la reintroducción de elementos de participación a nivel local, como las asambleas y de elementos de delegación, tales como los consejos, a nivel municipal representando, por tanto, una combinación de los métodos de la tradición de la democracia participativa; en tercer lugar, el PP se basa en el principio de la auto-regulación soberana, eso es, la participación envuelve un conjunto de reglas que son definidas por los propios participantes, vinculado el PP a una tradición de reconstitución de una gramática social participativa en la cual las reglas de la deliberación son determinadas por los propios participantes [...] en cuarto lugar, el PP se caracteriza por una tentativa de reversión de las prioridades de distribución de recursos públicos a nivel local a través de una fórmula técnica (que varía de ciudad para ciudad) de determinación de prioridades presupuestales que privilegia los sectores más carentes de la población. [...]. (2003, pp. 3-4, traducción de los autores)

Desde la óptica de los participantes, el PP es visto como un espacio de interlocución entre ciudadano y poder público, que proporciona a la población el derecho de proponer directamente aquello que quieren que acontezca en sus comunidades, como sugiere Araújo (2012). Ella dice que el PP también es considerado por los ciudadanos como un espacio de socialización, en el cual quien participa tiene la posibilidad de ampliar su percepción acerca de los problemas de la ciudad. En esta perspectiva, el PP también es considerado como un proceso educativo, por medio del cual las habilidades y cualidades de sus participantes son desarrolladas, especialmente aquellas acerca del funcionamiento institucional de la gestión municipal.

Souza (2002) entiende como participación popular los procesos decisorios en los cuales los individuos participaran plenamente, sin la tutela de una instancia superior, y agrega que participar, en el sentido esencial de ejercer autonomía, es el alma misma de una planeación y de una gestión que se quieran acreditar para reivindicar seriamente el adjetivo democrático.

Dentro de los beneficios que traen estos ejercicios participativos, Buarque (2002) resalta el aprendizaje social y lo que él llama “democratización de la sociedad”, que también contribuye a la reconstrucción de la estructura de poder local, aumentando la presencia en el juego político de amplios segmentos sociales, normalmente apartados de las decisiones y de las escogencias. Además, dice que esta situación tiende a quebrar las estructuras centralizadas y verticales de decisión y gestión, sacando a los actores sociales del papel de subordinados y dependientes, para jugar el rol de socios y cooperadores.

Para Rebeca Abers (citada en Souza, 2006), los principales beneficios de la participación son los siguientes:

1) faculta el aumento del control de los ciudadanos sobre el gobierno y permite que estos comprendan y deliberen sobre cuestiones que afectan sus vidas (p. 5); 2) contribuye para el desarrollo político de los individuos (pp. 5, 178-181); 3) estimula la conciencia social y política de colectividades (p. 5); 4) facilita la promoción de cooperación entre grupos sociales diversos (pp. 5, 160, 178); 5) aumenta, relativamente, el sentido de responsabilidad y propiedad de las personas por las obras públicas y de intereses común, facilitando su mantenimiento y conservación duradera (pp. 5, 181), además, el seguimiento por parte de los ciudadanos es un factor de eficiencia (pp. 5, 190, traducción de los autores).

Souza (2006, p. 187) afirma que, entre los beneficios o argumentos de la participación, vista como un fin, estarían 1) que ayuda a formar mejores ciudadanos (con alto sentido de responsabilidad e interés por la cosa pública (incluyendo el patrimonio), y con una buena conciencia de derechos; 2) que permite o facilita el empoderamiento de los ciudadanos, visto como una considerable disminución de la heteronomía, que, o está ausente, o peor aún, al servicio de ilusionismo político.

Para este autor, y vista como un medio, la participación directa es justificada, sobre todo, por razones de eficiencia económica y gerencial, concernientes a la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la minimización de las oportunidades de desperdicio y corrupción. También, agrega que probablemente lo que más atrae al “ciudadano promedio” es la posibilidad de ver su calidad de vida mejorada, especialmente en un sentido material, por medio o en consecuencia de su participación directa en procesos decisorios que involucren los asuntos de interés colectivo (Souza, 2006).

Para poder saber si se está ante ejercicios auténticos de participación ciudadana o ante situaciones que usan la misma para la legitimización de sus acciones, se puede examinarla usando la “escalera de la participación popular” que propone Souza (2006), la cual consta de ocho niveles, a saber:

1. Coerción: corresponde a situaciones de extrema heteronomía y máxima restricción de la autonomía individual y colectiva, donde, frecuentemente, ni siquiera las apariencias se disimulan [...].
2. Manipulación: [...] aquí la población afectada es, por así decir, engañada, e inducida, mediante el uso persistente de la propaganda o de otros expedientes, a aceptar intervenciones que, en otras circunstancias, con pleno conocimiento de causa, ciertamente no aceptaría. Al ni siquiera informar correctamente a la población, es evidente que el Estado no tiene la menor intención de establecer

- un verdadero diálogo con los ciudadanos directamente involucrados, ni mucho menos crear o valorizar canales de participación. [...].
3. Información: como el nombre sugiere, el Estado pone a disposición información sobre las intervenciones planeadas, que, dependiendo del grado de transparencia del juego político y de la naturaleza de la cultura política, será menos o más completa y confiable. Se diferencia sutilmente de la manipulación, que también se basa en la difusión de información. La diferencia es que la primera tiene una fuerte intencionalidad de influencia, donde la información puede corresponder a un contexto democrático-representativo de tipo más “seco”, que ni siquiera llega a dar una muestra de la participación en escena.
  4. Consulta: si en un esquema puramente de información, el Estado apenas informa los perjudicados o (supuestos) beneficiarios de una intervención, con la consulta la población es escuchada. En sí mismo, eso no es un problema, pues el proceso de consulta puede ser, en caso de estar bien organizado, útil para el balizamiento de la actividad planeadora. El “detalle” es que, en un esquema meramente consultivo, no hay ninguna garantía [...] de que las opiniones de la población serán respetadas e incorporadas por los tomadores de decisiones [...].
  5. Cooptación: un esquema participativo puede ser entendido como intrínsecamente pensado para la cooptación de una colectividad, si este fuera poco transparente, o parcialmente deliberativo, situándose, con eso, a medio camino entre un proceso meramente consultivo y un esquema fuertemente deliberativo y muy transparente. El riesgo de cooptación será, en ese caso, muy elevado, y comienza, muchas veces, por la “captura” de individuos (personas clave, como líderes “comunitarios” y otros activistas), convidados para integrar puestos en la administración, y se extiende a organizaciones y grupos enteros, que adhieren a una instancia o canal participativo problemático y viciado, dejándose “amansar” por la ilusión de compartir el poder decisorio [...].
  6. *Parceria*: corresponde a un nivel de participación auténticamente asociado a un compartir de poder decisorio, caracterizándose, todavía por elevada transparencia. Aquí el aparato del Estado y la sociedad civil organizada interactúan en un ambiente de diálogo y transparencia, para la implementación de una política pública, la organización y la viabilización de un esquema de gestión, o la realización de una intervención específica.
  7. Delegación de poder: va todavía más allá de la *parceria*, pues en ella el Estado abdica, en lo que se refiere a varias esferas de la administración, de co-interferir decisoriamente, o hasta de valerse del derecho de veto, transfiriendo toda una gama de atribuciones para instancias y canales participativos en los cuales la sociedad civil tiene la última palabra [...]. Los elementos de democracia directa, ya muy evidentes en la *parceria*, son todavía más numerosos y genuinos en la delegación de poder, aunque los marcos generales continúen siendo los de la democracia representativa.
  8. Autogestión: con respecto a canales participativos formales, instituidos por el Estado, la delegación de poder es el nivel más elevado que se puede desear. Ir más allá, implementando políticas y estrategias autogestionariamente, sin la presencia de una instancia de poder “separada” del restante de la sociedad (Estado), la cual decide cuánto, cuándo y cómo el poder podrá ser transferido, lo que presupone un macrocontexto social autónomo, muy diferente del binomio capitalismo + democracia representativa. [...].

De todas las categorías arriba presentadas, solamente en las tres últimas (*parceria*, delegación de poder y autogestión) se estaría en presencia de marcos político-institucionales en los que se podría tener la expectativa de que las soluciones de planeación y gestión pudiesen ser encontradas de modo razonablemente democrático (*parceria*), fuertemente democrático, todavía que más bien imperfecto (delegación de poder), o genuinamente democrático, en un sentido radical (autogestión) [...]. (Souza, 2006, pp. 415-418, cursivas y traducción de los autores)

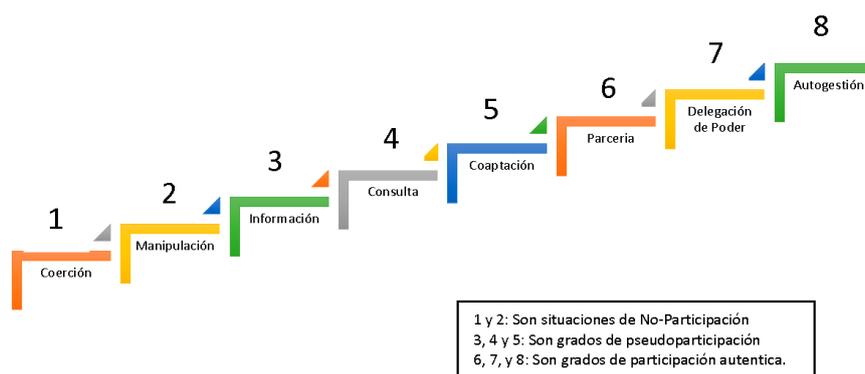


FIGURA 1.  
 Escalera de Evaluación de la participación ciudadana  
 adaptación de los autores con base en Souza (2002, p. 207).

En cuanto a los principales obstáculos a la participación, Abers (citado en Souza, 2002) los clasifica en tres categorías: los de implementación, los de cooptación, y los de desigualdad, y Souza (2002) los expone de la siguiente manera:

La problemática de la implementación se refiere a las diversas dificultades que una administración progresista tiene que enfrentar para implementar sus políticas, especialmente aquellas participativas [...], boicots patronales (por ejemplo, concesionarias de líneas de bus); escasez de recursos debido al desperdicio, a la incompetencia gerencial (por ejemplo, en función de una base tributaria municipal subutilizada) y/o a la corrupción de administraciones anteriores; conflictos ideológicos entre grupos específicos dentro de la administración (por ejemplo, tendencias políticas diferentes), desembocando en parálisis o comprometimiento de algunas actividades; resistencia corporativista y tecnocrática de los detentores del saber técnico (planeadores y otros) en aceptar colaborar con los esquemas de participación popular [...].

La problemática de la cooptación se refiere a la deformación del esquema participativo a punto de convertirse en una herramienta de instrumentalización de la sociedad civil por parte de las fuerzas políticas en el poder de Estado, con la finalidad de eliminar focos de oposición y crítica y constituir redes informales de soporte para perpetuarse en el gobierno. Es claro que, cuando eso es hecho deliberadamente, no se está delante de una experiencia de participación autentica, y sí de seudoparticipación [...].

La problemática de la desigualdad, por último, no depende para su superación del Estado, aunque este pueda contribuir para su minimización. Ella tiene que ver con las dificultades para la participación voluntaria inherente a la condición de vida de la población más pobre, que en general dispone de mucho menos recursos (tempo, dinero para trasladarse y, de cierta manera, también capacidad de articular sus demandas con fluencia y facilidad y autoconfianza) para la participación de clase media [...]. (Souza, 2002, pp. 387-388, traducción de los autores)

Además de eso, Silva (2008, p. 15) manifiesta como principales limitaciones a la participación

[...] la poca capacitación de los participantes y líderes para la toma de decisiones, el establecimiento de maniobras que buscan comprometer la implementación de las decisiones para garantizar la manutención del statu quo de las elites locales, y la inasistencia de los actores locales para las audiencias públicas y otras acciones.

La continuidad de los procesos del PP también depende, en gran medida, de la manera en la que sean superadas esas barreras. Para Reus (2012), todos los abordajes orientados a la ciudadanía e innovación en la Administración Pública requieren significativos esfuerzos y rupturas paradigmáticas por parte de los gobiernos. Pero también requiere un profundo cambio de postura por parte de los individuos.

Aquí se puede recordar que una acumulación grande de capital democrático puede contribuir en esa tarea. La probabilidad del cambio de régimen depende del capital democrático, lo cual influencia la voluntad de los ciudadanos para luchar por la democracia, como bien manifestó Vargas-Hernández (2006), ya que la democracia (representativa, claro está) no está interesada en la participación popular para el establecimiento de la agenda de desarrollo económico, político y social, sino en procurar la legitimación del proyecto económico puesto en boga por los políticos.

Por capital democrático, este autor entiende la acumulación de activos sociales y cívicos que resultan de procesos de consolidación de aprendizajes de un territorio, de su experiencia histórica y de sus territorios vecinos. Ottaway (citado en Vargas-Hernández, 2006) denomina “capital democrático” a las condiciones de existencia colectiva de las sociedades, tales como la infraestructura colectiva, las tradiciones de la vida civil, las estructuras de autoridades efectivas y los mecanismos para la conciliación y la participación ciudadana. Para Assad (citado en Vargas-Hernández, 2006, p. 147), el capital democrático significa que existen procesos de participación y consulta por el público, lo que prueba que hay transparencia pública y rendición de cuentas (*accountability*), o sea, que el capital democrático contribuye para el desarrollo de la cultura de la participación ciudadana.

Afirma Vargas-Hernández (2006), que cuando el stock de capital democrático es abundante, los ciudadanos son más participativos en los procesos decisorios que afectan a sus comunidades. Realmente, varios autores incorporan el capital social de Putnam en sus definiciones de capital democrático:

[...] Para él [Putnam], capital social es el conjunto de características de la organización social, donde se incluyen las redes de relaciones, normas de comportamiento, valores, confianza, obligaciones y canales de información. El capital social, cuando existente en una región, torna posible la toma de acciones colaborativas que resultan en beneficio para toda la comunidad. (Morales, 2003, p. 128, traducción de los autores)

Para Furlanetto,

Es posible concluir que el capital social de una determinada comunidad puede proporcionar el desarrollo de normas de cooperación y reciprocidad, como interferir sobre organizaciones formales, sistema judicial o empresas, pudiendo moldearlas según los intereses de esa comunidad. Ese es también el entendimiento de Coleman [...], al informar que el capital social contribuye para aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas, como dice Putnam [...], cuando declara que el capital social puede ser hasta más importante que el capital físico o humano para la estabilidad política, para la buena gobernanza y el desarrollo económico. (Furlanetto, 2008, p. 63, traducción de los autores)

Furlanetto (2008, pp. 62-63) propone que también es importante aclarar que “el capital social pertenece a una categoría de “capital” bastante particular. Este término se refiere en general a una riqueza, un fondo, un stock, o sea, en el lenguaje de los economistas, es un depósito de bienes, mientras que el capital humano es un surtido de competencias, cualidades y aptitudes.” En ese orden de ideas, para este autor, capital social “es un bien que, cuanto más usado, más se multiplica. Su uso tiende a hacer aumentar su stock por medio de acciones que incentivan su creación y reproducción (redes, comunicación, apoyo y cooperación)”.

Las instituciones, dice North (1993), forman la estructura de incentivos de una sociedad, por lo que las de tipo político y económico, en consecuencia, son los determinantes básicos del desempeño económico, son las reglas de juego. Agrega este autor que el tiempo, en relación con la mudanza económica y social, es la dimensión en la que el proceso de aprendizaje de los seres humanos moldea la evolución de las instituciones. North se refiere a que las creencias de los individuos, los grupos y las sociedades, mediante las cuales determinan sus opciones, son una consecuencia del aprendizaje en el tiempo, que incluso pasan de generación en generación, esto es lo que North (1993) llama “aprendizaje colectivo”. Para él, la interacción entre las instituciones y las organizaciones conforma la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores. Estas están compuestas por grupos de individuos vinculados por algún propósito común para lograr ciertos objetivos. Así, las organizaciones incluyen cuerpos políticos (por ejemplo, partidos políticos, el Congreso, las alcaldías, entes reguladores), cuerpos económicos (por ejemplo, empresas, sindicatos, haciendas familiares, cooperativas), cuerpos sociales (por ejemplo, iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y cuerpos educativos (por ejemplo, escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional).

North busca explicar que las organizaciones que empiezan a existir reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Es decir, si el marco institucional premia la piratería, en seguida nacerán organizaciones piratas; y si el marco institucional recompensa las actividades productivas, surgirán organizaciones

comprometidas con esas actividades. Indica este autor que la clave es el tipo de aprendizaje que los individuos adquieren en el tiempo en la sociedad. En ese contexto, el tiempo no solo implica las experiencias y el saber actuales, sino también la experiencia acumulativa de generaciones pasadas que se encuentra incorporada en la cultura.

El aprendizaje colectivo consiste en las experiencias que pasaran la lenta prueba del tiempo, y que están insertadas en nuestra lengua, nuestras instituciones, nuestra tecnología y nuestros modos de hacer las cosas. Hayek (citado en North, 1993, p. 182) asegura que se trata de “la transmisión en el tiempo de nuestro acervo acumulado de conocimientos”. Es la cultura la que proporciona la llave para la dependencia del curso de los acontecimientos (una noción empleada para describir la poderosa influencia del pasado en el presente y en el futuro). North afirma que el aprendizaje actual de cualquier generación tiene lugar en el contexto de las percepciones provenientes del saber colectivo.

Para garantizar la sustentabilidad es preciso que la sociedad local tenga densidad organizativa y participe de la vida pública, ejerciendo el control social de los respectivos gobiernos (*accountability*) (Silva, 2012). Los ejercicios participativos requieren una nueva institucionalidad, como la que plantea el NSP y autores como North y Putnam, que sea democrática, moderna, transparente, competente y dinámica, y que posibilite la participación ciudadana.

De esta manera, la razón de por qué en algunos municipios se alcanza una mayor estabilidad en los procesos participativos puede ser explicada por mayores grados de civismo que serían originados por un mayor capital social existente, instituciones más democráticas y transparentes y por un mejor aprendizaje colectivo.

## Metodología

En esta pesquisa se hizo un abordaje interdisciplinar, a través de lo que Raynaut (2014) caracterizó como etapas de la pedagogía interdisciplinar, o sea, abriendo las mentes y derribando las barreras intelectuales, favoreciendo una convergencia de miradas, y proporcionando el aprendizaje de prácticas e instrumentos concretos. La pesquisa es una investigación cualitativa, del tipo explicativa, que apunta a la primacía de la comprensión del conocimiento, donde se prefiere estudiar relaciones complejas en lugar de explicarlas por medio del aislamiento de variables (Günther, 2006).

Como método de procedimiento, se utilizó el estudio de caso, delimitado como la recolección y análisis de datos sobre un ejemplo individual para definir un fenómeno más amplio, donde se pueden recoger y analizar tanto datos cuantitativos como cualitativos (Günther, 2006).

La importancia de esto se centró en encontrar razones que expliquen cómo y por qué los procesos de participación ciudadana algunas veces alcanzan la continuidad, mientras que en otras, en la mayoría dos casos, terminan una vez que determinado partido deja el poder. Como técnica de investigación se hizo uso principalmente del levantamiento documental, apoyado en entrevistas individuales estructuradas. Fueron entrevistados tres gestores de administraciones anteriores (uno del período 1995-1997, dos del lapso 2001-2011), tres gestores actuales, y seis líderes cívicos. En la selección de los entrevistados se buscó lograr una cobertura completa de todos los periodos que, en el caso de los gestores, fueran parte de lo que se denomina la alta gerencia (un alcalde, dos secretarios de despacho y tres exalcaldes), y para el caso de los líderes cívicos, que los mismos fueran representativos dentro de poblaciones diversas: mujeres, población LGBTI, jóvenes, líderes urbanos, comunidades indígenas, etc.

## Resultados y discusión

En esta sección se presentan, en primer lugar, las dos principales razones, a juicio de los autores de este trabajo, de la continuidad del PP de Pasto: buenos stocks de capital social en la ciudad, y la vitalidad de

los movimientos sociales. Posteriormente se evalúa cómo ha sido la abertura a la participación ciudadana, haciendo un recorrido de manera cronológica, separando cada periodo de gobierno. Por último, se aborda la principal falla detectada en el proceso participativo de Pasto: la falta de inclusión social.

## **El capital social: una de las razones de la continuidad del PP en Pasto**

Autores como Montúfar (2012) establecen que, sin duda, los ejercicios del PP de Pasto tienen una relación estrecha con su identidad cultural, en especial, la heredada por las comunidades indígenas Pastos y Quillacingas. Entre las tradiciones y costumbres que han sobrevivido desde la época prehispánica hasta el día de hoy, recibe mucha importancia la de las mingas: “Minka es la palabra quechua que significa trabajo agrícola colectivo en beneficio general de la tribu. Era la expresión más representativa de nuestras comunidades indígenas, y que ha permanecido como legado cultural y de democracia participativa hasta nuestros días” (Montúfar, 2012, p. 5).

Ese capital social de Pasto tiene una larga historia, que viene desde sus costumbres indígenas anteriores a la llegada de los mismos españoles a sus territorios, de la cual sobreviven algunas tradiciones, como la de la minga. Parra (2002) manifiesta que la tradición cívica de la sociedad pastusa es, sin duda, uno de los factores que han contribuido de manera significativa a incubar esta experiencia exitosa del PP hasta el momento. Él afirma que la manifestación más evidente de esta tradición se expresa en la minga, antes de todo vigente en el sector rural y en los sectores populares de Pasto.

Gutiérrez (2007) demostró que a pesar de la tragedia terrible y prolongada que vivieron los pueblos andinos en la época colonial, esta no fue suficiente para destruir totalmente el substrato étnico y cultural que fue mantenido gracias al mestizaje y al sincretismo. Precisamente, dentro de ese substrato se encuentra la minga.

Para varios de los entrevistados como Obando (comunicación personal, 2017, 1 de junio) y Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio), la minga ejecuta un papel fundamental en el éxito del proceso del PP. En la mente de algunos autores y varios líderes cívicos, académicos, funcionarios y exfuncionarios públicos, y para la comunidad en general, está establecido que la existencia de las mingas tiene relación con el éxito del proceso. Pero ninguno de ellos sustenta teóricamente que las mingas son capital social, y mucho menos han demostrado que este permite el empoderamiento ciudadano.

La minga hace parte de un capital democrático que tiene la ciudad de Pasto. Explicaciones de por qué en Pasto se alcanza una continuidad mayor en los procesos participativos puede ser sustentadas en mayores grados de civismo, que estarían originados en un mayor capital social existente, y en un mejor aprendizaje colectivo. En el caso de este municipio, se estaría cerca de lo que Putnam (1995) llamó una comunidad cívica.

Las mingas hacen parte de las reglas de juego de estas comunidades, o sea, hacen parte de las instituciones de la ciudad de Pasto, y las instituciones, dice North (1993), forman la estructura de incentivos de una sociedad y son, consecuentemente, los determinantes básicos del desempeño económico. Las mingas hacen parte del aprendizaje colectivo (North, 1993) de las comunidades de Pasto, que han pasado por esas pruebas del tiempo, y que han sido transmitidas con un papel clave en la cultura, en su permanencia en una matriz institucional que incentiva la reciprocidad, la solidaridad y la confianza.

Ruiz y Paredes (2009) afirman que en la minga se expresan, entre otros valores, la amistad, la participación y el compromiso, así como su sentido de pertenencia, ya que cada participante se siente miembro de la comunidad. Todo eso muestra que, en la realidad, las mingas son capital social, y hacen parte de las reglas de juego de los ciudadanos de Pasto. Y ese marco institucional, que premia la reciprocidad y la solidaridad, ha permitido el fortalecimiento de organizaciones recíprocas y solidarias, lo que ha contribuido en el desarrollo y permanencia del ejercicio participativo.

En Pasto, especialmente en su área rural, se evidencian herramientas para superar los dilemas de la acción colectiva de las que habla Putnam (1995), y que son indispensables en el desarrollo de las regiones. Las mingas

se basan en la confianza mutua, lo cual es muy evidente en las conversaciones con varios de los entrevistados en Pasto con respecto al proceso de participación ciudadana o cabildos.

“La cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que haya heredado un buen stock de capital social bajo la forma de reglas de reciprocidad y sistemas de participación cívica” afirma Putnam (1995, p. 177, traducción de los autores). Y esa reciprocidad y solidaridad son muy manifiestas en la comunidad rural de Pasto, lo que evidencia un buen depósito de capital social que ha permitido el ejercicio del PP, y ha llevado a que alcance una buena continuidad en el transcurrir del tiempo. Especialmente porque permitió construir sentido de pertenencia en la comunidad que reclama los ejercicios participativos, o sea, se ha alcanzado el fortalecimiento de la misma:

[...] la comunidad del municipio reclama que haya PP, ya lo tiene en su mente y ya sabe que esta necesidad que tenemos la podemos lograr de esta o de otra manera, pero definitivamente la podemos lograr a través del PP si este es nuestro deseo [...], ya está interiorizado en el ciudadano pastuso que debe haber un cabildo, extrañan cuando no lo hay [...]. (P. Obando, comunicación personal, 2017, 1 de junio)

Durston (2000) dice que, obviamente, los grupos y comunidades que cuentan con un fuerte stock de capital social en sus varias manifestaciones pueden cumplir mejor y más rápidamente con las condiciones para alcanzar el empoderamiento. Una primera condición para que exista un fortalecimiento pleno es la existencia de una buena reserva de capital social, como parece ocurrir en Pasto.

La minga es una muestra del capital social existente en la ciudad de Pasto, y de lo que ha permitido alcanzar el fortalecimiento emancipatorio en la comunidad. Se puede afirmar que *empowerment* ciudadano o potenciación, como también es llamado, es la implicación directa de la población en la toma de decisiones, su articulación colectiva y el desarrollo de capacidades para hacer uso del poder (Allegretti, García y Paño, 2011), lo que está muy evidenciado en las mingas realizadas en el sur de Colombia.

El exalcalde Navarro Wolff (comunicación personal, 2017, 31 de mayo) manifiesta sobre los ejercicios del PP, que “[...] los cabildos dieron un empoderamiento a la sociedad [...]”. Alvarado (comunicación personal, 2017, 1 de junio) —que fue alcalde dos veces— cree que la potenciación ciudadana ha sido la clave del éxito del PP de la ciudad de Pasto, así como el tema de la voluntad política del gobernante, aunque el énfasis para él está en el *empowerment* ciudadano.

[...], más que eso, es el empoderamiento que las comunidades tuvieron con el proceso de presupuesto participativo que las hizo convertirse en defensoras, incluso en algún periodo en el que pudieron sentir alguna amenaza, reclamaron que el proceso se mantuviera y se fortaleciera, [...] las comunidades lograron apropiarse y sintieron que realmente estaban tomando parte en las decisiones y estaban tomando parte en una distribución del presupuesto en el que siempre fueron convidados de piedra [...]. (E. Alvarado, comunicación personal, 2017, 1 de junio)

Ese reclamo ciudadano, esa exigencia, es lo que permitió la continuidad del proceso, y en el caso de Pasto, ha contado con una herramienta valiosa en ese sentido, que es la “Mesa Local de Participación”, la cual se conformó en el segundo período de Alvarado Santander (2008-2011) según lo expresado por Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio).

Según Figueroa (2014), pueden pertenecer a la Mesa Local de Participación todas y todos los ciudadanos de Pasto que quieren contribuir en el fortalecimiento de los procesos participativos, bajo el respeto, el compromiso y el interés por la construcción conjunta. Tal vez, el principal defecto de este escenario sea la inclusión de la alcaldía en el proceso, ya que puede terminar cooptándolo o, por lo menos, debilitándolo en determinado momento.

La Mesa Local de Participación fue muy importante en el período de gobierno de Guerrero, cuando este mandatario excluyó del plan de desarrollo la realización del ejercicio participativo en su ejecución, olvidando que meses antes él había firmado ese compromiso:

[...] cuando Harold Guerrero presentó al Concejo el plan de desarrollo, fue la gente de la mesa [local de participación], y sacaron ahí, y comenzaron a plantear que tiene que hacer cabildos [...], entonces a raíz de esa presión de la mesa, incorporó en

el Plan de Desarrollo, el tema de los cabildos [...], ya después por la presión de la gente, dijo: “no, vamos a ejecutar anteriores y vamos a hacer un ejercicio de cabildos”, pero y fue por la presión de la gente [...]. (A. J. Cabrera, comunicación personal, 2017, 2 de junio)

Hoy en día, para ser alcalde de Pasto, es casi obligatoria la implementación de los presupuestos participativos, y se puede decir que el anuncio de hacerlos no garantiza la victoria, pero la proclama de no hacerlos, con certeza garantiza la derrota. Esa máxima es perfectamente entendida por los miembros de la Mesa Local de Participación, que elaboran, en la época electoral, un acta de compromiso con todos los candidatos a la alcaldía, y les permiten decidir si firman o no.

El acta es un pacto comunitario que lleva el compromiso expreso de cada candidato, debe incluir el plan de desarrollo del período de gobierno, el fortalecimiento del proceso de planeación local y la inclusión de los actores en la formulación del mencionado plan (Paredes y Ruiz, 2009). Pasto alcanzó ese nivel de *empowerment* ciudadano dentro de su comunidad, lo que permitió la continuidad del ejercicio por muchas vigencias, pero debe luchar para que el proceso sea más consistente y no termine viéndose afectado.

Sin embargo, se tiene que decir que “[...] en este momento hay una decadencia de los compromisos de la minga [...], incluso hasta las mismas comunidades indígenas están perdiendo la minga [...]”. (S. F. Malte, comunicación personal, 2017, 2 de junio). En los últimos años, se está presentando un debilitamiento de las mingas en Pasto, ante la presencia de una lucha desigual entre el modelo citadino y el modelo rural, que trae consigo la disminución de las existencias de capital social vigente (Mamian, 2011).

## **Los movimientos sociales: otra fuerte razón de la continuidad de la participación en Pasto**

Evidentemente, otro tema a ser abordado aquí, por su importancia en la tarea de desvendar los misterios de la continuidad del PP de Pasto, es el de los movimientos sociales. En Pasto, además de la buena reserva de capital social, otro factor de vital importancia ha sido el papel desempeñado por los movimientos sociales, los cuales —además de promover la participación— han ayudado en la construcción de más fortalecimiento.

Sommano (2007) explica las cinco opciones de los movimientos sociales para competir por el poder, según Hanagan (1998), que son articulación, permeabilidad, alianza, independencia e transformación. La última opción propuesta, y explicada por la autora, es la “*transformación*” y, en este caso, los movimientos sociales se convierten en partidos políticos.

Los movimientos sociales en Nariño han logrado llegar al gobierno departamental en cinco períodos consecutivos, dando muestras de una grande vitalidad. En el caso municipal de Pasto, en las últimas siete elecciones, se puede decir que, en cinco oportunidades, propuestas alternativas de los movimientos populares, directamente o a través de alianzas con otros movimientos, han determinado el destino de la ciudad.

Demostrando una amplia tradición de los movimientos alternativos en el poder desde el surgimiento de las elecciones populares de ciudadanos, y rompiendo de esta manera la hegemonía de los dos partidos políticos tradicionales. Según Velasco (2004, p. 25), en el Departamento de Nariño se generaron, como en otras partes de Colombia, movimientos provocados por diferentes necesidades o problemáticas. Tanto este autor, como Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio), ponen especial énfasis en el abandono estatal, del cual siempre fue víctima el Departamento de Nariño, especialmente por su localización geográfica en el sur de Colombia, distante de la capital.

En la historia de Nariño, los profesores de primaria y bachillerato han tenido un papel de protagonismo en la promoción de movimientos locales y nacionales dentro del Departamento. A través de estos movimientos sociales, especialmente de aquellos de la década del ochenta del siglo pasado, y de los que le sucedieron, se logró incidir positivamente en la dinámica política, social, cultural y reivindicativa de Nariño. Dentro de los más importantes movimientos liderados o promovidos desde el magisterio, especialmente por medio del

Sindicato de Maestros de Nariño (Simana), se tienen: “Los Inconformes”, “El Movimiento Pedagógico” y “El Movimiento Cívico por Nariño”.

En Nariño, algo muy importante dentro de los movimientos sociales fue el papel asumido por el grupo denominado “Los inconformes”, como bien lo resalta Fals Borda (1989):

[...] Este movimiento, el más importante de una decena de fuerzas similares que han surgido en las regiones colombianas [...], ha demostrado en la práctica cómo avanzar de lo micro a lo macro, de las bases hacia arriba, desde las periferias hacia los centros, y viceversa, para conformar redes, coordinadoras y otros organismos de contrapoder popular.

El profesor Jaime Rodríguez dice que el grupo procuró constituir su propuesta programática, organizativa y de movilización, apoyándose en un corpus ideológico de izquierda con sello nariñense, en lo que llamaron “una lucha por los intangibles”:

[...] era entender cosas que no son fáciles, que le debemos respeto a las concepciones culturales y que tenemos que valorar mucho lo comunitario por encima de lo individual, la minga antes que el individualismo promovido por la filosofía neoliberal y su competitividad [...], procurando despertar sentido de pertenencia, la construcción de identidades y el fomento del arraigo al territorio, a sus necesidades, sus reclamaciones y sus potencialidades; [...]. (J. Rodríguez, comunicación personal, citada en Sindicato de Maestros de Nariño, 2016, p. 201)

Queda claro aquí cómo se trabajaba en la construcción de más capital social a través de las acciones del movimiento, para alcanzar el empoderamiento de los ciudadanos a través de la minería y la arqueología del capital social (Durston, 2000):

El capital social comunitario es constructible [...]. Una política de empoderamiento debe promover la “minería” y la “arqueología” del capital social. La minería involucra la búsqueda de yacimientos de los precursores del capital social que todavía no han sido transformados en esto. La arqueología, en cambio, implica la búsqueda de capital social enterrado —y conservado— en la memoria histórica de los grupos, que existió en el pasado, pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas. [...]. (Durston, 2000, p. 37)

“[...] Para Inconformes, la educación tenía un lugar nodal en su desarrollo político, no como mera expresión de uno de los sectores que lo constituían, sino como aspiración que ayudaría para que Nariño y Colombia superaran sus graves problemas sociales” (Sindicato de Maestros de Nariño, 2016, p. 204).

Esa vitalidad de los movimientos sociales de los años de 1980 e inicios de 1990 estaba asociada a la exigencia y la lucha por la reivindicación de derechos, que logró cambiar el rumbo antes de finalizar el siglo pasado, con el surgimiento de nuevos movimientos sociales. A finales de la década de 1990 aparecieron con más fuerza reivindicaciones por parte de estos movimientos sociales en Nariño, pero esta vez enarbolando las banderas de la Paz (Ruano, 2019).

Dentro de los procesos más visibles en ese sentido, se enuncian los siguientes: Samaniego Territorio de Paz (1998), II Laboratorio de Paz, Paz y Desarrollo en el Macizo Colombiano (2001), la Surcolombianidad (2002), la Constituyente de Nariño por un Mandato Popular (2002), Pacto Local por la Paz (2004-2007), el Programa “Sí se puede” (2006 -2012), Teatro por la Paz en Tumaco (2009), Minga por la Paz de Nariño (2012), Casa de la Memoria de Tumaco (2013), Agenda de Paz de Nariño (2013 -2015), Minga Nariñense por la Paz (2014), y Plan Estratégico para la Paz (2015) (Ruano, 2019, p. 130). Según la autora,

esta diversidad de acciones colectivas por la paz, a través de sus particulares formas de lucha, buscan cambios sociales, políticos, económicos dentro de sus territorios, cambios que hacen parte de su visión territorial de paz, una paz que implica volver sobre la reconstrucción del tejido social y sobre una profunda reforma política y económica que garantice la satisfacción de las necesidades humanas hasta donde sea socialmente posible y los conflictos se gestionen por medios diferentes a la violencia. (Ruano, 2019, p. 35)

Ruano enfatiza que a través de acciones colectivas y el uso de agendas regionales fundamentadas en la participación ciudadana, la sociedad Nariñense ha desarrollado interesantes propuestas gracias al conocimiento de las dinámicas propias de cada uno de sus territorios.

El papel de todos estos movimientos sociales, de “Los inconformes”, y de los que vinieron posteriormente, ha sido fundamental en el empowerment ciudadano, ya que estos incluían un trabajo de “educación política”, que según Fals Borda (1989) “[...] sentaron de esta manera los fundamentos para una cultura política ciudadana diferente, una educación para la democracia auténtica”.

El estudio de Velasco (2004) confirma que las simientes de la democracia participativa en Nariño fueron plantadas por “Los Inconformes” antes de la implementación del primer ejercicio por Navarro Wolff en 1995. Se puede decir que los presupuestos participativos nacieron en Pasto, por iniciativa de Navarro, pero la semilla de la democracia directa en Nariño había sido sembrada con anterioridad por los movimientos sociales, y ha encontrado una tierra fértil gracias a los nuevos movimientos sociales por la paz que lo sucedieron.

En el surgimiento y permanencia de los ejercicios participativos fue muy importante que estos movimientos sociales recorrieran el camino de llegar al poder a través de movimientos políticos. Llegó un determinado momento en que “Los Inconformes” y su lucha social tuvieron un nivel muy amplio en las reivindicaciones, llegando a considerar necesaria la posibilidad de montar una organización política permanente. En esa organización, fue importante la capacidad de movilización unificada de acciones cívicas, pero se hizo necesaria la presencia en los procesos electorales para incidir directamente sobre la sociedad nariñense, como bien demostró Velasco (2004).

De esa manera, se decidió el ingreso en el plano electoral, procurando conseguir la llegada al poder, o sea, se pretendía hacer la transformación de la que habla Hanagan (1998), de movimiento social a un movimiento político. En medio del debate sobre la pertinencia de dejar madurar más el movimiento o ponerlo en las elecciones desde su inicio, se decidió por la participación en los procesos electorales como movimiento en marzo de 1982, lo que años más tarde le permitió a “Los Inconformes” convertirse en la tercera fuerza política del Departamento de Nariño, en ese momento.

El Movimiento “Los Inconformes” fue desarticulado en el mes de octubre de 1990 por decisión mayoritaria de sus miembros, en el momento de la desmovilización del movimiento guerrillero M-19 y la inmediata creación del partido político Alianza Democrática M-19 (AD-M19) al cual se incorporó.

El movimiento “Los Inconformes” se extinguió, pero, “dejó un escenario muy importante para que la lucha social y política siguiera siendo parte de la “cotidianidad” de la población” (Velasco, 2004 p, 118). Varios de los miembros posteriormente desempeñaron cargos de alta dirección en la administración pública municipal, departamental y nacional, desde donde pudieron contribuir en mayor o en menor medida para el desarrollo de los ejercicios participativos: “los gobiernos alternativos han tenido cuatro principios básicos: no corrupción, participación comunitaria en cabildos, agenda de paz y atención primordial por los más pobres” (J. Rodríguez, comunicación personal citada en Sindicato de Maestros de Nariño, 2016, p. 218). “Los Inconformes” fueron desarticulados, pero su filosofía continua latente a través de los líderes del extinto movimiento que continuaron su lucha a través de la participación política.

Precisa Delgado (comunicación personal, 2017, 31 de mayo) que, en el nivel municipal y departamental, no se tienen en Colombia casos tan fuertes donde propuestas alternativas hayan estado al frente de las alcaldías y gobernaciones departamentales, marginalizando a los partidos tradicionales del poder por tanto tiempo.

Otro movimiento social de gran importancia en Nariño fue el denominado Movimiento Pedagógico, de carácter nacional, que hizo presencia en lo local a través de los educadores, especialmente del Simana. La formación de las bases y la construcción de una nueva cultura política en Nariño siempre fueron prioridades de “Los Inconformes”, para lo que usaron otro brazo del movimiento popular, esta vez de tipo educativo y pedagógico.

Debido a su relación con el Simana, de donde provenían gran parte de los miembros del movimiento, se consiguió la introducción de importantes innovaciones que ayudaron a construir más capital social, como en el caso de la Comisión Pedagógica y de la Cátedra por Nariño.

El Simana visualizó el poder transformador enorme de los educadores en el papel del cambio de la sociedad de Nariño, pero sabían que para mejorar los resultados era necesaria una modificación de la malla curricular

del contenido a enseñar. Esa autoevaluación condujo al diseño de algunas estrategias, de las cuales tal vez la más importante aquella denominada la “Cátedra por Nariño”, que recogía la necesidad de ampliar los contenidos (así estos no fuesen los autorizados), y por supuesto la formación de la ciudadanía. Sin duda, el poder transformador de los nuevos contenidos enseñados por los maestros en Nariño contribuyó en la formación de una mente crítica de grande parte de la población de la región.

Existía una conexión entre los ideales de los movimientos, y desde el movimiento pedagógico se formaban los luchadores que exigían las reivindicaciones en el movimiento cívico por Nariño. El trabajo de este movimiento en pro de la formación de una consciencia crítica en el departamento fue valiosísimo en la historia local, e introdujo a la población en las luchas sociales para superar las desigualdades.

Esto, unido a una buena reserva de capital social ya existente, contribuyó en el aumento del mismo. Y ese espíritu rebelde, al que le gusta luchar contra injusticias, consiguió tornarse más sólido en Nariño, y generar un mejor fortalecimiento de la comunidad unificada en torno a exigencias regionales. Esa vitalidad continuó en las décadas siguientes, concentrando sus esfuerzos en el alcance de la paz, llevando a Ruano (2019) a afirmar que en Nariño más que movimientos sociales se tiene una “sociedad en movimiento”, como la llama Zibechi (2007), ya que se evidencia un sistema de relaciones sociales que se expresan o condensan en un territorio.

Se puede afirmar que, en el caso de Pasto, el capital social existente en el inicio de los años ochenta del siglo pasado potencializa la existencia de los movimientos sociales, y que estos, a su vez, traen consigo mayor capital social a la ciudad por medio de un círculo virtuoso que se desenvuelve en nuevos procesos de movilización ciudadana en las décadas siguientes. Los stocks de capital social existentes en ese momento en Pasto, y los alcanzados posteriormente ayudan a explicar la fuerza y arrojo de los movimientos sociales de fin de siglo pasado y de comienzos de este milenio, y son lo que permite, de esta manera, alcanzar mayores reservas de capital social después de su vivencia.

Afirma Putnam (1995, p. 179, traducción de los autores) que “tal como sucede con el capital convencional, los que disponen de capital social tienden a acumular más”, lo que hizo el municipio de Pasto, y que ayuda a explicar la continuidad del proceso participativo. Aquí, en la mayoría de los casos, desde 1995 hasta la actualidad, los movimientos sociales llegaron al poder a través de la transformación (Hanagan, 1998), por tanto, la continuidad del PP en Pasto fue muy influenciada porque en la mayoría de los casos, los movimientos sociales llegaron al poder a través de esa vía, y porque los nuevos movimientos sociales en Nariño a través de las décadas siguientes mantuvieron esa misma vitalidad.

## **La abertura a la participación ciudadana**

Ya en lo referente a la evaluación de la abertura a la participación ciudadana en cada uno de los periodos administrativos, los autores trabajaron con la escalera de la participación que propone Souza (2002). El recorrido se inicia en 1995, período administrativo de Navarro Wolff, y finaliza en el año 2017, en el período administrativo de Obando, tras pasar por siete gobiernos municipales, en los cuales siempre ha estado presente, en menor o en menor medida, el tema de la participación. En algunos casos, con mucha voluntad para su realización y, en otros, casi contra la propia voluntad de los mandatarios; en momentos flojos y en momentos de mayor arrojo y disposición.

### **Periodo administrativo 1995-1997**

El proceso del PP nació en 1995, en el gobierno de Navarro Wolff, como mecanismo de defensa ante la presión del clientelismo político (A. J. Cabrera, comunicación personal, 2017, 2 de junio, y A. Navarro Wolff, comunicación personal, 2017, 31 de mayo, 2017), por voluntad del gobernante, sin la presión de movimientos sociales y en el área rural, con el nombre de “cabildos”<sup>4</sup>. Este ejercicio es uno de los primeros procesos del PP

desarrollados en el mundo en el área rural, si tenemos en cuenta que Avritzer (2003) caracteriza al proceso de Chapecó, Brasil, desarrollado en 1997, como un desafío, por desarrollarse en el área rural, siendo más propio de las áreas urbanas.

Según Navarro Wolff (comunicación personal, 2017, 31 de mayo), el PP de Pasto no tuvo como inspiración los procesos participativos brasileiros, pues los desconocía, y muestra de eso es que escogieron llamarlo “cabildo”. Delgado (comunicación personal, 2017, 31 de mayo) evalúa este momento del PP como meramente político, porque solo había deliberación y decisión, y no se tenían aspectos técnicos que condujeran a una priorización de acuerdo con criterios de inversión.

Por la cantidad de los recursos<sup>5</sup> (ver Tabla 1), y su propia dinámica, el PP de Pasto, implementado en el área rural, en el período 1995-1997, con Navarro Wolff como alcalde, se puede evaluar en el nivel de *parceria* o alianza en la escalera de la participación popular (Figura 2), ya que se tuvo una participación auténtica, asociada a un compartir del poder decisorio, y con una elevada transparencia. Se observa que aquí el aparato de Estado y la sociedad civil organizada interactúan, en un ambiente de diálogo y transparencia, en la implementación del PP.

## **Periodo administrativo 1998-2000**

Ya en el período de gobierno siguiente, según Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio), Jimmy Pedreros realizó los precabildos durante su campaña política, para construir su programa de gobierno, lo cual después utilizó para la construcción del Plan de Desarrollo, y ya teniendo aprobada su carta de navegación, ejecutó los consejos comunales participativos. Sin embargo, en este momento el proceso solamente alcanzaría, en la escalera de Souza (2002, 2006), el grado de consulta.

Con base en lo explicado por Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio), se puede decir que este esquema era puramente informativo, pues el Estado apenas avisaba a los atendidos o beneficiarios de las intervenciones, y esas consultas apenas garantizaban que la población fuera oída.

Como dice Souza (2002), algunas veces, si están bien organizados, estos ejercicios participativos pueden ser útiles para orientar la actividad planeadora. Aclara este autor que el problema es que no hay ninguna garantía de que las opiniones de la población serán, de hecho, incorporadas. Él explica que, en la práctica, hasta en las democracias representativas “maduras” aparecen argumentos técnicos invocados de maneras tendenciosas y exageradas para justificar de forma negativa las propuestas de las comunidades. No se puede desconocer que, en este periodo de gobierno, según Montúfar (2012), ocurrieron agudos debates políticos y jurídicos que jugaron contra el proceso participativo.

## **Periodo administrativo 2001-2003**

El porcentaje de recursos invertidos en este periodo disminuye a un solo dígito, y de la totalidad de recursos manejados para el periodo se estima que se invirtió cerca de un 9,09% a través de los cabildos (Tabla 1).

En el siguiente periodo (2001-2003), después de tener un proceso “Made in Colombia”, y de creatividad pastusa, la comunidad terminó dejándose deslumbrar con el éxito del caso de Porto Alegre, y se copió parcialmente el modelo brasileiro (sin conocerlo de cerca), por lo que principalmente apareció el artificio de la delegación, y el proceso se desarrolló con combinaciones de descentralización territorial y delegación.

Habiéndose cometido errores en el tema del cálculo de las obras, y comenzado la realización del PP en los últimos años de gobierno (hechos contraproducentes), el período 2001-2003 cuando Alvarado fue alcalde por primera vez, se puede evaluar como de alianza, según la escalera de participación popular (Souza, 2002), ya que hubo participación auténtica asociada a un poder decisorio compartido, y con elevada transparencia.

También se observa que aquí, el aparato del Estado y la sociedad civil organizada interactúan, en un ambiente de diálogo y transparencia, en la implementación del ejercicio.

## Periodo administrativo 2004-2007

El porcentaje de recursos invertidos en este periodo continúa disminuyendo, y de la totalidad de recursos manejados para el periodo se estima que se invirtió cerca de un 6,63% a través de los cabildos (Tabla 1).

TABLA 1.  
Recursos Invertidos en el PP en cada periodo de gobierno

Periodo mandatario	y	Recursos invertidos en PP	Total recursos <sup>1</sup>	Porcentaje invertido en PP
1995-1997	-	\$6.262.930.800	N. D.	20% <sup>2</sup>
Navarro Wolff	-	N. D.	N. D.	N. D.
1998-2000	-	N. D.	N. D.	N. D.
Pederos Narváez	-	\$30.456.245.393	\$334.926.444.466,68	9,09%
2001-2003	-	\$30.456.245.393	\$334.926.444.466,68	9,09%
Alvarado Santander	-	\$45.278.949.113	\$682.812.544.619,02	6,63%
2004-2007	-	\$45.278.949.113	\$682.812.544.619,02	6,63%
Delgado Guerrero	-	N. D.	915.521.012.149,40	N. D.
2008-2011	-	N. D.	915.521.012.149,40	N. D.
Alvarado Santander	-	\$56.387.000.0000	\$1.590.836.876.723,26	3,54%
2012-2015	-	\$56.387.000.0000	\$1.590.836.876.723,26	3,54%
Guerrero López	-	\$20.000.000.000 <sup>3</sup>	\$2.079.965.148.000 <sup>4</sup>	0,96%
2016-2019	-	\$20.000.000.000 <sup>3</sup>	\$2.079.965.148.000 <sup>4</sup>	0,96%
Obando Ordoñez	-	\$20.000.000.000 <sup>3</sup>	\$2.079.965.148.000 <sup>4</sup>	0,96%

Notas:<sup>1</sup> Valores certificados por la Alcaldía de Pasto, que corresponden al total de recursos comprometidos en ese periodo, sin incluir los provenientes de convenios de cofinanciación.

<sup>2</sup> De acuerdo con Navarro Wolff (comunicación personal, 2017, 31 de mayo), el ejercicio se hacía con el 100% del presupuesto municipal rural, lo cual equivalía al 20% del presupuesto total anual del municipio.

<sup>3</sup> Conforme Rosero Lombana (comunicación personal, 2017, 2 de junio), el municipio aportaría para PP en este periodo un total de veinte mil millones de pesos colombianos.

<sup>4</sup> Proyección del Plan de Desarrollo 2016-2019.

Montúfar (2012), Navarro Wolff (comunicación personal, 2017, 31 de mayo), Ocampo (2012, p. 18), Alcaldía de Pasto (2016), Alcaldía de Pasto (comunicación personal, 2017, 22 diciembre), Rosero Lombana (comunicación personal, 2017, 2 de junio).

El período 2004-2007, con Delgado como alcalde, también se puede evaluar como de alianza (Figura 2), ya que presenta las mismas características que el periodo anterior. Eso sí, subrayando que se continúa haciendo el proceso cada dos años, y se realizan ejercicios en el último año de gobierno. Según Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio), unas de las principales ganancias de este periodo es que la participación comenzó desde la construcción del plan de gobierno, y se continuó después en la construcción del plan de desarrollo, que se elaboró para las comunas y corregimientos con planes de vida, o sea, documentos de planeación más específicos geográficamente.

## Periodo administrativo 2008-2011

A pesar de solicitarse reiteradamente por parte de los autores de este trabajo, no fue certificada, ni puesta a disposición, la cifra del valor total de recursos invertidos a través de los cabildos.

Por otro lado, un problema general identificado con claridad es que intencionalmente se realizaron cabildos en los últimos años de cada período de gobierno (2003, 2007, 2011) de los alcaldes. Por lo tanto, era al siguiente mandatario, a quien le correspondía cumplir esta obligación ciudadana adquirida por el mandatario anterior. Con eso, podría estarse procurando extender simbólicamente sus mandatos un año más, por lo menos frente a las reivindicaciones ciudadanas no cumplidas con los recursos de su propio período. Eso llevó al incumplimiento muchos proyectos por diversas razones, que van desde la falta de interés de los nuevos mandatarios, hasta razones técnicas, como que la necesidad ya no existía, o que ya no era prioritaria.

Esto se fue acumulando desde el primer mandato de Alvarado, pasando por el gobierno de Delgado, e incrementándose más en este segundo período de Alvarado, hasta quebrar la confianza de los ciudadanos. Este período de Alvarado (2008-2011) puede ser evaluado como de consulta (Figura 2), por los incumplimientos en la ejecución de los proyectos, a pesar de que en su mandato había señales de estar próximo al escalón de alianza.

Pero también se observan escudados en justificativas técnicas y presupuestales, así como el hecho de hacer el ejercicio en el último año de gobierno, donde se invocaron argumentos técnicos o financieros para no ejecutar los proyectos, y no existía una garantía total de que lo acordado sería realizado, por tanto, no se pasó de la consulta en este período administrativo.

## **Periodo administrativo 2012-2015**

El porcentaje de recursos invertidos en este periodo continúa disminuyendo, y de la totalidad de recursos manejados para el periodo se estima que se invirtieron cerca de 3,54% a través de los cabildos (Tabla 1). El período de gobierno de Guerrero (2012-2015), a pesar de saldar una significativa cantidad de proyectos pendientes de vigencias anteriores, de hacer una evaluación de todo el proceso y profundizar en capacitación en temas presupuestales a la comunidad, presenta una caída de varios escalones en la escalera de la participación popular (ver Figura 2), al ubicarse en el peldaño de la manipulación.

Ante la presión ciudadana, se tuvieron que hacer los cabildos en este periodo, pero la administración municipal, para no actuar como la comunidad quería, los amarró a su plan de desarrollo a través de lo que denominó “una oferta institucional” de proyectos que eran saldos de vigencias anteriores y/o iniciativas que la administración estaba dispuesta a realizar. Esta oferta institucional se presentaba a la comunidad, que seleccionaba las inversiones de acuerdo con los proyectos presentados de arriba hacia abajo.

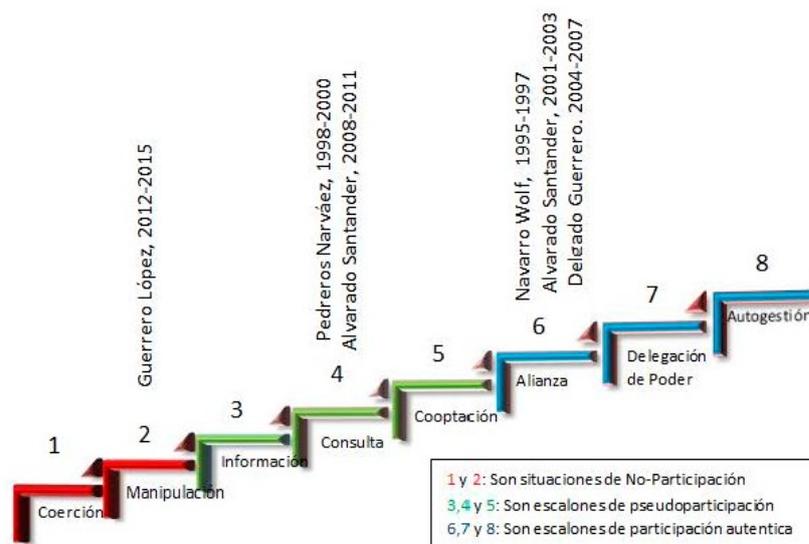
La comunidad ya no podía solicitar una obra o servicio en particular no contemplado en cabildos anteriores sin ejecutar, tenía que estar incluido en los lineamientos preestablecidos. Se manifiesta que era una selección, del tipo: “escoja cual de lo que nosotros ya pensamos hacer [...]” (A. J. Cabrera, comunicación personal, 2017, 2 de junio). En otras palabras, de existir una iniciativa de la comunidad viable jurídica, técnica y socialmente que fuese ajena a lo que el gobierno municipal ya estaba pensando realizar, está no sería aprobada. La comunidad no presentaba propuestas, solamente realizaba la selección de alguno de los proyectos que ellos ya habían elegido para realizar.

Se evidencia cómo la población, por medio de esa “camisa de fuerza” que imponía los proyectos ya decididos por el gobierno en el plan de desarrollo (oferta institucional), a través de los planes de acción, era “[...] engañada, al ser inducida, mediante el uso persistente [...] de otros expedientes, a aceptar intervenciones que, en otras circunstancias, con pleno conocimiento de causa, ciertamente no aceptaría [...]” (Souza, 2006, p. 415, traducción de los autores).

Expresa este autor, que en situación de manipulación el Estado no tiene la menor intención de establecer un verdadero diálogo con los ciudadanos directamente involucrados, y mucho menos de crear o valorizar canales de participación, como, de hecho, ocurría en Pasto en este período. En este momento del proceso participativo se bajó en la escalera de la participación popular hasta niveles de no participación en la parte más baja de la misma (Figura 2).

## **Periodo administrativo 2016-2019**

Es aún temprano para evaluar el actual período (2016-2019), sin embargo, se evidencian, hasta ahora, riesgos asociados a la cooptación de líderes, y el interés de la alcaldía de imponer proyectos de ciudad o de municipio para el último ejercicio del PP que van a realizar. También es preocupante el hecho de permear la dirección de la Mesa Local de Participación a través de líderes sociales vinculados contractualmente con la alcaldía municipal, que pierde toda autonomía en el ejercicio de sus funciones. Además de eso, el bajo monto de recursos destinados al proceso participativo (menos del 1%) da muestras de la poca importancia del mismo para el gobierno de Obando.



Fuente: Elaboración propia con base en Souza (2002, p. 207).

FIGURA 2.

Ubicación de cada periodo de gobierno en la Escalera de Participación Ciudadana  
elaboración propia con base en Souza (2002, p. 207).

Adicionalmente, con la excepción del periodo de gobierno de Jimmy Pedreros, donde se tuvieron problemas jurídicos y políticos, en el proceso participativo de Pasto no se han presentado de manera significativa ninguno de los tres tipos de obstáculos a la participación de los que habla Abers (2000), a saber: los relacionados a la implementación (escasez de recursos y boicots del gobierno), ni los relacionados al problema de cooptación, ni aquellos relacionados a la problemática de la desigualdad. Esto facilitó la implementación de los ejercicios, llegandose, incluso, a tener periodos donde la Gobernación también desarrolló proyectos participativos paralelos o articulados (últimos tres periodos administrativos), lo cual está dando un impulso mayor a la participación ciudadana.

## La falta de inclusión en Pasto: un problema transversal a todos los gobiernos

Sin duda, la mayor debilidad del proceso participativo de Pasto es el tema de la inclusión social, que ha sido manifiesto en todos los gobiernos, con pocos e insignificantes avances en esa temática, lo que ubica el proceso ante una falta de consistencia participativa. Las mujeres son uno de los segmentos más apartados y discriminados, ya que la sociedad pastusa no renuncia a prácticas basadas en preconceptos como el machismo, muy presente todavía en la capital nariñense.

Cabrera (comunicación personal, 2017, 2 de junio) culpa a las mismas mujeres de esa situación, cuando en la realidad es bien diferente, pues sus voces son silenciadas en las asambleas, y limitadas a papeles secundarios. La poca importancia que se le da a ese tema se evidencia en el testimonio del mismo Navarro Wolff, que explica que en su periodo como alcalde no se hacía ninguna prerrogativa en ese sentido, y que para él es algo que ya después, como gobernador, comenzó a implementar, pero por su tono y el monto de recursos al que se refiere, no es evidente que este sea un tema de especial interés:

No teníamos ninguna cosa especial, ya después con el paso [del tiempo], [...] fui aprendiendo que era bueno dejar una bolsa no muy grande de dinero, pero de alguna cantidad, cincuenta millones de pesos para proyectos pequeños y cosas específicas de sectores poblacionales, entonces madres comunitarias, eh, jóvenes, [...], proyectos para indígenas, y de esa naturaleza. (A. Navarro Wolff, comunicación personal, 2017, 31 de mayo)

Castro Botero, jefe de la Oficina de Género de la Alcaldía de Pasto, explica que

[...] en el municipio de Pasto, no es ajeno el hecho de que existe un patriarcado muy fuerte y esto ha traído, ha organizado y ha consumado, de hecho, una estructura social muy compleja en torno a la participación de la mujer [...], la mujer todavía sigue siendo muy invisibilizada, rezagada especialmente de procesos especialmente sociales, políticos, económicos, educativos en el municipio de Pasto, en tal sentido la mujer sigue siendo vista como aquella persona sumisa, que solo acata entre comillas la voz de lo que manifieste el hombre [...]. (K. Castro Botero, comunicación personal, 2017, 5 de junio)

El momento de las deliberaciones y de la participación es cuando más se manifiesta la presencia de estos preconceptos del machismo, al punto de descalificar las intervenciones de las mujeres, que pueden ser llamadas, o atacadas, como pudieron constatar los autores de este trabajo en una capacitación de líderes, en la cual tuvieron la oportunidad de participar:

[...] los hombres siguen siendo agresivos, ellos siguen creyéndose los dueños de la situación, entonces un hombre, a la hora de dirigirse a una mujer es bastante grotesco, bastante agresivo [...], yo creo que usted pudo observar en cinco minutos que estuve ahí parada, fueron uno, dos, tres, cuatro hombres que se dirigieron en forma grotesca. (A. M. Roa, comunicación personal, 2017, 3 de junio)

Frente al cuestionamiento de si esas mismas agresiones acontecían en las asambleas de presupuesto participativo, Roa fue muy enfática en que la situación era recurrente en todas las instancias participativas existentes en el municipio.

Claro, en todos los sectores de participación siempre los hombres tienden a agredir a las mujeres, a menospreciarlas, o a pensar [que] [...] por el hecho de yo de ser mujer tengo que pedir permiso para yo actuar como líder, [...] entonces ellos [sienten que] nosotras tenemos que rendirles cuentas a ellos, que tenemos que pedirles el permiso [...]. (A. M. Roa, comunicación personal, 2017, 3 de junio)

Además, es tanto el prejuicio que, si las propuestas son presentadas por mujeres, estas son desvalorizadas hasta el punto de que “[...] tienen mucho rechazo los proyectos de mujeres, las propuestas de mujeres no son aceptadas, no son miradas con buen ojo, incluso en la mayoría de las ocasiones, por las administraciones municipales y por las organizaciones como concejos municipales [...]” (A. M. Roa, comunicación personal, 2017, 3 de junio).

Para que las propuestas generadas por las mujeres sean escuchadas y tenidas en cuenta en los colectivos en general, se debe recurrir al uso del artificio de la ventriloquia, con la intermediación de los hombres. Esa ventriloquia a la cual están sujetas las mujeres en Pasto es evidente en el testimonio de la persona encargada de género en la ciudad quien manifiesta que:

[...] detrás de cortinas estaban las mujeres organizando, las mujeres preparando, las mujeres discutiendo, las mujeres proponiendo, pero quien salía a discutir o a dar a conocer las propuestas que de fondo fueron debatidas fueron los hombres, propuestas que de fondo [habían sido] debatidas especialmente por las mujeres [...]. (K. Castro Botero, comunicación personal, 2017, 2 de junio)

Si las mujeres son marginalizadas, ni qué decir de la población LGBTI de la ciudad de Pasto, en una sociedad eminentemente machista. De hecho, la funcionaria de la alcaldía denuncia la falta de promoción, preparación y participación, tanto de las mujeres como de esta población, al punto de dejar de hacer uso de dinero de apropiaciones específicas ya programadas en el presupuesto del año anterior. Además, es usual que los jóvenes sean discriminados hasta por las propias mujeres, ya que todavía se cree que esta población precisa de tutela de los adultos expertos.

Si la persona es mujer y joven, va a sufrir con certeza esa doble discriminación, lo que empeora si es mujer, joven y miembro de la comunidad LGBTI, como es narrado por una joven de esa población:

Claro sí, imagínese si como mujeres no nos escuchan, no tenemos voz ni voto en estas asambleas, no somos nada para esta población de hombres que ya han venido [haciendo esto] hace mucho tiempo, peor si somos mujeres jóvenes [...], no nos dejan

participar como mujeres jóvenes, peor como mujeres de un sector tan discriminado, [...]. (R. A., Comunicación personal, 2017, 5 de junio)

El bajo margen de maniobra y la limitada autonomía de las mujeres, y de la población LBGTI en los temas participativos es tal, que hasta en instancias específicas los hombres hacen la intromisión a través de funcionarios de la propia alcaldía, y terminan decidiendo sobre estas inversiones:

[...], cuando se hizo la de mujeres, ya llegaron unas personas a decir, no eso no puede ser así, no puede irse todo ese presupuesto solo para mujeres, cuando se hizo para población LGBT tampoco, eso ya debe estar incluido en lo de mujeres y no solo para LGBT. (Roa, A., comunicación personal, 2017, 5 de junio)

En lo referente a los indígenas, comunidades negras y habitantes en situación de calle, así como los mencionados jóvenes, las mujeres y la población LBGTI, no existe en Pasto, por ahora, como desde sus inicios, el interés en abrirle el camino a estas poblaciones para que tengan garantizada su presencia en los ejercicios participativos. La experiencia participativa pastusa da muestras de ser muy excluyente, ya que marginaliza y discrimina varios sectores, no solamente algunas minorías, como negros, indígenas y comunidad LBGTI, sino que también lo hace con poblaciones de alta representatividad como las mujeres y los jóvenes.

## **Conclusiones**

Este trabajo posibilitó demostrar que el proceso del PP de Pasto permaneció por varios gobiernos porque fue apropiado y potencializado fuertemente por la comunidad de la ciudad en general, sin posibilidad de desmonte del proceso por los altos costos políticos que traería. La presencia de consistentes movimientos sociales y de buenos stocks de capital social permitieron alcanzar la potenciación ciudadana (o empowerment) y, por tanto, la viabilidad y la continuidad de estos ejercicios a lo largo del tiempo.

El ejercicio del PP de Pasto fue favorecido por la presencia de movimientos sociales que se convirtieron en políticos y, así, llegaron al poder en la alcaldía. Los profesores de Nariño, que entendieron que los problemas de la sociedad pueden resolverse a través de la formación ciudadana, basados en su cultura, han conseguido hacer inversiones en intangibles, que produjeron mayor capital social en la región. Los educadores promovieron —especialmente al final del siglo pasado, dentro de la población— principios encaminados a dar prioridad a lo comunitario sobre lo individual, a procurar despertar el sentido de pertenencia, y el fortalecimiento de identidades, así como al fomento del arraigo al territorio, sus necesidades, sus reclamaciones y sus potencialidades.

Sobre eso cimentaron las bases de una participación auténtica y de una cultura política más consistente, abierta y propositiva que en las décadas siguientes, y a través de nuevos movimientos sociales dirigieron sus esfuerzos por la consecución de la paz mediante diferentes manifestaciones.

La principal falla del proceso participativo de Pasto es la falta de inclusión del ejercicio, ya que da muestra de ser muy excluyente, al marginalizar y discriminar varios sectores, no solamente algunas minorías, como negros, indígenas y comunidad LGBT, sino también poblaciones de alta representatividad, como las mujeres y los jóvenes.

La ciudad de Pasto debe aprender de otros procesos (como los brasileros), que se deben generar nuevos espacios participativos, que permitan una más consistente participación de mujeres, jóvenes, ancianos, indígenas, negros, población LBGTI, habitantes en situación de calle y demás grupos actualmente marginados. Eso permitirá, en el futuro, revigorar el proceso y recircular mayor capital social, ganar mayor empoderamiento comunitario y, por tanto, una solidez mayor en la democracia participativa. Solamente así, se puede creer que la participación no va a terminar siendo usada como una estrategia legitimadora para favorecer un proceso más digno de la democracia representativa que de la democracia participativa.

El hecho de que un proceso logre su continuidad, sin ser de todo consistente y abierto a la participación comunitaria, permite trabajar en modificaciones y ajustes, para que verdaderamente, sea alcanzada una

participación auténtica y, de esta manera, se consigan alcanzar cambios sociales positivos, con autonomía de la sociedad, lo que puede servir de inspiración y balizamiento de muchos procesos contrahegemónicos en América Latina.

## Conflicto de intereses

Los autores declaran la inexistencia de conflicto de interés con institución o asociación comercial de cualquier índole.

## Referencias

- Abers, R. N. (2000). *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. Recuperado de [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=EsGuox4whwMC&oi=fnd&pg=PR11&dq=ABERS,+Rebecca.+Inventing+Local+Democracy&ots=kCy\\_pVvEWE&sig=sogvHf\\_fetDsCckCcEKYGxuyhbU#v=onepage&q=ABERS%2C%20Rebecca.%20Inventing%20Local%20Democracy&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=EsGuox4whwMC&oi=fnd&pg=PR11&dq=ABERS,+Rebecca.+Inventing+Local+Democracy&ots=kCy_pVvEWE&sig=sogvHf_fetDsCckCcEKYGxuyhbU#v=onepage&q=ABERS%2C%20Rebecca.%20Inventing%20Local%20Democracy&f=false)
- Alcaldía de Pasto. (2016, 30 de mayo). *Plan de desarrollo municipal "Pasto educado constructor de paz" 2016-2019. Acuerdo 012*. Recuperado de <http://camacol.co/sites/default/files/PASTO%20Acuerdo%20012%20Plan%20de%20Desarrollo%202016%20final%20ok.pdf>
- Allegretti, G., García, L. P., y Paño, Y. P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Cedma. Recuperado de [https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/40997/1/Viajando%20por%20los%20presupuestos%20participativos\\_buenas%20pr%C3%A1cticas%20obst%C3%A1culos%20y%20aprendizajes.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/40997/1/Viajando%20por%20los%20presupuestos%20participativos_buenas%20pr%C3%A1cticas%20obst%C3%A1culos%20y%20aprendizajes.pdf)
- Arão, M. R. M. (2012). *Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções* (Tesis de maestría). Universidade Estadual de Ceará, Fortaleza, Brasil. Recuperado de [http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marcia\\_regina\\_mariano\\_de\\_sousa\\_arao.pdf](http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marcia_regina_mariano_de_sousa_arao.pdf)
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En *A inovação democrática no Brasil* (pp. 13-60). São Paulo: Cortez. Recuperado de [https://scholar.google.com.br/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=en&user=hWe1ZD0AAAAJ&citation\\_for\\_view=hWe1ZD0AAAAJ:9yKSN-GCB0IC](https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=hWe1ZD0AAAAJ&citation_for_view=hWe1ZD0AAAAJ:9yKSN-GCB0IC)
- Buarque, S. C. (2002). *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Río de Janeiro: Garamond.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago: Cepal. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fals Borda, O. (1989). *Movimientos sociales y poder político. Análisis político*, 8, 49-58. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis08.pdf>
- Figuerola, M. F. (2014). *La mesa local de participación un espacio de articulación y legitimación de los procesos participativos en el municipio de Pasto* (Trabajo de grado de especialización). Universidad de Nariño, Pasto, Colombia.
- Furlanetto, E. (2008). Instituições e Desenvolvimento Econômico: A importância do Capital Social. *Revista Sociologia Política*, 16(suplemento), 55-67.
- Günther, H. (2006, mayo-agosto). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: teoria e pesquisa*, 22(2), 201-210.
- Gutiérrez, R. J. (2007). *Los indios de Pasto contra la República (1809-1824)*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/154591450/Jairo-Gutierrez-Los-indios-de-Pasto-contra-la-Republica-1809-1824-pdf>
- Hanagan, M. (1998). Social Movements. Incorporation, Disengagement and Opportunities. A Long View. En D. McAdam, M. Giugni y C. Tilly (Eds.), *From Contention to Democracy* (pp. 3-30). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

- Hormanza, O. P., Loewenherz, V. G., y García-Durán, M. (2009). El camino del M-19 de la lucha armada a la democracia: una búsqueda de cómo hacer política en sintonía con el país. En M. García-Durán y V. Dudouet (Eds.), *De la Insurgencia a la Democracia* (pp. 43-106). Bogotá: Cinep. Recuperado de <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/43512/IDL-43512.pdf?sequence=1>
- Mamian, D. (2011). Informe de investigación proyecto: Tejiendo pensamiento y vida desde el entorno cultural de Jenoy. En J. Enríquez (Ed.), *Tejiendo pensamiento y vida desde el entorno cultural de la comunidad de Jenoy* (pp. 15-28). Pasto: Universidad de Nariño.
- Montúfar, H. W. (2012). La democracia participativa y su impacto en la gobernabilidad democrática: los casos de Pasto y Samaniego en Nariño, Colombia. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia. Recuperado de <http://instituto-sur-isais.blogspot.com.br/2012/09/xvii-congreso-clad.html>
- Moraes, J. (2003). Capital Social e Desenvolvimento Regional. En S. Correa (Org.), *Capital Social e Desenvolvimento Regional* (pp. 123-148). Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- North, D. (1993). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Novaes, J. S. (2012). *Território e lugar: a construção democrática da metrópole, O congresso da cidade do Belém do Pará 2012* (Tesis de doctorado). Universidade de São Paulo, Brasil.
- Ocampo, S. H. (2012). *Informe de Evaluación Ex-post Proceso de presupuesto participativo Cabildos 1995-2011*. Pasto: Alcaldía de Pasto.
- Paredes, L., y Ruiz, Y. (2009). *La Minga: Herramienta de trabajo comunitario para la Gerencia Social desde el sur de Colombia*. (Trabajo de grado de especialización). Universidad de Nariño, Pasto, Colombia.
- Parra, E. O. (2002). *Plan y presupuesto participativos de Pasto: sistematización de una vivencia* (Documento de consultoría). Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/1984005.pdf>
- Putnam, R. (1995). *Comunidade e Democracia*. São Paulo: FGV.
- Raynaut, C. (2014). Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. *Interthesis*, 11(1), 1-22. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2014v11n1p1/26883>
- Reus, I. (2012). *Gestão municipal e Desenvolvimento Sustentável: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses* (Tesis de maestría). Universidad Federal de de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Rivero, G. G. (2016). *Análisis del discurso del grupo guerrillero movimiento 19 de abril (M-19) a la luz de la teoría sobre el discurso de Teun Van Dijk. (1974-1990)* (Monografía de pregrado). Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12480/1026272581-2016.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Ruano, A. J. (2019). Sociedad en movimiento tejiendo paz territorial en Nariño. *Sociedad y Economía*, 36, 123-138. Recuperado de <https://doi.org/10.25100/sye.v0i36.7459>
- Silva, F. C. (2008). *Historia Regional e Capital Social nas Meso-regiões Paraenses* (Tesis de doctorado). Universidad Federal de Pará, Belém, Brasil. Recuperado de <http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT11-224-1185-20081125163023.pdf>
- Silva, F. C. (2012). Instituições e desenvolvimento regional: o papel da universidade na construção de políticas públicas na Amazônia. Ponencia presentada en el *I Seminario de Desenvolvimento Regional de la Anpur*. Río de Janeiro, Brasil.
- Sindicato de Maestros de Nariño. (2016). *Simana por la construcción de este poema: Un País que sueña. Memorias de lucha sindical e hitos de resistencia por la verdad, la justicia y la dignidad del magisterio. 1951-2016*. Pasto: Autor. Recuperado de [http://www.simana.org.co/images/PDFS/texto\\_Simana\\_historia\\_13.docx.-3.pdf](http://www.simana.org.co/images/PDFS/texto_Simana_historia_13.docx.-3.pdf)
- Somuano, M. F. (2007). Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. México. *Revista política y cultura*, 27, 31-53. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702703>

- Souza, M. J. L. (2002). *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. J. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Vargas-Hernández, J. G. (2006, diciembre). Cambio y desarrollo económico y político como resultado del capital democrático. *Novos Cadernos NAEA*, 9(2), 135-157.
- Velasco, M. A. (2004). *Rebelión desde la región. Movimiento Popular "los Inconformes"*. Pasto: Gobernación de Nariño, Edinar.
- Zibechi, R. (2007). Los movimientos sociales como sujetos de la comunicación. *América Latina en Movimiento*, 426, 16-23. Recuperado de [https://ilusionismosocial.org/pluginfile.php/231/mod\\_resource/content/5/MOVIMIENTOS%20SOCIALES%20COMO%20SUJETOS%20DE%20LA%20COMUNICACION%20C3%93N.pdf](https://ilusionismosocial.org/pluginfile.php/231/mod_resource/content/5/MOVIMIENTOS%20SOCIALES%20COMO%20SUJETOS%20DE%20LA%20COMUNICACION%20C3%93N.pdf)

## Notas

- 1 El M-19 de abril (o M-19) fue un movimiento guerrillero colombiano que surgió después del fraude presumido de las elecciones presidenciales del día 19 de abril de 1970 (Hormanza, Loewenherz y García-Duran, 2009, p. 49). Su desmovilización ocurrió en 1990, y pasó a ser un movimiento político de centroizquierda, conocido como Alianza Democrática M-19, que posteriormente desapareció a mediados de la década de noventa del siglo anterior. (Rivero, 2016).
- 2 Los cabildos abiertos tuvieron un papel muy importante en la independencia de las colonias españolas en América, y se basaban en la práctica del derecho consuetudinario español.
- 3 Entiéndase por “*mercadófilas*”, las corrientes de planeación próximas a los intereses del capital privado. “Conjunción de la palabra mercado con el radical filia (del griego *philia*; amistad, afecto)” (Novaes, 2012, p. 166, traducción de los autores).
- 4 A pesar del nombre, el ejercicio participativo de Pasto no es un “cabildo abierto” como los creados en la actual Constitución Política de Colombia. Conforme a la comunicación personal emitida por el Consejo Nacional Electoral de Colombia, el 1 noviembre del 2016, como respuesta al derecho de petición formulado por los autores de este trabajo, basados en la Constitución Política de Colombia y en las leyes reglamentarias, no se pueden adelantar cabildos abiertos en los municipios, sin que estos sean realizados por el Concejo Municipal o por las Juntas Administradoras Locales, lo cual no se hace en Pasto.
- 5 Según Navarro, en una comunicación personal del 31 de mayo del 2017, el 20% del presupuesto municipal era para el sector rural y la totalidad de ese monto se decidía en los cabildos.
- \* Artículo de investigación. El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (Capes), y se deriva del proyecto de investigación denominado “A pororoca da participação autêntica: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e Pasto”, desarrollado en la disertación de Maestría en Planeación del Desarrollo en la Universidad Federal de Pará, Brasil, realizada por Rivera Ángel y dirigida por Lopes Simonian, iniciada en el año 2016 y finalizada en 2017.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Rivera Ángel, F. A., y Lopes Simonian, L. T. (2019). El presupuesto participativo de pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad. *Papel Político*, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.pppd>