



*Comprometidos con  
el medioambiente*

El presupuesto participativo  
Orígenes, transformaciones y límites a partir  
de diversas experiencias locales

---

María Fernanda Ramírez Brouchoud

María Helena Franco Vargas

–Editoras académicas–



El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales / María Fernanda Ramírez ... [et al] ; María Fernanda Ramírez Brouchoud, María Helena Franco Vargas, editoras académicas. – Medellín: Editorial EAFIT, 2020  
304 p.; 24 cm. -- (Colección Académica).

ISBN 978-958-720-689-0

ISBN: 978-958-720-690-6 (versión EPUB)

1. Participación ciudadana - América Latina. 2. Administración pública – América Latina.  
3. Política pública - América Latina. 4. Participación ciudadana - Medellín (Colombia).  
5. Administración pública – Medellín (Colombia). 6. Política pública - Medellín (Colombia). I. Echeverri-Pineda, Cristina. II. Ramírez Brouchoud, María Fernanda, edit.  
III. Franco Vargas, María Helena, edit. IV.  
Tít. V. Serie

351 cd 23 ed.

P942

Universidad EAFIT – Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

El presupuesto participativo.

Orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales

Primera edición: marzo de 2021

© María Fernanda Ramírez Brouchoud, María Helena Franco Vargas  
–Editoras académicas–

© Editorial EAFIT  
Carrera 49 No. 7 sur - 50  
Tel.: 261 95 23, Medellín  
<http://www.eafit.edu.co/fondoeditorial>  
e-mail: [fonedit@eafit.edu.co](mailto:fonedit@eafit.edu.co)

ISBN: 978-958-720-689-0

ISBN: 978-958-720-690-6 (versión EPUB)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587206890lr0>

Edición: Marcel René Gutiérrez

Diseño y diagramación: Alina Giraldo Yepes

Imagen de carátula:123524782, ©shutterstock.com

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

# Agradecimientos

---

## Universidad EAFIT

Adolfo Eslava Gómez – Decano de la Escuela de Humanidades

Mauricio Uribe López – Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Sara Vélez Zapata – Líder de Planeación y Descubrimiento Formativo. Vicerrectoría de Descubrimiento y Creación

Catalina López Otálvaro – Jefe Oficina de Posgrados. Vicerrectoría de Descubrimiento y Creación

Jorge Giraldo Ramírez – Profesor Titular. Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Gloria López Lopera – Profesora del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Juan Rafael Peláez Arango – Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Esteban Hoyos Ceballos – Profesor de la Escuela de Derecho

Mateo Valencia Grisales – Comunicador Social y Periodista

Luis Miguel Marín – Ingeniero de Sistemas

Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Centro de Estudios en Lectura y Escritura – CELEE

Laboratorio de datos del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas – DataPol

## Universidad de Antioquia

Omar Alonso Urán Arenas – Profesor del Departamento de Sociología. Grupo Cultura, Política y Desarrollo Social

Biblioteca Central Carlos Gaviria Díaz



# Contenido

---

Presentación.....	13
-------------------	----

## Introducción

<i>María Fernanda Ramírez Brouchoud</i> <i>y María Helena Franco Vargas.....</i>	19
El punto de partida .....	19
La apuesta teórica y los objetivos.....	24
Aspectos metodológicos y organización del texto .....	27
Referencias y bibliografía.....	35

## Presupuesto participativo en Medellín: un balance bibliográfico 2007-2019

<i>Cristina Echeverri-Pineda y Daniela Báez Morales .....</i>	39
Introducción.....	39
1. Participación ciudadana y planeación participativa ....	41
1.1 Participación ciudadana, gestión pública y desarrollo local.....	42
1.2 Planeación participativa .....	45
2. Desafíos en la implementación .....	48
2.1 Desafíos externos .....	48
2.2 Desafíos internos.....	50
3. Comparaciones entre localidades.....	52
4. Educación .....	56
5. Economía solidaria.....	58

Conclusiones .....	59
Referencias y bibliografía.....	60

## El presupuesto participativo de Medellín en los planes de desarrollo 2004-2016

*Cristina Echeverri-Pineda, Jacobo Morales David*

*y María Camila Roldán Duque.....* 65

Introducción..... 65

1. El presupuesto participativo en los planes de  
desarrollo..... 67

1.1 Los planes de desarrollo..... 68

1.2 Acercamiento normativo a los planes de desarrollo  
en Colombia..... 69

1.3 Modelos de gestión en los planes de desarrollo  
de Medellín 2004-2016 ..... 71

2. Presupuesto participativo y planes de desarrollo  
de Medellín 2004-2016..... 73

2.1 Un análisis comparado entre los planes  
de desarrollo..... 77

2.2 Instrumentos de gobierno..... 85

Conclusiones..... 88

Referencias y bibliografía..... 89

## El control político al presupuesto participativo en Medellín

*María Fernanda Ramírez Brouchoud*

*y María Helena Franco Vargas.....* 95

Introducción..... 95

1. Referentes teóricos..... 97

2. Proceso metodológico.....103

3. Hallazgos.....	105
3.1 El control político desde las actas del Concejo de Medellín.....	105
3.2 El control político desde la agenda de noticias.....	109
3.3 El control político desde la percepción de los entrevistados .....	113
Conclusiones .....	114
Referencias y bibliografía.....	116

*Accountability ex ante* y gestión de la información.  
 Dos mecanismos para fortalecer el control social al presupuesto participativo en Medellín

<i>Juan Esteban Garro Vélez</i> .....	123
Introducción .....	123
1. Referentes teóricos.....	124
1.1. El control social .....	124
1.2. <i>Accountabilities</i> , transparencia y gobierno abierto .....	125
2. Mecanismos para el fortalecimiento del control social .....	129
2.1 Gestión de la información y <i>accountability</i> social .....	132
2.2 <i>Accountability ex ante</i> en el marco de los procesos de PL y PP.....	135
Conclusiones .....	139
Referencias y bibliografía.....	140

Presupuesto participativo: contradicciones y potencialidades democrático-participativas

<i>Alberto León Gutiérrez Tamayo, Luis Alberto Hincapié Ballesteros y Liliana María Sánchez Mazo</i> .....	149
Introducción .....	149
1. El patrimonio democrático y participativo .....	154

2. El deber ser normativo.....	162
A modo de corolario: opciones del presupuesto participativo en medio de múltiples tensiones.....	166
Referencias y bibliografía.....	170

## Transferencia de políticas y presupuesto participativo en Medellín

<i>María Fernanda Ramírez Brouchoud</i> <i>y María Helena Franco Vargas.....</i>	177
---	-----

Introducción.....	177
-------------------	-----

1. El enfoque.....	178
--------------------	-----

2. Factores endógenos y exógenos implicados en la transferencia.....	180
--	-----

2.1. Cambios institucionales, base social y proyecto político.....	180
--	-----

2.2 Reformas estructurales, redes y organizaciones inter/supra nacionales.....	183
--	-----

2.3 Paradojas de la transferencia.....	186
--	-----

3. El presupuesto participativo en Colombia y en Medellín.....	188
--	-----

3.1 El trasplante en Medellín: orígenes e institucionalización.....	190
---	-----

Conclusiones.....	196
-------------------	-----

Referencias y bibliografía.....	200
---------------------------------	-----

## Ascensión y crisis de los presupuestos participativos en Brasil

<i>Luciano Fedozzi, Adriana Furtado y Rodrigo Rangel.....</i>	205
---	-----

Introducción.....	205
-------------------	-----

1. Diseño institucional, inclusión sociopolítica y calidad de la participación.....	206
---	-----

2. El sistema de gestión pública: desafío de la efectividad.....	210
3. Del auge a la pérdida de prestigio político.....	212
4. El caso de Porto Alegre: deconstrucción del modelo contrahegemónico.....	216
5. Estancamiento y crisis de la experiencia de Porto Alegre .....	219
6. Nueva coalición partidaria y pérdida de las características del modelo contrahegemónico .....	221
7. (In)efectividad de las decisiones .....	225
Conclusiones .....	229
Referencias y bibliografía.....	230

## Presupuesto participativo en San Juan, Puerto Rico, 2012-2016

<i>Juan Carlos Castro Ortiz</i> .....	237
Introducción.....	237
1. Contexto político-social puertorriqueño: una mirada “democrática” dentro de una colonia .....	239
2. El presupuesto participativo en San Juan.....	241
2.1 Surgimiento, áreas y procesos.....	241
3. Hallazgos en la experiencia de presupuesto participativo en San Juan .....	244
3.1 Actores.....	244
3.2 Distribución del presupuesto .....	246
3.3 Proyectos seleccionados.....	247
3.4 Participación .....	249
Recomendaciones y conclusiones.....	254
Referencias y bibliografía.....	255

Los presupuestos participativos platenses: un municipio y diversas experiencias	
<i>María Laura Pagani</i> .....	259
Introducción.....	259
1. El presupuesto participativo 2008-2015 y 2017 en La Plata.....	262
1.1 Marco político y fundamentos.....	262
1.2 La implementación.....	264
2. Los resultados del ciclo 2008-2015.....	271
2.1 Dimensión social.....	271
2.2 Dimensión de la gestión.....	275
2.3 Dimensión financiera.....	277
3. Resultados del ciclo 2017.....	277
Conclusiones.....	280
Referencias y bibliografía.....	281
Reflexiones finales.....	285
El punto de llegada.....	285
Recomendaciones y líneas futuras de investigación.....	293
Referencias y bibliografía.....	297
Los autores.....	299

## Presentación

---

Este libro es el resultado del trabajo comprometido y sostenido de varias personas que, desde hace algunos años, orientaron sus intereses investigativos hacia un tema de gran relevancia para las políticas públicas, la construcción de ciudadanía y el ejercicio democrático: el presupuesto participativo (en adelante PP). Así, en el año 2013, desde el grupo de investigación “Sociedad, Política e Historias Conectadas” del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, se llevó a cabo la investigación: “Eficacia, eficiencia y gobernanza del proceso de decisión, mediante presupuesto participativo, del gasto en educación superior: El caso de Medellín 2010-2012” con la cual se buscaba caracterizar la eficacia, la eficiencia y la gobernanza con que los habitantes de las comunas 1 (Popular), 11 (Laureles-Estadio) y 14 (El Poblado) priorizaron los recursos entre esos años, particularmente, en lo concerniente a las becas de educación superior, en el marco del programa de Planeación Local y PP de Medellín. A partir de dicho proyecto de investigación derivaron cuatro ponencias internacionales,<sup>1</sup> un artículo publicado en una revista

---

<sup>1</sup> Las ponencias fueron dos presentadas por María Fernanda Ramírez: (noviembre de 2014). Gobernanza del proceso de decisión, mediante presupuesto participativo, del gasto público en educación superior. El caso de Medellín 2010-2012. En: XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Quito, Ecuador; (septiembre de 2015). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. Un análisis a partir de la gobernanza. En: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, Perú. Y dos más por María Helena Franco: (noviembre de 2014). El proceso de decisión, mediante presupuesto participativo, del gasto público en educación superior en Medellín- Colombia: 2010-2012. ¿Ha sido eficiente? En: XIX Congreso Internacional del CLAD, Quito, Ecuador; (septiembre de 2015). Eficiencia y eficacia del gasto público en educación superior decidido mediante presupuesto participativo. Comunas 1, 11, 14 de Medellín. 2010-2014. En: Congreso ALACIP, Lima, Perú.

indexada nacional<sup>2</sup> y dos trabajos de grado<sup>3</sup> de estudiantes de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT.

Posteriormente, en 2016, se constituyó el Semillero en Gobierno y Políticas Públicas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de EAFIT,<sup>4</sup> integrado en ese momento por cinco estudiantes del pregrado en Ciencias Políticas: Daniela Báez Morales, María Camila Roldán Duque, María Antonia Chinkousky Giraldo, Julián Ramírez Trujillo y Jacobo Morales David; tres de ellos cursaban doble titulación con Derecho, Economía y Administración de Negocios. Igualmente, formaban parte del semillero las profesoras de planta María Helena Franco Vargas y María Fernanda Ramírez Brouchoud, quienes llevan la coordinación del grupo, y la profesora Cristina Echeverri Pineda. En noviembre de 2018 se vinculó al semillero, como profesor invitado, Juan Esteban Garro Vélez.<sup>5</sup>

Cabe mencionar que las temáticas de investigación del semillero se han centrado en los actores, procesos y resultados de la actividad gubernamental y específicamente de la administración pública, en el ámbito nacional y local; su objetivo ha sido complementar y profundizar la formación de los estudiantes en aspectos teóricos, metodológicos y aplicados relativos al gobierno y las políticas públicas. En ese sentido, a finales de 2016 el semillero presentó ante la dirección de investigaciones de la universidad, el pequeño proyecto: “Los controles al presupuesto participativo en Medellín” (código: 799-000021), el cual se desarrollaría durante el 2017. Los resultados parciales de dicho proyecto se expusieron en varias ocasiones: los encuentros regional y nacional de la Red Colombiana de Semilleros de Investigación (RedCOLSI); la XII Conferencia

---

<sup>2</sup> Ramírez, M. y Franco, M. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 18(35), 130-142.

<sup>3</sup> Mejía, J. (2015) *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín* (Tesis de Maestría). Universidad EAFIT, Medellín. Marulanda, G. y Betancur, M. (2016) *El presupuesto participativo en la ciudad de Medellín. Una mirada desde la gobernanza. El caso de las comunas 3 y 8 en el periodo 2012-2015* (Tesis de Maestría). Universidad EAFIT, Medellín.

<sup>4</sup> El semillero es miembro activo del Programa de Semilleros de Investigación de la institución y está identificado con el código SI 03 005.

<sup>5</sup> En febrero de 2019 ingresó al semillero el practicante y estudiante de último semestre de Comunicación Social de la Universidad Pontificia Bolivariana, Mateo Valencia Grisales, quien realizó un trabajo responsable y comprometido en la fase de corrección de estilo de los capítulos del libro, con el apoyo del profesor Andrés Bustamante Londoño del Centro de Lectura y Escritura (CELEE).

Anual de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) la cual tuvo por tema “Control, gestión pública y ciudadanía. Retos y perspectivas”, y fue celebrada en la ciudad de Lima, entre los días 21 y 24 de abril de ese mismo año, y el coloquio anual de estudiantes del pregrado de Ciencias Políticas de EAFIT. Igualmente, como producto final, se publicó en coautoría con una de las estudiantes integrantes del semillero un artículo en una revista nacional indexada.<sup>6</sup>

A partir de los hallazgos obtenidos en esta línea de investigación iniciada en 2013, en noviembre de 2017 se presentó un nuevo pequeño proyecto titulado: “Balance y perspectivas del presupuesto participativo en Medellín” (código: 851-000007) el cual se llevaría a cabo durante los años 2018 y 2019, que buscaba realizar un recuento de la experiencia del PP desde el punto de vista académico, de la propia administración pública y de las organizaciones no gubernamentales (como observatorios y veedurías, entre otras). Esta idea de hacer un balance del PP en Medellín, a fin de conocer cuáles han sido sus principales logros y desaciertos luego de más de una década de su implementación, derivó en la posibilidad de plasmarlo en un libro. Es decir, se buscó trabajar en un texto investigativo que a la vez diera cuenta del recorrido del semillero, del trabajo en distintas redes académicas que se fue gestando desde este, de la lectura y análisis de referentes internacionales en la materia y del diálogo con colegas de otras instituciones de la ciudad e incluso de otros países que también estaban estudiando el PP desde sus contextos.

Vale la pena destacar que la activa participación en asociaciones y redes académicas, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), propició el encuentro con el profesor Alberto Gutiérrez Tamayo, de la Universidad de Antioquia e integrante del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO), el cual ha sido pionero –en la ciudad– en la investigación sobre el PP. Asimismo, la participación en la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) permitió conocer el valioso trabajo del colega Juan Carlos Castro, de la Universidad de Puerto Rico, en torno a un caso

---

<sup>6</sup> Franco, M., Ramírez, M. y Chinkousky, M. (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín, *Reflexión Política* 21(41), 50-63. Recuperado de: <https://bit.ly/371XenX>

de PP poco conocido y documentado: el de San Juan. Por otra parte, la revisión bibliográfica y la búsqueda en bases de datos especializadas llevó al hallazgo de referentes teóricos sobre el tema, como la profesora María Laura Pagani de la Universidad de La Plata (Argentina), cuya trayectoria investigativa denota un interés sistemático en el estudio del PP en el municipio de La Plata, ubicado en la provincia de Buenos Aires. Por último, el vínculo con el profesor Luciano Fedozzi de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (Brasil) data de tiempo atrás, particularmente desde su participación en el encuentro “Realidades, desafíos y proyecciones de presupuesto participativo. Medellín y Porto Alegre (Brasil),” realizado en noviembre de 2016 en Medellín y organizado por la Secretaría de Participación Ciudadana, el grupo MASO de la Universidad de Antioquia y el Observatorio de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Personería de Medellín. Cabe anotar que la producción investigativa del doctor Fedozzi es reconocida internacionalmente y se centra en la experiencia del PP en su país de origen, particularmente en la ciudad de Porto Alegre.

Es importante aclarar por qué se escogieron las prácticas de PP de Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina) y San Juan (Puerto Rico). En el primer caso, se podría decir que su presencia no requiere justificación, en tanto se trata de la experiencia emblemática que dio las condiciones de posibilidad a todas las demás, incluso a la de Medellín. En lo que respecta a Puerto Rico, se trata de un caso *sui generis*, muy poco trabajado en la literatura sobre el tema y, a diferencia de otros PP de América Latina, se tomó como modelo el caso de Nueva York, en Estados Unidos. En cuanto a Argentina y la experiencia platense, se encontraron llamativas similitudes con Medellín, a pesar de las diferencias de contexto social y político en la que cada una de estas experiencias se sitúa.

Por otro lado, además del propósito académico, el texto busca visibilizar y posicionar un nuevo perfil del estudiante de pregrado eafitense: el estudiante investigador, en consonancia con los retos planteados en el Itinerario EAFIT 2030. Desde el Semillero en Gobierno y Políticas Públicas, se ha apostado por desarrollar este perfil, lo cual facilita contar con estudiantes que desde su ingreso al grupo se han destacado por su curiosidad intelectual, compromiso, responsabilidad, continuidad y permanencia. Ellos participaron activamente, y de manera protagónica, en el diseño de los pequeños proyectos y en la delimitación de los enfoques,

así como en las estrategias, técnicas e instrumentos para la recolección, registro y análisis de la información. Entre otras cosas, aprendieron a hacer encuestas y entrevistas, a construir matrices de análisis y a usar software de análisis cualitativo como NVivo. Al tiempo, se ejercitaron en la preparación y presentación oral de avances y conclusiones de proyectos, aprovecharon el manejo de una segunda lengua para la revisión de literatura, desarrollaron competencias en la escritura académica y perfeccionaron la citación y el uso de referencias bibliográficas. Por último –y quizás lo más importante–: desplegaron sus capacidades para el trabajo en equipo, se animaron a compartir y socializar información y difundir sus hallazgos. Es decir, aprendieron a investigar investigando. De ese modo y luego de un fructífero proceso formativo de varios años, resultó natural que participaran en el libro como coautores en algunos de los capítulos.

Es así como en esta publicación confluyen diferentes perfiles de investigadores, algunos de ellos apenas se están iniciando en este oficio, mientras que otros gozan de una trayectoria destacada, con amplia experiencia e incluso reconocimiento internacional, situación que se refleja en el libro, pudiéndose evidenciar ciertas disparidades en los conocimientos teóricos y metodológicos de unos y de otros. Lejos de intentar ocultar estas diferencias, se decide visibilizarlas ya que son prueba del esfuerzo por conformar una comunidad investigativa, en la cual se privilegia el trabajo colaborativo, la posibilidad de compartir y construir conocimientos de manera horizontal y se reconocen los aportes de cada integrante a la investigación conjunta. A los investigadores mencionados les debemos agradecer por su participación, entusiasmo y compromiso con este proyecto surgido en un semillero de estudiantes, que redundó en la producción de un texto que fue más allá de la idea inicial de hacer un balance sobre el PP en Medellín y se vio enriquecido con la incorporación de experiencias internacionales que ampliaron la mirada y proporcionaron elementos de contraste para analizar el caso local.

Para finalizar, en clave de balance y a propósito de los más de diez años de implementación del PP en Medellín, interesa brindar una mirada crítica respecto a algunos de sus logros y desaciertos, enriquecida con el contraste que ofrecen las experiencias internacionales incluidas en el texto, y por ello vale la pena subrayar que esta publicación se materializa gracias al trabajo en red y la voluntad decidida de sus autores, quienes desde distintas universidades y latitudes permitieron la integración de sus

programas y proyectos de investigación al análisis de un tema de interés común. Se espera con este libro aportar a la comunidad académica, a las organizaciones no gubernamentales y a los *policy makers* con elementos de análisis que permitan alimentar el debate en torno al PP como un instrumento relevante para las políticas públicas, la construcción de ciudadanía y el ejercicio democrático.

*María Fernanda Ramírez Brouchoud*

*María Helena Franco Vargas*