

La institucionalización de las políticas: análisis del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016)

Carlos M. Rodrigues de Caires

FLACSO, Ecuador

Resumen

En este artículo se analiza la institucionalización del presupuesto participativo (PP) como problema de política pública. Partiendo de la pregunta sobre ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP?, se plantea como hipótesis que los incentivos para que los alcaldes transfieran autoridad decisoria a la ciudadanía y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil son factores determinantes de dicha institucionalización. A nivel teórico, se adopta un enfoque neoinstitucionalista anclado en la noción de lógica de lo adecuado y complementado con el análisis de la dimensión interna del proceso de institucionalización. A nivel metodológico, se realiza un abordaje deductivo y se adopta como estrategia el estudio de caso. A nivel empírico, el caso de Pasto (Colombia) es documentado mediante entrevistas y revisión documental. Entre otras cosas, este análisis permite constatar que la institucionalización es un problema complejo, en el que, bajo la tensión continua entre contexto, agentes e institución, se articulan dinámicas de estabilización y cambio.

Palabras clave: Institucionalización, política pública, presupuesto participativo..

The Institutionalization of Policies: Analysis of the Participatory Budgeting in Pasto (1995-2016)

Abstract

This paper analyzes the institutionalization of participatory budgeting (PB) as a policy problem. Based on the question of what factors influence the PB's institutionalization?, it is argued that the incentives to transfer decision-making authority from mayors to citizenship and the autonomous organizational capacity of civil society are determining factors of such institutionalization. At the theoretical level, it's adopted a neo-institutionalist approach, based on the notion of the logic of appropriateness and complemented with the analysis of the internal dimension of the institutionalization process. At the methodological level, it's adopted a deductive approach and a case study strategy. At the empirical level, the case of Pasto (Colombia) is documented through interviews and documentary review. Among other things, this analysis allows to conclude that the institutionalization constitutes a complex problem that, under the continuous tension between context, agents and institution, articulates stabilization and change dynamics.

Keywords: Institutionalization, Public Policy, Participatory Budgeting..

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Carlos M. Rodrigues de Caires, FLACSO, Ecuador E-mail: cmrc1884@gmail.com</p>

Introducción¹

La disciplina del análisis de políticas públicas se caracteriza por asumir las políticas como objetos de estudio o variables dependientes (Méndez, 2010). En la literatura académica, sin embargo, el presupuesto participativo (PP) ha tendido a ser caracterizado como una institución participativa o una instancia de participación social, proviniendo sus principales análisis de la ciencia política y la sociología política. En los pocos estudios relevantes en los que el PP ha sido catalogado como “política” o “programa” (Avritzer, 2010; Wampler, 2007), no se ha avanzado a discutir las implicaciones teóricas de esta definición ni, por tanto, a indagar sobre las problemáticas de investigación propias del análisis de políticas.

Por otro lado, si bien en los estudios politológicos y sociológicos se han debatido las condiciones que explican el “éxito” del PP, destacando la influencia determinante que tienen la “voluntad” política de los gobernantes locales y la fortaleza del tejido asociativo existente en el municipio (Goldfrank, 2006, 2006; Allegretti *et al.*, 2011), el atributo “exitoso” no ha sido operacionalizado y, por su connotación normativa, es propenso a fuertes desencuentros. Además, en esta literatura la noción de “institucionalización” se ha utilizado en un sentido estricto y limitado como la “legalización” del proceso, su sostenibilidad en el tiempo o su vinculación legal o administrativa con procesos macro de planificación estratégica municipal (Cabannes, 2004).

En este artículo, se asume el PP como política pública y, consecuentemente, se analiza su institucionalización como un problema de política. Combinando algunos de los aportes neoinstitucionalistas desarrollados en la ciencia política y la sociología de las organizaciones, se adopta una noción exigente de institucionalización, referida a la estabilización, sostenimiento o robustecimiento de la política como regla o arena de toma de decisiones públicas. A partir de la pregunta sobre ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP?, se plantea como hipótesis que los incentivos para que los alcaldes transfieran autoridad decisoria a la ciudadanía y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil (factores causales) son determinantes de dicha

¹Este artículo es resultado de una investigación de tesis desarrollada en FLACSO Ecuador en el marco de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas. Expreso mis más sinceros agradecimientos no solo a la institución, de la que fui becario, sino a los profesores Marco Córdova (tutor), Margarita Manosalvas (lectora) y Guillaume Fontaine (lector), y a los lectores asignados por la revista Estudios de Políticas Públicas, quienes realizaron observaciones invaluable para mejorar el trabajo. Las fallas y omisiones persistentes son responsabilidad exclusivamente mía.

institucionalización (resultado de política).

A nivel metodológico, se ha seleccionado como estrategia el estudio de caso (Yin, 2003). Se ha procedido de manera deductiva: partiendo de un planteamiento teórico, se ha definido el universo de casos y dentro de esta población se ha realizado la selección. El método aplicado es el análisis de congruencia (Beach y Pedersen, 2016). La información empírica ha sido recolectada a través de la revisión documental y una serie de entrevistas, semiestructuradas y estructuradas, dirigidas a informantes claves de los ámbitos político, académico e institucional, así como a representantes de organizaciones sociales.

El artículo está organizado en cinco partes. En la primera, se repasa brevemente la discusión teórica y se justifica la hipótesis de estudio. En la segunda, se precisa la metodología empleada para realizar el estudio empírico. En la tercera, se caracteriza el proceso de institucionalización del PP de Pasto (Colombia). En la cuarta, se discute la influencia del alcalde y la sociedad civil como factores explicativos. Finalmente, en la última sección, se identifican (dentro y fuera de la hipótesis) los principales hallazgos del estudio de caso y se extraen algunas implicaciones teóricas.

Discusión teórica

La institucionalización del PP como problema de política

El análisis de políticas, a diferencia de las diversas disciplinas de las ciencias sociales que se interesan de manera indirecta por la acción pública, aborda las políticas como su principal objeto de estudio (Fontaine, 2015). Su foco empírico-analítico son los problemas de políticas y sus principales agendas de investigación giran en torno a asuntos como el cambio (Capano, 2009), la falla (Peters, 2015) y el diseño (Howlett, 2009).

En contraste, una problemática que ha estimulado relativamente poca atención es la institucionalización. Los principales aportes teóricos y conceptuales en torno a este asunto provienen de otras disciplinas. Se trata de un problema característicamente neoinstitucionalista, que alude en términos simplificados a los procesos por los cuales una regla o estructura se convierte en institución.

Como precisan Lowndes y Roberts (2013), el neoinstitucionalismo emerge durante la década de los ochenta como reacción al carácter “subsociado” de las teorías conductistas y racionalistas dominantes en las ciencias sociales desde fines de los años

cincuenta. Su argumento central es que el modo en que se organiza la vida política, es decir, el orden institucional, es determinante del desempeño político.

En esta investigación se asume un planteamiento neoinstitucionalista ecléctico. En ese sentido, se ancla la hipótesis en supuestos desplegados en el marco del neoinstitucionalismo sociológico, articulados con una complementaria caracterización “interna” del proceso de institucionalización, construida a partir de los aportes de “tercera generación” de [Lowndes y Roberts \(2013\)](#).

La denominada “lógica de lo apropiado” asume que la acción responde a reglas de adecuación, las cuales se organizan dentro de instituciones. La idea central es sencilla: “Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected and legitimate” (March y Olsen, 2013: 689). Sin embargo, la relación entre reglas y comportamientos no es tan simple, directa y automática. Los individuos suelen mantener un repertorio de roles e identidades, cada uno provisto de reglas de comportamiento consideradas apropiadas para determinadas situaciones. La selección de la regla aplicada en cada caso es consecuencia del análisis de su adecuación. En ese sentido, el control que ejercen las reglas sobre el comportamiento y, al inverso, la capacidad humana para cambiarlas, interactúan, limitándose mutuamente.

Esta noción de instituciones como reglas adecuadas es complejizada por [Lowndes y Roberts \(2013\)](#). Para estos autores, un problema aun en debate es el relativo a cómo operan las instituciones, particularmente cómo constriñen el comportamiento de los actores. Su propuesta analítica es fijarse en los medios o recursos a través de los cuales las instituciones “prescriben” los comportamientos esperados. Esto ocurre por medio de reglas, prácticas y narrativas.

Las reglas son códigos escritos a través de los cuales se formalizan las expectativas. Las prácticas son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales formalmente sancionados, generalmente a través de la secuencia demostración/observación/recreación. Finalmente, las narrativas, en tanto conjuntos de historias de carácter explicativo y persuasivo, se transmiten a través de la palabra hablada o mediante dispositivos simbólicos; ellas proveen a los actores con un sentido sobre cómo y por qué se hacen determinadas cosas ([Lowndes y Roberts, 2013](#)).

Bajo esta perspectiva, las diversas instituciones conforman un continuo en el que se combinan en distintos grados y proporciones elementos formales

e informales. La estabilidad sería la manifestación de la alineación entre estos distintos medios o instrumentos institucionales, la cual, valga decir, nunca llegar a ser completa. El cambio, en contraste, deriva de las brechas y fisuras entre ellos ([Lowndes y Roberts, 2013](#)).

El valor de esta propuesta reside en que ofrece una entrada explicativa “interna”, complementaria a la “externa” asociada a la interacción entre los actores políticos y sociales. La institucionalización es así el resultado de la combinación de determinadas lógicas de acción, pero también de una cierta lógica interna a la consolidación institucional, vinculada a la secuencia en que se construyen e incorporan los elementos institucionales y sus modos de interacción.

En la ciencia política, la institucionalización ha sido tradicionalmente concebida como un atributo del desarrollo político. Para Huntington, las instituciones “son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas”, siendo la institucionalización “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos” ([Huntington y Oszlak, 1972](#): 22). El nivel de institucionalización de un sistema político se manifiesta en cuatro rasgos: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos.

Recogiendo estos planteamientos, otros autores proponen una perspectiva más amplia sobre la institucionalización de las organizaciones políticas, admitiendo un rol más determinante de los agentes. La institucionalización es concebida aquí como “una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” ([Scartascini y Tommasi, 2013](#): 158). Tal propiedad sería el resultado de las inversiones de recursos y tiempo que los actores realizan para incrementar su capacidad de alcanzar objetivos valiosos en dichas arenas institucionales.

En el neoinstitucionalismo sociológico, en cambio, el objeto susceptible de institucionalización es concebido de modo mucho más amplio. Bajo esta perspectiva, la institucionalización suele considerarse un proceso que satisface las necesidades de legitimación de las organizaciones ([Goodin, 1996](#); [DiMaggio y Powell, 1999](#); [Meyer y Rowan, 1999](#); [Jepperson, 1999](#)).

En general, son pocos los trabajos que trasladan estos planteamientos del ámbito del sistema político, sus subsistemas o las organizaciones en general a las políticas públicas. Un desafío analítico central en este trabajo es precisamente adaptar los atributos asignados a la institucionalización en los campos

sociológico y politológico para lograr su aplicación a las políticas en tanto cursos de acción político-administrativos. En principio, es necesario asumir las políticas públicas desde una perspectiva institucional, entendiendo que no solo interactúan con ?y son moldeadas por- las instituciones, sino que ellas mismas pueden ser caracterizadas como “instituciones creadas por estructuras de poder que se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava, 2010: 115). Como tales, las políticas son susceptibles de sufrir procesos de institucionalización.

Asumiendo esta perspectiva, e incorporando de manera selectiva las contribuciones de la literatura reseñada, es posible establecer al menos tres criterios esenciales de la institucionalización de las políticas. En primer lugar, siguiendo el vínculo que establece Huntington y Oszlak (1972) entre institucionalización, antigüedad y capacidad de superar cambios contextuales, se considera la continuidad o sostenibilidad de la política, es decir, su implementación a lo largo del tiempo. En segundo lugar, teniendo en cuenta que toda política conlleva procesos decisionales, se contempla el sostenimiento o robustecimiento como instancia, patrón, criterio y/o regla para la toma de decisiones. Y, en tercer lugar, a la luz del carácter interactivo de las políticas, se agrega la capacidad de atraer actores diversos y mantenerlos operando en la arena creada por la política. En ese sentido, la perdurabilidad puede considerarse un criterio mínimo, necesario pero insuficiente.

De este modo, y en el caso específico de estudio, el PP puede considerarse institucionalizado en la medida en que: 1. perdure en el tiempo, superando los desafíos contextuales implicados por los cambios de gobierno; 2. se mantenga o crezca como mecanismo de toma de decisiones públicas, tanto en términos cuantitativos (niveles presupuestarios) como cualitativos (competencias o ámbitos temáticos); y 3. reúna una participación amplia y diversa de actores locales, que acudan a la arena para deliberar y negociar las decisiones en lugar de utilizar otros mecanismos alternativos (ver más adelante, tabla 2).

Incentivos políticos y capacidad de organización social autónoma: variables explicativas

El papel del alcalde en la formulación de las políticas públicas es particularmente relevante en los sistemas locales presidencialistas, dominantes en América Latina (Wampler, 2008). En buena medida por ello, existe un creciente consenso sobre el rol

determinante que tiene la llamada “voluntad política” de los alcaldes en la adopción de políticas, mecanismos y dispositivos participativos (Cabannes, 2004; Goldfrank, 2006; Font *et al.*, 2010; Avritzer, 2002; Schneider y Welp, 2011; Montecinos, 2012).

En oposición con esta literatura, en este trabajo se desecha la noción de “voluntad” por considerarla muy abstracta y de difícil comprobación empírica y se adopta la categoría de “incentivos políticos”, desarrollada previamente por Wampler (2008). El argumento es que los alcaldes adoptan e impulsan el PP como instancia de toma de decisiones cuando tienen incentivos políticos para delegar autoridad en la ciudadanía, incentivos que, vale acotar, están mediados por los marcos institucionales establecidos y su concomitante lógica de lo adecuado.

De acuerdo con Wampler (2008), la estructura de incentivos políticos que enfrentan los alcaldes para iniciar e impulsar el PP depende de cuatro factores que interactúan entre sí (tabla 1):

1. Premiar a los leales al partido: se trata de permitirles a los militantes o miembros de las bases de apoyo del partido de gobierno ejercer un rol activo en la toma de decisiones gubernamentales;
2. Contactar a los ciudadanos movilizados: interactuar con los más activos participantes de la sociedad civil e incentivar entre ellos la organización, tratando de integrarlos a las bases de apoyo del gobierno, con miras a su activación como operadores en las campañas electorales y otras actividades proselitistas;
3. Posicionar al partido de gobierno como democrático y participativo: difundir la imagen de un gobierno que promueve reformas efectivas dirigidas a la profundización de la democracia y la reducción de las desigualdades, sin sacrificar la mejora de la eficiencia gubernamental; y
4. Sostener y reforzar el vínculo entre los jefes políticos del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil: hace referencia a las situaciones en las que asciende al poder un alcalde o equipo de gobierno con una trayectoria ideológica y política de colaboración con los movimientos sociales u otras expresiones de la sociedad organizada.

Estos incentivos, separados o, más generalmente, en una compleja combinación, son determinantes para que el alcalde y su equipo político adopten originalmente el PP como política local. Producen, refuerzan y justifican una estructura de intereses

favorable a la transferencia de márgenes de decisión presupuestaria hacia una instancia externa de participación social.

Sin embargo, más cuestionable es su influencia en la continuidad de la política una vez ocurren cambios de gobierno, más cuando estos cambios llevan a rivales políticos e ideológicos al poder. Estas nuevas élites gobernantes pueden no estar bajo la misma estructura de incentivos políticos. Además, este factor puede quedarse corto para explicar, más allá de la pura continuidad formal, el mantenimiento o robustecimiento del PP como arena de toma de decisiones. Por estas razones, resulta fundamental considerar otra condición que incide en la institucionalización a pesar de los cambios de gobierno: el rol de la sociedad civil, largamente debatido en la literatura sociológica sobre innovaciones participativas.

A este respecto conviene considerar dos atributos fundamentales: la capacidad organizativa y la autonomía. La capacidad organizativa de la sociedad civil se vincula a la existencia previa de un tejido asociativo a nivel municipal, relacionado con la cantidad y calidad de organizaciones sociales y comunitarias. Particularmente, se pueden considerar como implicaciones observables de esta dimensión, siguiendo los trabajos previos de [Kunrath Silva \(2007\)](#) y [Fedozzi et al. \(2013\)](#) en Porto Alegre: la densidad de organizaciones existentes; su antigüedad; la regularidad y los niveles de participación de los procesos de elección de autoridades internas; y la regularidad y formalidad de su funcionamiento interno (ver más adelante, tabla 2).

Una organización de la sociedad civil organizativamente fuerte puede, sin embargo, deber su fortaleza a influencias político-burocráticas o a su subordinación a procesos institucionales que no controlan y en los que participan de manera subordinada. La autonomía se expresa, nuevamente siguiendo a [Kunrath Silva \(2007\)](#) y [Fedozzi et al. \(2013\)](#), con las siguientes implicaciones observables: la presencia de militantes partidistas y/o funcionarios públicos entre las autoridades internas; la dependencia para fines operativos de recursos provenientes de instancias gubernamentales; y la existencia de vínculos directos entre las organizaciones sociales, no mediados por instancias políticas o gubernamentales (ver más adelante, tabla 2).

De este modo, mientras los incentivos políticos de los alcaldes aparecen como particularmente determinantes de la adopción inicial de la política, su continuidad luego del ascenso de gobernantes ideológica y políticamente opuestos requiere considerar la influencia de la sociedad civil participante (y beneficiaria). La capacidad de estos actores de

forzar el mantenimiento del proceso depende de su capacidad de acción y presión organizadas y del grado de autonomía con que puedan desplegarla. Hay, sin embargo, un efecto interactivo en esto: la organización y autonomía pueden verse reforzadas por las oportunidades y recursos ofrecidos por la propia política a lo largo de su trayectoria, es decir, la propia política puede retroalimentar positivamente las condiciones para su institucionalización.

Metodología

Este trabajo ofrece una aproximación cualitativa al estudio de la institucionalización de las políticas. La inscripción en la tradición cualitativa deriva no solo del número de casos (N pequeña) sino de la concepción determinista de la causalidad. La investigación empírica se limita a un solo caso (Pasto), admitiendo las restricciones en la capacidad de generalización asociadas con esta estrategia. En ese sentido, si bien no se desecha el intento de validar empíricamente la hipótesis en un caso particular, el estudio es también aprovechado para identificar nuevos aspectos del problema de estudio y retroalimentar la teoría con la observación de la dimensión interna del proceso.

El mayor valor del estudio de caso reside en que permite determinar los “cómo” detrás de la ocurrencia de determinados fenómenos ([Yin, 2003](#)). En consonancia con esto, el método aplicado es una versión poco refinada del “análisis de congruencia”, útil para producir inferencias sobre la presencia o ausencia de una relación causal plausible ([Beach y Pedersen, 2016](#)). Se adopta una concepción mínima del “mecanismo causal” que vincula a los factores causales y el resultado hipotetizados; si bien se busca producir evidencia “mecanística”, se admite que la carencia de un mecanismo causal previamente teorizado limita el valor de los hallazgos a la formulación de conclusiones tentativas sobre el proceso causal ([Beach y Pedersen, 2016](#)).

A pesar de estas limitaciones, se ha seguido un procedimiento deductivo para la selección del caso de estudio con el objeto de asegurar su validez para la valoración de la hipótesis. Se ha construido una tabla de verdad binaria (tabla 1) con el fin de identificar y caracterizar la población de casos.

En primer lugar, se han establecido definiciones operacionales de los factores causales y el resultado. En el resultado de interés, la institucionalización, se han definido dos criterios: uno, mínimo, referido a la duración del PP y otro, máximo, referido a la recurrencia de las alternancias en el gobierno local. Para los factores causales de interés, se han

considerado solo una de las distintas implicaciones observables.

En segundo lugar, se han incorporado con fines de control otros factores que en la literatura son considerados causales del “éxito” del PP: el grado de descentralización fiscal, el tamaño del municipio, y la existencia de un marco constitucional favorable. En tercer lugar, se han definido los “umbrales” que determinarían la presencia o ausencia de las distintas condiciones, con arreglo a determinadas convenciones más o menos arbitrarias.

Partiendo del concepto mínimo de institucionalización, y gracias al cruce de varias bases de datos sobre casos de PP, se identificaron 7 instancias. De estas, Pasto fue el único caso que satisfizo el criterio máximo. En efecto, en el período de estudio se han sucedido seis alcaldes diferentes, abandonados de coaliciones inestables y cambiantes que han llevado al gobierno a postulantes abiertamente opositores en tres ocasiones.

La “operacionalización” del planteamiento teórico también ha sido objeto de diseño cuidadoso (tabla 2). Con el objeto de contar con la mayor cantidad de “implicaciones observables” de la relación teorizada, se identificaron series de “indicadores” para los factores causales y el resultado de interés. Esto permitió enriquecer su observación empírica, pero también demandó un esfuerzo mayor en términos de recolección de información.

Para el resultado de política, las fuentes principales de datos han sido documentos institucionales elaborados por distintas dependencias municipales, así como por organismos no gubernamentales e investigadores independientes. En particular, fue decisivo el acceso a la base de datos de proyectos aprobados en el marco del PP entre 2001 y 2011, aunque dicha información no se extendiera al período 1995-1997.

En cuanto al factor de los incentivos políticos, se realizaron ocho entrevistas a profundidad con informantes claves para los distintos períodos de gobierno abarcados en el estudio. Estas entrevistas semiestructuradas se organizaron de acuerdo a los aspectos establecidos en la literatura y fueron aplicadas a figuras provenientes del mundo político, social, académico e institucional.

Finalmente, con respecto a la capacidad organizativa de la sociedad civil, estas ocho entrevistas fueron complementadas con la aplicación de treinta y dos entrevistas estructuradas a representantes, voceros o miembros de organizaciones de la sociedad civil de Pasto. Estas organizaciones no fueron escogidas bajo un diseño muestral y, por tanto, los datos recolectados carecen de representatividad;

aun así, sirvieron para confirmar informaciones recolectadas por medios documentales y entrevistas.

La institucionalización del PP de Pasto (1995-2016)

El municipio de San Juan de Pasto es la ciudad capital del departamento de Nariño. Está ubicado al suroccidente de Colombia. Con una extensión de 1.131 kilómetros cuadrados (Km^2), Pasto alberga a poco más de 450 mil habitantes ([Departamento Nacional de Planeación, 2017](#)). A nivel político-administrativo, el municipio está dividido en 12 comunas urbanas y 17 corregimientos rurales, a los cuales pertenecen, respectivamente, 414 barrios y 158 veredas ([Alcaldía de Pasto, 2016b](#)).

La relación de Pasto con la nación colombiana ha estado históricamente marcada por desencuentros y disputas políticas y territoriales que han jugado un rol determinante en la configuración de los procesos políticos locales ([Montenegro, 2002](#)). Sobre esta dinámica han influido diversos factores, de entre los cuales resaltan tres: i) las contradicciones derivadas de la histórica centralización del aparato estatal colombiano; ii) la tradición contestataria y de movilización arraigada en la región sur del país; y iii) la dinámica de institucionalización de la participación ciudadana abierta tras las reformas políticas nacionales de las décadas de 1980 y 1990. Estas tendencias combinadas han sido determinantes para que en Pasto se configure un ambiente particularmente propicio para la participación local (H. Montúfar, comunicación personal, 02 de junio de 2017).

El PP, localmente conocido como “cabildos abiertos”, fue inaugurado en 1995 tras al ascenso al gobierno local del exlíder guerrillero y exconstituyente Antonio Navarro Wolff. Inicialmente, se inauguró como una práctica de la zona rural, pero a partir de 2001 se extendió a todo el municipio. En su trayectoria, el proceso de institucionalización ha seguido una dinámica abierta e irregular, la cual puede ser organizada en función de cuatro etapas o momentos: experimentación (1995-1997); prueba fallida de ensayo (1998-2000); consolidación (2001-2011); y prueba de institucionalización (2012-2015) (ver más adelante, tabla 4). Este período abarca 7 administraciones municipales que, en su mayoría y a pesar de las diferencias de coaliciones electorales y organizaciones partidistas, han reivindicado la etiqueta de “gobiernos alternativos” (tabla 3).

En efecto, el proceso de institucionalización no ha seguido una trayectoria lineal sino que ha pasado por distintas fases con desempeños diferenciales, incluyendo la temprana y coyuntural suspensión de la política. Como se intenta demostrar en este tra-

Tabla 1: Selección del caso de estudio

Casos	Y:	Inst.	Y:Inst.	X ₁ :	So-	X ₂ :	In-	X ₃ :	Des-	X ₄ :	Ta-	X ₅ :	marco
	(mínimo)		(máximo)	ciudad	or-	centivos	del	centra-	lización	maño	del	normativo	
				civil	ganizada	políti-	cos	lización	fiscal	municipio	favorable	(Constitu-	ción)
Porto Alegre, Brasil (1989)	1		0	1		1		1		1		1	
Santo André, Brasil (1989)	1		0	0		1		1		1		1	
Caroní, Venezuela (1990)	1		0	1		1		0		1		0	
Montevideo Uruguay (1990)	1		0	1		1		0		1		0	
Belo Horizonte, Brasil (1993)	1		0	1		0		1		1		1	
Recife, Brasil (1993)	1		0	1		1		0		1		1	
Pasto, Colombia (1995)	1		1	1		1		1		1		1	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2: Diseño operacional de la investigación

Factores /resultado	Atributos (Dimensiones)	Implicaciones observables (Indicadores)
Incentivos políticos de alcaldes		Recompensa a partidarios Contacto con líderes comunitarios Promoción de la imagen del partido Vinculación previa entre dirigentes políticos-sociedad civil
Capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil	Capacidad organizativa	Densidad de organizaciones Antigüedad de organizaciones Regularidad y niveles de participación en selección de autoridades internas Formalización de organizativa interna
	Autonomía	Proporción de militantes/funcionarios en directivas de organizaciones Dependencia de recursos de instancias gubernamentales Existencia de vínculos directos entre organizaciones
Institucionalización del presupuesto participativo	Continuidad Sostenimiento Participación	Años continuos Variación de proporciones presupuestarias Variación de ámbitos temáticos o competenciales Cantidad de participantes Tipo de participantes Incidencia de participantes

Fuente: Elaborado por el autor a partir de [Huntington y Oszlak \(1972\)](#); [Kunrath Silva \(2007\)](#); [Wampler \(2008\)](#) y [Fedozzi et al. \(2013\)](#).

Tabla 3: Administraciones municipales en Pasto (1995-2016)

Período	Alcalde	Partido / Coalición Electoral	Orientación política / Ideológica
1995-1997	Antonio Navarro Wolff	Movimiento Todo por Pasto	Alternativa / izquierda
1998-2000	Jimmy Pedreros Narváez	Movimiento Todo por Pasto	Alternativa / izquierda
2001-2003	Eduardo Alvarado	Partido Socialdemócrata Colombiano	Alternativa / centro
2004-2007	Raúl Delgado	Movimiento Convergencia Popular Cívica	Alternativa / izquierda
2008-2011	Eduardo Alvarado	Movimiento Político Opción Pasto	Alternativa / centro
2012-2015	Harold Guerrero López	Partido Cambio Radical	Tradicional / derecha
2016-2019	Pedro Vicente Obando	Movimiento Ciudadano por Pasto	Alternativa / izquierda

Fuente: Elaborado por el autor a partir de RNEC(1994, 1997, 2007, 2015) y entrevistas (H. Montúfar, comunicación personal, 2 de junio de 2017; R. Figueroa, comunicación personal, 26 de mayo de 2017)

bajo, la institucionalización constituye un proceso abierto, dinámico, dependiente de la agencia, susceptible de avances y retrocesos, que se despliega en una tensión constante entre los cambios provenientes del entorno y las dinámicas intrínsecas del desarrollo institucional. Sin embargo, no se trata de un proceso plenamente contingente, ya que atiende tanto a una dinámica externa vinculada a la prevalencia de determinadas lógicas de acción entre los actores políticos y sociales, como a una dinámica interna, asociada a la secuencia de construcción de la propia institución.

En primer lugar, en cuanto a la dimensión temporal, se constata que la continuidad de la política no ha sido ininterrumpida. Su suspensión entre 1998 y 2000, durante la administración del alcalde Jimmy Pedreros, estuvo justificada por el intento de ampliar y profundizar la participación ciudadana (R. Figueroa, comunicación personal, 26 de mayo de 2017). Con ese propósito declarado se crearon las llamadas “Mingas de la Pastusidad”, que funcionaron como reuniones entre el alcalde, su equipo de gobierno y representantes comunitarios en función de “discutir” los problemas de la comunidad y definir conjuntamente cursos de acción. Sin embargo, la experiencia se restringió a determinados sectores, careció de una metodología mínima y no condujo a definiciones presupuestarias, con lo cual tendió a generar desencanto entre los participantes. Esta constituyó solo una dimensión de la crisis confrontada por esta administración, que culminaría marcada por serias denuncias de corrupción y un extendido desprestigio (Betancourt, 2005).

De esta manera, la interrupción temprana y sus efectos políticos adversos contribuyeron a retroali-

mentar la experiencia inicial, reforzar su legitimidad y estimular su readopción. Esta suspensión puede además ser contrastada con el momento de puesta a prueba de la institucionalización (2012-2016), en el cual, a pesar de repetirse el ascenso de un alcalde con una estructura de incentivos adversa al PP, la mayor capacidad organizativa y autonomía de la sociedad civil, así como su mayor grado de apropiación de la política, determinaron su continuidad.

El atributo o dimensión cuantitativa de la política constituye sin duda el aspecto más débil del proceso de institucionalización. El monto absoluto de recursos invertidos a través del PP alcanzó su pico en el período 2001-2003 y desde entonces ha seguido un comportamiento irregular. En términos relativos, con respecto a la suma de los presupuestos anuales de cada período, la caída es mucho más visible. El techo en términos porcentuales se alcanzó en la primera administración de Eduardo Alvarado (2001-2003) (8,85%), mientras que el nivel más bajo se produjo en la gestión 2012-2015 (0,93%) (Figura 1).

Estos datos, sin embargo, se refieren a los montos “aprobados” durante cada vigencia. Debido a los retrasos en la ejecución de los proyectos y a las deficiencias en la estimación de sus costos, las cantidades no corresponden a los montos efectivamente “ejecutados”. Aunque se carece de los datos en serie para todo el período, son posibles dos puntualizaciones. En el período 2004-2007, aunque se aprobaron proyectos por 26 mil millones de pesos, la ejecución realizada ascendió a más de 45 mil millones; esto significa que, en lugar del 3,12% del presupuesto total, el PP consumió el 5,28%. En el

período 2012-2015, si bien solo se aprobaron recursos por 13.688 millones de pesos (0,93%), la ejecución casi triplicó esta cifra y alcanzó los 38.358 millones (2,61%).

A pesar de esta inestabilidad presupuestaria, el número de proyectos aprobados en cada administración muestra un comportamiento estable. El máximo de proyectos aprobados (542) se alcanzó en la fase de experimentación (1995-1997), lo que demuestra la apuesta inicial por procesar a través del PP pequeñas inversiones de alcance microlocal, dispuestas para mejorar la infraestructura comunitaria. Esta propensión a las microinversiones se mantendría en las siguientes administraciones, conservando un ritmo de aprobación de proyectos relativamente regular: 440 en el período 2001-2003; 334 entre 2004 y 2007; 505 en el período 2008-2011; y 457 en 2012-2015 (figura 2).

A diferencia de los atributos cuantitativos, la política muestra una evolución favorable en el aspecto cualitativo. Aunque se carece de los datos para el período 1995-1997,² la diversificación sectorial se constata en la caída progresiva de la concentración de proyectos en las tres áreas más priorizadas: de un 58,4% en el período 2001-2003 a un 39,6% entre 2012-2015. Es resaltante que, entre estas tres primeras áreas, se registra presencia de al menos un ámbito de carácter social o ambiental. En ese sentido, temáticas como educación, deportes, cultura y gestión ambiental han aparecido entre las más priorizadas en las distintas administraciones (figura 3).

Finalmente, el atributo que ha mostrado un comportamiento más positivo es el de la participación en el PP. En términos absolutos, se registra una lenta pero progresiva expansión, mientras que en términos relativos, la participación se ha mantenido estable, moviéndose entre el 1,4 y el 1,6% de la población total. La excepción es el período inicial (1995-1997), aunque debe tenerse en cuenta que el 2,65% alcanzado corresponde únicamente a la población rural, lo que en todo caso demuestra la existencia de una mayor propensión a la participación entre los habitantes de esas zonas (figura 4).

Por otro lado, es destacable la progresiva diversificación de los actores participantes en la política. Por un lado, se ha mantenido un núcleo duro de actores participantes que ha incluido a las principales instancias de organización y representación territorial y comunitaria (juntas de acción comunal y juntas administrativas locales). Por el otro, se ha logrado incorporar lenta pero progresivamente a otro tipo de actores sociales, vinculados a determinados

²Como indicó una exfuncionaria municipal, estos registros se extraviaron del archivo municipal (P. Narváez, comunicación personal, 02 de junio de 2017).

grupos poblacionales, sectoriales y temáticos.

Resalta el avance en la incorporación de población juvenil, indígena y femenina, así como la de organizaciones no gubernamentales (ONG) que han asumido roles de asesoramiento y asistencia técnica. Aunque la diversidad de la participación en el PP no alcanza la lograda en los procesos de formulación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD),³ los actores que en cualquier ocasión se han integrado al PP han tendido a mantener su participación en la arena en las siguientes convocatorias. Esto se evidencia en las entrevistas aplicadas como parte de esta investigación a representantes de organizaciones sociales: un 70% de las organizaciones que admitieron participar en el PP en alguna vigencia, mantuvieron su participación en las subsiguientes.

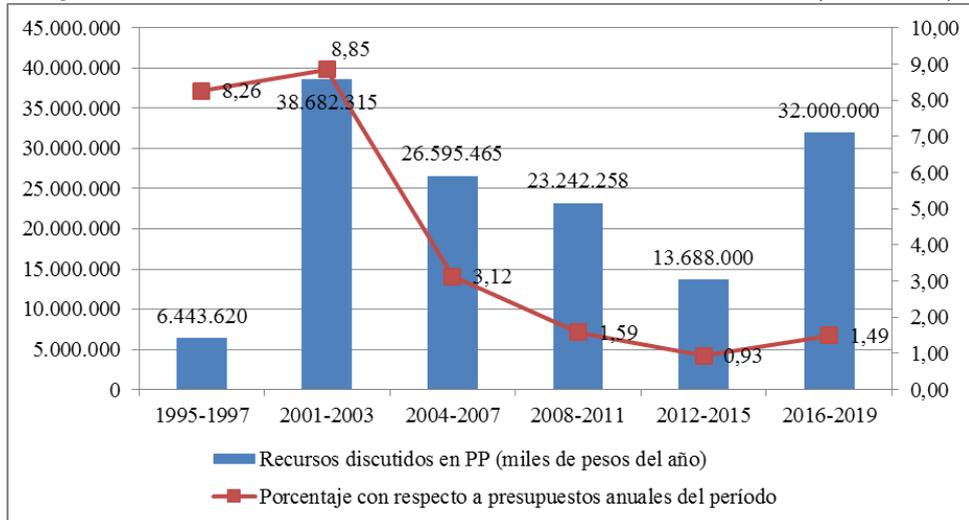
Junto a esta evolución temporal, cuantitativa y cualitativa, el PP ha pasado por un proceso gradual de formalización de reglas y complejización metodológica. En efecto, la política inició con un marco procedimental muy general y básico, basado en talleres de formulación y sesiones de aprobación con presencia restringida de representantes comunitarios. A partir de su extensión a la zona urbana, en 2001, el PP fue adquiriendo mayor formalidad, con lo cual se incorporaron etapas preparatorias (precabildos) y de seguimiento (poscabildos), con un énfasis especial en la capacitación previa de los participantes y la optimización del control participativo de la ejecución de los proyectos.

En segundo lugar, aunque se ha mantenido como una política “paralegal”, sin normativa jurídica propia, se ha avanzado en el diseño de reglas y normas internas para la reglamentación del proceso. Una particularidad es que la formulación de la reglamentación ha sido también sometida a la discusión con los actores participantes, estableciéndose una convención informal por la cual todas las administraciones entrantes deben “legitimar” sus propuestas de reforma mediante la participación y deliberación colectiva.

Finalmente, en tercer lugar, el PP ha adquirido de manera progresiva centralidad en la planificación municipal. En contraste con los primeros PMD, que establecían un compromiso general con la participación, a partir de 2008 se ha mantenido la tendencia a comprometer la aplicación precisa de esta política, en ocasiones con estipulaciones específicas sobre la frecuencia, el diseño y las previsiones presupuestarias.

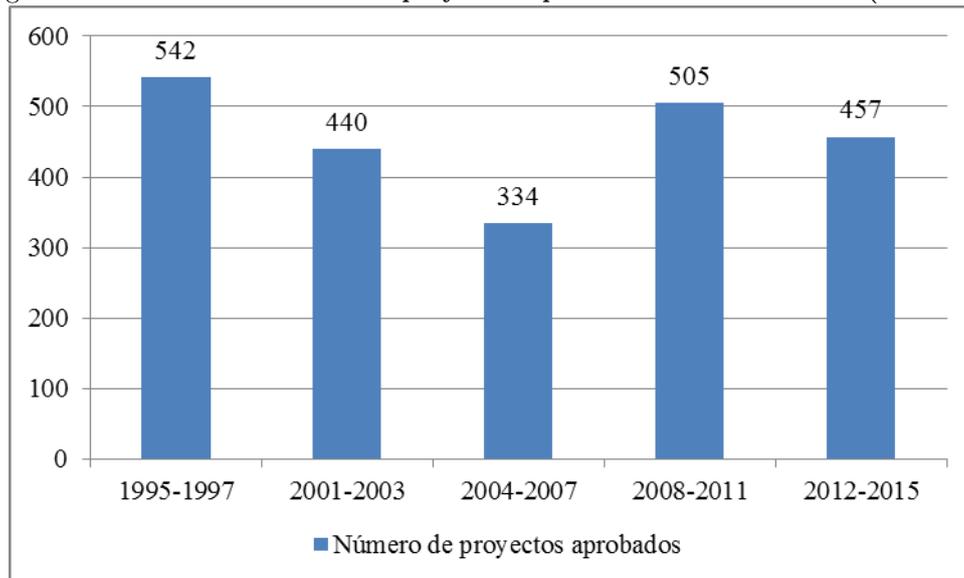
³En la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo han participado representantes del sector privado, iglesias, estudiantes, gremios profesionales, entre otros. En el proceso del año 2008, para formular el PMD de la segunda administración de Eduardo Alvarado, se logró una participación de más de 9.600 personas (Lara, 2009).

Figura 1: Dimensión cuantitativa: recursos invertidos en el PP (1995-2016)



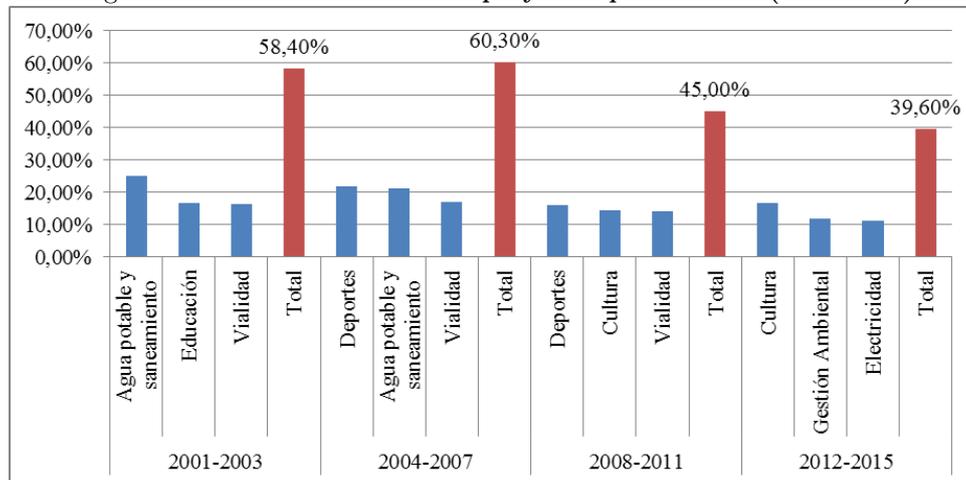
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Alcaldía de Pasto (2015, 2016a, 2017b, 2017a). *Nota: Para el período 2016-2019 se manejan proyecciones tanto de la inversión en PP como del Plan Plurianual de Inversiones.

Figura 2: Dimensión cuantitativa: proyectos aprobados a través del PP (1995-2015)



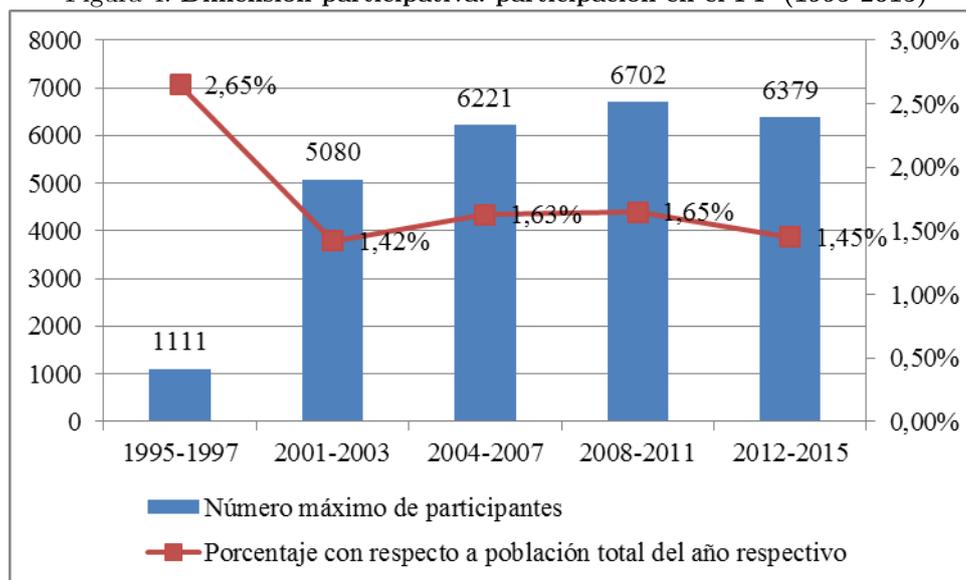
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Alcaldía de Pasto y MHCP (2013); Alcaldía de Pasto (2017b, 2017a).

Figura 3: Dimensión cualitativa: proyectos por sectores (2001-2015)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de Alcaldía de Pasto (2017b, 2017a).

Figura 4: Dimensión participativa: participación en el PP (1995-2015)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de Burgos (1999); Parra (2002); Torres y Vallejo (2007); Oficina de Cabildos (2011); Alcaldía de Pasto (2015).

Como se señala en la discusión teórica, la secuencia de la construcción institucional ha sido también determinante. La política inicialmente se arraigó en forma de una narrativa coherente con una práctica social tradicional, y luego fue progresivamente configurándose a través de reglas, las cuales, al no adquirir carácter obligatorio, mantuvieron la flexibilidad requerida para adaptarse a los distintos cambios contextuales, redundando en una institucionalización más resistente.

En ese sentido, la continuidad del PP, aun si sujeta a altibajos, no solo se ha logrado en ausencia de una norma legal o estructuras organizativas formalmente diseñadas para institucionalizarlo. En realidad, la ausencia de regulaciones rígidas, es decir, el mantenimiento de las reglas como patrones flexibles e informales cuya modificación y cumplimiento dependen de la voluntad de los actores integrados en la arena de la política, ha sido clave para que el PP satisfaga los criterios de buen diseño institucional (Goodin, 1996) y alcance la institucionalización.

En efecto, la política inició como una práctica considerada legítima por su conexión con la narrativa de la participación, la cooperación y la concertación como rasgos identitarios e idiosincráticos de la población local. Esto explica que la práctica asumiera sus valores de esta tradición. De esta particularidad se deriva la fuerte resistencia social y comunitaria a la legalización, manifestada durante un largo ciclo en el que se produjeron varios intentos fallidos de regulación formal en el Concejo Municipal. El argumento central de esta negativa ha sido claro: se trata de un proceso legitimado por la comunidad, patrimonio de la ciudad, que no debe ser cooptado para ser sometido a una lógica estatal burocrática limitante y restrictiva (H. Montúfar, comunicación personal, 2 de junio de 2017).

Al desarrollarse como una práctica abierta e incluyente, sin reglas rígidas ni parámetros formales específicos, se ha asegurado una alta adaptabilidad. La primera ventaja de esto tiene que ver con que las reglas y la metodología fueron definidas dentro de la arena de la política, atendiendo a su propia lógica, evitando que se produjeran desalineaciones flagrantes entre la narrativa y la práctica instituidas, por un lado, y las reglas, por el otro.

La segunda ventaja tiene que ver con la capacidad de aprendizaje de la política y la posibilidad de conectar las lecciones adquiridas con el proceso de reformas de manera inmediata y casi directa (C. Lara, comunicación personal, 26 de junio de 2017). Los ejercicios de evaluación realizados al inicio de las administraciones proveyeron de insumos socio-técnicos a la política y dotaron de legitimidad sus reformas.

La tercera, finalmente, se vincula con la capacidad de la política de admitir y acomodar en su seno diversas alternativas de diseño, lo que ha conducido a que las diferencias en torno a la misma se procesen como variantes internas y no a través del planteamiento de iniciativas sustitutivas. Esto es muy relevante, teniendo en cuenta la amplia oferta participativa provista por la legislación nacional y la fuerte discrecionalidad de los alcaldes en la gestión de la participación municipal, fuentes a las que se pudo acudir en busca de alternativas. En efecto, el que las alternativas en términos de asignación presupuestaria, alojamiento institucional, derecho de participación, potestad de iniciativa y métodos de priorización y aprobación, hayan podido ser discutidas y decididas dentro de la política, ha sido determinante para que diversos alcaldes conserven interés en mantenerla, y segmentos de la sociedad organizada se mantengan motivados a participar en ella.

Estas evidencias, si bien no revelan un comportamiento lineal, permiten identificar la existencia de “pisos” e “intervalos” sobre los cuales la política ha evolucionado, tanto en sus aspectos de reglas y metodología como de funcionamiento y desempeño. El rango de variabilidad admitido por la política y el mantenimiento de una fuerte legitimidad ante cambios de desempeño han sido factores claves de su sostenimiento, pero que aluden solo a la dimensión “interna” de la institucionalización. La explicación de la institucionalización exige considerar su dimensión “externa”, referida a la interacción, en ocasiones armónica y en otras tensa, de dos lógicas de acción, una proveniente del ámbito político y otra del ámbito social.

El rol del alcalde y la sociedad civil en el PP de Pasto

El singular proceso de institucionalización de la política de PP de Pasto puede ser explicado por la convergencia de dos lógicas de acción dominantes entre los actores políticos y sociales del municipio. En tanto la política se ha construido a partir de una iniciativa político-administrativa, la cual encontró acogida y correspondencia entre los actores sociales, quienes se apropiaron de ella y la legitimaron, su mantenimiento y actualización durante siete períodos gubernamentales ha sido el producto de la interacción entre lógicas de acción políticas y sociales. Se trata de la dinámica tejida entre los incentivos políticos de los sucesivos alcaldes y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil, particularmente de aquellos segmentos del asociativismo comunitario que han encontrado en el PP una arena en la que procesar sus demandas y gene-

rar soluciones colectivas a sus problemas.

Sin embargo, la influencia del alcalde y la sociedad civil no ha sido lineal ni estática sino dinámica y cambiante. En cada momento de la institucionalización puede identificarse también un momento de la relación entre ambos actores y sus lógicas de acción. De este modo, se traza una evolución que va desde una alta dependencia del alcalde como actor singular, cuya iniciativa política puede explicarse por el influjo de una estructura de incentivos favorable, asociada a la trayectoria de izquierda de la élite gobernante y su apuesta por un modo alternativo de gobierno, a una interdependencia más compleja entre el alcalde y las organizaciones participantes, en la cual la autonomía del alcalde como decisor legalmente habilitado para formular el presupuesto municipal se encuentra restringida por la agencia de actores de la sociedad civil bien organizados y con autonomía significativa frente a la sociedad política local.

El proceso ha seguido cuatro etapas, cada una determinada no solo por un estadio de la institucionalización sino por una particular combinación de las dos lógicas de acción consideradas determinantes. Esto ha permitido identificar una trayectoria marcada por tres grandes momentos (tabla 4).

Un primer momento, conformado por las etapas de experimentación inicial y ensayo de alternativas, está marcado por la plena discrecionalidad del alcalde como responsable legal de la formulación presupuestaria. En este momento, la estructura de incentivos que enfrenta el alcalde para ceder autoridad decisoria o limitar la participación a un mero ejercicio consultivo es determinante de la adopción, primero, y suspensión, después, de la política. El intento de establecer redes con la dirigencia comunitaria y proyectar la gestión como una alternativa “exitosa” frente a los partidos tradicionales impulsó la adopción inicial de la política, entonces en boga debido a su éxito en Porto Alegre. La institucionalización en esta fase es débil, en tanto se trata de una política recién adoptada. Su inserción avanza parcialmente a nivel de narrativas y prácticas, manteniendo una gran informalidad y un escaso desarrollo de reglas.

Un segundo momento, correspondiente a la consolidación institucional, se caracteriza por la alineación favorable de un conjunto de incentivos políticos que estimulan al alcalde a mantener y reforzar la política y una progresiva apropiación de la misma por segmentos de la sociedad civil, cuya organización y autonomía se ve progresivamente favorecida por las oportunidades para capacitarse, establecer redes e incidir en la toma de decisiones públicas (Parra Erazo, 2002). Por un lado, los alcaldes suce-

sivos son recompensados por mantener y fortalecer la política, no solo a nivel interno por las organizaciones comunitarias y sus bases de apoyo, sino a nivel externo, por instancias nacionales e internacionales de promoción de la participación. Por el otro, estas organizaciones sociales y comunitarias son objeto de intensos procesos de capacitación tecnopolítica organizados por el gobierno local, reciben apoyo institucional para fines de fortalecimiento organizacional, y desarrollan experiencias y aprendizajes en actividades críticas como la negociación (entre ellas y con el poder político), la deliberación, la movilización y la formulación y seguimiento de proyectos.

Esta interacción es determinante de la estabilidad adquirida por la política durante una década (2001-2011), al dificultar la anulación unilateral y obligar a que las reformas se adoptaran de manera participativa. La institucionalización se consolida en forma de narrativa y práctica, y se avanza en la construcción de reglas internas, cuyas reformas se procesan de manera continua dentro de la arena de la política. La propia agencia de los actores bloquea la formalización legal de la política en el Concejo Municipal, asegurando así su flexibilidad y resguardando su conexión con las prácticas tradicionales establecidas en la sociedad civil.

Finalmente, un tercer momento, de puesta a prueba de la institucionalización (2012-2016), se caracteriza por el viraje de los incentivos políticos. Esta etapa se inicia con el ascenso de un alcalde “gerente”, proveniente del mundo empresarial y apoyado por las fuerzas políticas tradicionales. A diferencia de la experiencia de suspensión previa, en esta fase el alcalde se confronta a una sociedad civil más organizada, con fuerte autonomía y una significativa apropiación de la política, la cual ejerce presión sobre los actores políticos, contribuye a alterar los incentivos del alcalde y logra el mantenimiento de la política.

En esta fase el rol de los actores sociales es determinante, lo que evidencia la constitución de una arena de la política más compleja, en la cual el mandatario local ha perdido el control discrecional sobre la toma de decisiones acerca de la continuación o terminación de la política, limitando su ejercicio de poder a la reforma de sus reglas internas. Tras el ascenso de un nuevo alcalde “alternativo”, en 2016, la institucionalización se afianza, resolviendo la contradicción entre narrativa-práctica establecidas y nuevas reglas, forzando la readopción de unas reglas “consistentes”. La superación del desafío es evidencia determinante de la fortaleza institucional alcanzada.

Aunque en la tabla 4 se presenta una versión sim-

Tabla 4: Rol del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del PP (1995-2016)

Fase	Rol del alcalde	Rol de la sociedad civil	Institucionalización
Adopción (1995-1997)	Muy determinante	Poco determinante	Débil. Parcialmente a nivel de narrativas y prácticas
Suspensión (1998-2000)			
Consolidación (2001-2011)	Determinante	Determinante	Moderada. Consolidación a nivel de narrativas y prácticas Desarrollo de reglas (informales)
Prueba (2012-2016)	Determinante	Muy determinante	Fuerte. Realineamiento de narrativas / prácticas / reglas (informales)

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Kunrath Silva (2007); Wampler (2008); Fedozzi *et al.* (2013); Lowndes y Roberts (2013).

plificada, es necesario insistir en que la evolución de la política no responde a una trayectoria lineal sino que está sujeta a la continua interacción entre institución y contexto, en una dinámica abierta, tensa y disputada. El proceso es así complejo e irregular, pero se inscribe en una tendencia general al sostenimiento o robustecimiento de la política como regla, criterio o arena de toma de decisiones.

Conclusiones

La institucionalización de las políticas ha recibido relativamente poca atención, al menos si se la compara con problemáticas como el diseño, la falla o el cambio de políticas. En este artículo se intenta aportar a la comprensión de este fenómeno desde el análisis de políticas, adoptando como ámbito de estudio el PP. A partir de la interrogante sobre ¿qué factores inciden en la institucionalización del PP?, se apunta a que los incentivos políticos enfrentados por los alcaldes para ceder autoridad decisoria a una instancia participativa, por un lado, y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil local, por el otro, son factores determinantes de la institucionalización del PP. El caso de Pasto (1995-2016) es seleccionado con el objeto de poner a prueba (y retroalimentar) esta hipótesis.

En Pasto se evidencia un abierto y flexible proceso de institucionalización del PP. Además de la continuidad casi ininterrumpida de la política, ocurrida en el marco de sucesivos cambios de gobierno, se evidencia un desempeño relativamente positivo en términos de capacidad de atraer temas o asuntos de la gestión municipal y a actores sociales con el fin de incidir en la toma de decisiones presupuestarias. La proporción presupuestaria efectivamente controlada por la política, sin embargo, ha muestra-

do un desempeño más irregular.

Este resultado de política ha sido el producto de la interacción entre dos factores. Por un lado, la mayoría de los alcaldes y equipos de gobierno que han ejercido el poder en el período han confrontado una estructura de incentivos políticos favorable al fortalecimiento o, cuando menos, mantenimiento de la política. Los incentivos de reunir apoyo para un movimiento nuevo entre el liderazgo comunitario y posicionar al gobierno como ejemplo de una administración alternativa exitosa, avalado por el intento de emular los positivos resultados que en este sentido se estaban produciendo en Porto Alegre, fueron determinantes de la adopción inicial de la política. En su readopción y extensión a partir de 2001 fue muy influyente además el balance positivo que se había producido en la primera administración, lo que sin duda desató una competencia política por apropiarse de la propuesta y utilizarla con fines de legitimación, tanto interna, entre los grupos organizados y electores del municipio, como externa, en la comunidad nacional e internacional de la participación.

La propia dinámica de consolidación de la política creó las condiciones y aportó los recursos para el progresivo fortalecimiento de la sociedad civil, un factor que se demostró determinante una vez se produjo un quiebre en los incentivos políticos. En efecto, la presencia persistente en la arena de organizaciones de la sociedad civil, una expresión de la creciente institucionalización del PP, estimuló un relativamente extendido sentido de apropiación social de la política sin conllevar una concomitante pérdida de autonomía. La fortaleza en términos organizativos lograda por estos actores fue clave para evitar que el alcalde “gerente” y su equipo de gobierno dieran por terminada la política: la movilización de los actores y su presión sobre el ejecutivo y

legislativo municipales aseguraron la incorporación de la política en el PDM, mantuvieron la resistencia al cambio de las reglas y metodología del proceso y promovieron el castigo electoral a la administración saliente mediante una amplia movilización en favor del candidato opositor que prometía retomar el modelo “original” de cabildos.

Varios hallazgos del estudio pueden ser valiosos para retroalimentar el debate sobre la institucionalización de las políticas. Aquí conviene destacar tres. En primer lugar, el caso apunta a las limitaciones de la concepción formal-legal de la institucionalización. Este resultado se ha logrado no solo en ausencia de una regulación formal, sino en parte gracias a dicha ausencia.

En segundo lugar, a partir de los aportes teóricos de [Lowndes y Roberts \(2013\)](#), ha sido posible observar la dimensión interna del proceso de institucionalización. Esta dimensión ha ejercido una influencia complementaria, evidenciando que el modo y secuencia en que se construye la política, particularmente su conexión inicial con las narrativas y prácticas dominantes en el contexto, y su materialización en reglas flexibles y adaptables, pueden contribuir a fortalecer el proceso de institucionalización.

En el caso de Pasto, la inserción de la política en un núcleo fuerte compuesto por narrativas y prácticas la ha dotado de legitimidad y le ha asegurado claridad en sus valores, lo que ha resultado clave para superar problemas y déficits de eficacia, materializados en retrasos y acumulación de proyectos sin ejecutar. Por otro lado, la informalidad de las reglas ha posibilitado que su diseño se realice dentro de la política, lo que ha asegurado un mayor margen de adaptabilidad y, consecuentemente, ha estimulado a los actores a canalizar los esfuerzos a la reforma más que a la terminación de la política. De esta manera, la política ha sido capaz de acomodar varias alternativas e intereses en su perímetro.

En tercer lugar, se ha intentado relevar la dimensión temporal, consustancial a la naturaleza procesual de la institucionalización. La identificación de las cuatro etapas, inducida por la información empírica, permite observar una trayectoria clara de la innovación experimental al desafío contextual, pasando por una fase intermedia de consolidación. Cabe preguntarse si estos momentos son identificables en otros contextos y ámbitos en los que sea posible estudiar la institucionalización y si tienen, en efecto, una utilidad explicativa y no solo heurística.

Finalmente, algunas implicaciones teóricas se desprenden de este trabajo, sobre todo referidas al estudio del cambio y la estabilidad institucional.

En primer lugar, se aboga por entender la institucionalización de manera compleja, como un proceso abierto a tensiones permanentes y, en consecuencia, susceptible a retrocesos. Se trata de percibirla como una dinámica dependiente de la agencia, cuya evolución puede ser explicada por la interacción continua entre la institución y su entorno. Así como el cambio es producido por determinadas coaliciones de actores, la “estabilidad” es también el producto de acciones de determinados agentes, quienes alinean sus comportamientos e invierten recursos en función del mantenimiento de una determinada institución.

En segundo lugar, este razonamiento se distancia de las perspectivas neoinstitucionalistas que, como la del path dependence, conciben el cambio y la estabilidad como procesos diferentes (modelo stop-go) ([Immergut, 2006](#)). El cambio y la estabilidad son concebidos como dos “momentos” de un mismo proceso, que no responden a factores o lógicas distintas ([Lowndes y Roberts, 2013](#)). Incluso, pueden suceder simultáneamente en distintos niveles institucionales. Este señalamiento, sin embargo, no implica asumir que los momentos “fundacionales” de determinada institución no sean relevantes y produzcan efectos sostenidos en el tiempo: en realidad, como se evidencia en el caso, las decisiones iniciales adoptadas por el alcalde “innovador”, particularmente la de evitar la legalización de la política y construirla a partir de las narrativas y prácticas instaladas en el sector rural, fueron determinantes de su peculiar proceso de institucionalización.

Por último, es preciso aclarar que la institucionalización no implica el “congelamiento” de determinados patrones de conducta. La clave de la institucionalización reside en la capacidad de la institución para adaptarse a los cambios del entorno, sin perder su conexión con los valores esenciales. Es por ello que, para el caso de Pasto, se destaca como una evidencia de institucionalización la capacidad de la política de superar varios cambios de grupos y coaliciones políticas en el poder, teniendo en cuenta que este es una de las fuentes más habituales de terminación de las políticas.

Referencias

- Alcaldía de Pasto (2015). Rendición de Cuentas. Presupuesto Participativo.
- Alcaldía de Pasto (2016a). Plan de Desarrollo Municipal: Pasto educado constructor de paz 2016-2019.
- Alcaldía de Pasto (2016b). Planeación Local y Presupuesto Participativo 2016-2017. Construyendo

- un modelo de identidad democrática y participativa.
- Alcaldía de Pasto (2017a). Compromisos adquiridos. Presupuesto participativo. Vigencia 2001-2008.
- Alcaldía de Pasto (2017b). Compromisos adquiridos. Presupuesto participativo. Vigencia 2009-2011.
- Alcaldía de Pasto y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). Informe de evaluación ex-post. Proceso de presupuesto participativo Cabildos.
- Allegretti, G., Garcia Leiva, P., y Paño Yanez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. CEDMA.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2016). *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. University of Michigan Press.
- Betancourt, V. (2005). *Por qué fracasó el estadio La Pastusidad*. Tesina de especialización, Escuela de Administración Superior Pública.
- Burgos, L. (1999). *Cabildo abierto en Pasto: un paso en el desarrollo de la participación comunitaria*. Tesina de especialización, Escuela de Administración Superior Pública.
- Cabannes, Y. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo. *Quito. UN-Hábitat*.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1):7-31.
- Departamento Nacional de Planeación (2017). Ficha de caracterización territorial: Municipio de Pasto. Código 52001.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, volumen 104. México D.F.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, pp. 97-124. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fedozzi, L., Furtado, A., Bassani, V. D. S., Macedo, C. E. G., Parenza, C. T., y Cruz, M. (2013). Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante. *Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann*.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., y Jarque, M. (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI editores, México D.F.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, Quito.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo. *América Latina: Éxito, fracaso y cambio. Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2):3-28.
- Goodin, R. E. (1996). Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional*, pp. 13-74, Barcelona. Gedisa.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1):73-89.
- Huntington, S. P. y Oszlak, O. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós Ibérica,, Barcelona.
- Immergut, E. M. (2006). Historical-institutionalism in political science and the problem of change. En *Understanding Change*, pp. 237-259. Springer, Basingstoke.
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Powell, W. y DiMaggio, P., editores, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 193-215. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Kunrath Silva, M. (2007). Relatório Final-Mapa do associativismo em Porto Alegre. *UFRGS/Observa-POA*.
- Lara, C. (2009). Democratizamos a Colombia. En Santana, P., editor, *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Memoria del 1er. Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo: Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, pp. 45-47, Bogotá. Corporación Viva la Ciudadanía.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.

- Méndez, J. L. (2010). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas. En Aguilar, L., editor, *Política Pública*. Siglo XXI editores, México D.F.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Powell, W. y DiMaggio, P., editores, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 79–103. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (53).
- Montenegro, A. (2002). *Una historia en contravía: Pasto y Colombia*. Malpensante, Bogotá.
- Oficina de Cabildos (2011). De la experiencia de presupuesto participativo a la profundización de la democracia. Sistematización Cabildos 2008-2011.
- Parra, Ó. (2002). Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una Vivencia. *Pasto*. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/1984005.pdf>.
- Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4):261–276.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). La institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. En Arias, X. y Caballero, G., editores, *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, volumen 36, p. 157. CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40):21–39.
- Torres, G. y Vallejo, M. (2007). Planeación y presupuesto participativo de Pasto. Sistematización participativa del proceso 2004–2007.
- Wampler, B. (2007). A guide to participatory budgeting. En *Participatory budgeting*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1):61–81.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications, Thousand Oaks.