

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN DESDE LAS URBES IBEROAMERICANAS

Juan Mérida
Gisela Signorelli
Mariano Suárez E.
(Coords.)

**BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE
PARTICIPACIÓN DESDE LAS URBES
IBEROAMERICANAS**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares

Balance de las políticas de participación desde las urbes iberoamericanas /
Alberto León
Gutiérrez Tamayo ... [et al.] ; Coordinación general de Juan Mérida ;
Gisela Signorelli ;
Mariano Suárez Elías. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
CLACSO, 2026.
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-267-4
I. Participación Ciudadana. I. Gutiérrez Tamayo, Alberto León II. Mérida,
Juan, coord. III. Signorelli, Gisela, coord. IV. Suárez Elías, Mariano, coord.
CDD 364.43

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Participación / Ciudadanía / Democracia / Estado / Pluralismo /
América Latina

Colección Grupos de Trabajo

**BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE
PARTICIPACIÓN DESDE LAS URBES
IBEROAMERICANAS**

**JUAN MÉRIDA
GISELA SIGNORELLI
MARIANO SUÁREZ ELÍAS
(COORDS.)**

Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

Rodolfo Gómez - Coordinador

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Gloria Amézquita - Directora de Investigación

Equipo Editorial CLACSO

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial

Valeria Carrizo y **Dario García** - Biblioteca Virtual

Área de investigación

Magdalena Rauch - Coordinadora de Investigación

Marta Paredes, Rodolfo Gómez Luna González y Teresa

Arteaga **Equipo de Gestión Académica**



Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN DESDE LAS URBES IBEROAMERICANAS (MAYO 2026) ISBN: 978-631-308-267-4

CC BY-NC-ND 4.0



© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais Estados

Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
Yanina Welp	
INTRODUCCIÓN	17
Metodología	19
Aportes y limitaciones del estudio	22
Referencias bibliográficas	23
Leonel Del Prado, Corina Echavarría y Gisela Signorelli	
ARGENTINA:	
PARTICIPACIÓN EN BUENOS AIRES, CÓRDOBA Y ROSARIO	27
Introducción	27
1. Los casos seleccionados	29
2. Descripción de los mecanismos participativos	30
3. Información acerca de las principales tendencias registradas en los casos	39
4. Balance	43
Referencias bibliográficas	47
Luciano Fedozzi, Humberto Meza e Henrique Dias Porto	
BRASIL: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS ENTRE AVANÇOS, EXPECTATIVAS, LIMITAÇÕES E RETROCESSOS	49
Introdução	49
1. Os Orçamentos Participativos	50
2. Conselhos de Políticas Públicas e o Plano Diretor nos Municípios	53
3. As conferências de políticas públicas	59
4. Desenho institucional, potencial inclusivo e limitações	61
5. As Conferências das Cidades	62
6. Casos estudados. Ascensão e declínio da democracia participativa em Porto Alegre	64
7. Belo Horizonte: trajetória dos mecanismos de democratização e inversão de prioridades	70
Considerações finais	75
Referências bibliográficas	76

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Ana María Navia, Hermida Catherine Vieira Agudelo, Liliana María Sánchez Mazo, Lucas Andrés Quintero Velásquez, Nancy Andrea Belalcázar Benavides, Paola Andrea Ríos Arias, Paula Andrea Rosero Lombana	
COLOMBIA: MEDELLÍN (ANTIOQUIA)	
Y SAN JUAN DE PASTO (NARIÑO)	83
Introducción	83
1. Contextualización	84
2. Resultados	92
3. Discusión	100
Conclusiones	102
Referencias bibliográficas	107
Izaro Gorostidi, Igor Ahedo, Imanol Tellería, Andere Ormazabal y Jone Martínez-Palacios	
EL CASO PAMPLONA	111
Introducción	111
1. Los casos seleccionados	112
2. Descripción de las herramientas participativas	113
3. Información acerca de las principales tendencias registradas en los casos	121
4. Información sobre algún elemento innovador en el país	122
5. Balance	125
Referencias bibliográficas	125
Rosa Ynés Alacio-García y Luis Tellez Arana	
EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN LA FEDERACIÓN MEXICANA	127
Introducción	127
La metodología del capítulo	129
1. El contexto nacional	131
2. La participación institucionalizada desde las agendas hasta los resultados	132
3. El contexto político de impulso a la participación ciudadana en experiencias municipales de Jalisco	133
4. De la agenda al diseño de participación municipal	136
5. Los ingresos municipales	144
6. Dilemas de la implementación y desafíos para profundizar la participación ciudadana municipal	145
Reflexiones finales	147
Referencias bibliográficas	148

María Limpia Díaz Ortega y Sara Raquel López Cristaldo	
PARAGUAY: ASUNCIÓN Y ENCARNACIÓN	153
Introducción	153
1. Contextualización	156
2. Encarnación	161
3. Presentación de resultados	165
4. Discusión	169
Conclusiones	171
Referencias bibliográficas	172
Personas entrevistadas	172
Natalie Robaina, Mayda Burjel, Mariano Suárez y Marisol Cabrera	
BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN URUGUAY. UNA REVISIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE SALTO Y MONTEVIDEO	177
Introducción	177
1. Contextualización de los casos	177
2. Presentación de resultados	180
3. Discusión	195
Conclusiones	198
Referencias bibliográficas	199
CAPÍTULO DE CIERRE	
PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN IBEROAMÉRICA: AVANCES, TENSIONES Y DESAFÍOS	203
Balance regional: experiencias diversas y lecciones comunes	203
Conclusiones propositivas	208
SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES	211

PRÓLOGO

LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN: ENTRE LA ILUSIÓN Y EL DESENCANTO

Yanina Welp

La breve historia de las instituciones de participación ciudadana –el concepto surge con las democracias modernas, ya que no hay ciudadanía sin Estado de derecho y pluralismo– se ha movido en torno a compromisos variables. Estos compromisos oscilan entre la ilusión transformadora y el desencanto con resultados limitados e incluso, en ocasiones, opuestos a los esperados. Sin embargo, poner en perspectiva muestra un avance general tanto hacia una mayor inclusión de los colectivos que detentan derechos políticos como hacia la ampliación de formatos institucionales y objetivos (reformas constitucionales, veto de leyes, políticas sectoriales, presupuestos locales, etc.) de la participación.

La inclusión fue paulatina. Las constituciones latinoamericanas del siglo XIX consagraron el voto masculino, en muchos casos con fórmulas restrictivas que se fueron eliminando hasta la plena incorporación de las mujeres y la población indígena y afroamericana. Fueron décadas de cambios constitucionales y sociales los que permitieron que este derecho político se hiciera efectivo para gran parte de la población nativa (con un último movimiento hacia la ampliación de los derechos políticos para los no nacionales y los nacionales viviendo en el exterior). La participación electoral orientada a la selección de representantes fue el principal instrumento de incidencia colectiva a nivel institucional, con muy contadas excepciones entre las que destaca Uruguay, que ya en 1912 aprobó una ley para incluir el referéndum (activado por primera vez en 1917).

El avance nunca fue lineal ni homogéneo. En la década de 1960, buena parte de los países de América Latina y del este y sur de Europa vivieron bajo dictaduras. Estados Unidos experimentó el auge de movimientos sociales –estudiantiles, feministas, obreros, por los derechos civiles–. Con contadas excepciones, como Suiza, en las democracias liberales la representación de intereses se articuló de forma

central alrededor de partidos políticos que competían en elecciones para ocupar cargos legislativos y ejecutivos. Suiza aparecía como una notable excepción, por su sistema semidirecto en el que la ciudadanía tiene derecho a ratificar enmiendas constitucionales y vetar leyes aprobadas por el parlamento. Si en las democracias liberales la deliberación y toma de decisiones sobre los asuntos públicos respondía a lo que se entendió como un modelo de democracia elitista, la alternativa del otro lado de los muros simbólicos y materiales que separaban del autoritarismo era la ausencia de libertades políticas (sin embargo, también ahí se exploraron fórmulas de participación comunitaria controladas, orientadas al trabajo colectivo). En la segunda mitad del siglo XX, el trabajo pionero de Carole Pateman propuso rescatar y renovar la tradición participativa argumentando que la participación es un medio y un fin que permite educar políticamente, generar compromiso y legitimidad, y reducir jerarquías de poder.

Con la tercera ola democratizadora llegó la efervescencia participativa. A fines de la década del noventa, varios hitos redefinieron la conversación sobre las instituciones de participación ciudadana. A distintos ritmos, cada vez más países transitaron hacia la democracia mientras la caída del muro de Berlín provocó que su versión liberal se convirtiera en hegemónica. En ese momento se registró también el pistoletazo de salida de las “innovaciones democráticas” con el presupuesto participativo nacido en Porto Alegre, en Brasil, a la vanguardia. Las experiencias de participación vecinal y comunitaria no eran nuevas, tampoco exclusivas del mundo occidental, como ilustran numerosas experiencias entre las que se podrían destacar las de Kerala en la India. Lo nuevo fue la apuesta por institucionalizar la participación en el marco de formatos más o menos rígidos e impulsados por los gobiernos y/o regulados por las normas.

Las instituciones de participación incluyen un amplio espectro que puede clasificarse según el tipo de participación promovida (deliberativa, consultiva, directa); la periodicidad (puntual, estable por tiempo limitado o ilimitado); la apertura (orientado a la participación vecinal, del electorado en su conjunto o de algunos sectores) y el formato de convocatoria (sorteados, electos, autoconvocados); el tipo de activación (por ley, por el gobierno, por la misma ciudadanía) y las competencias (decidir sobre reformas constitucionales, recomendar sobre asuntos locales, etc.) . Las claves de lectura de la emergencia de estos mecanismos incluyeron la existencia de demanda ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil, la disponibilidad de recursos (económicos, humanos, etc.), voluntad política y marcos normativos que de mínima no impidieran la activación. Las tensiones derivaron de usos clientelares o instrumentales de la participación cuando los

partidos en el gobierno y/o la oposición fomentaron o bloquearon procesos con criterios electoralistas. Los efectos positivos registran la generación de capital social, la canalización de demandas y la rendición de cuentas, con una amplia variedad de resultados dependientes de los contextos y mecanismos.

Las expectativas de Pateman se vieron confirmadas en algunos casos en que los mecanismos de participación derivaron en el fortalecimiento del rendimiento de cuentas y en una mayor capacidad de respuesta a las demandas. Pero las contradicciones no sólo fueron muchas, sino que también ocuparon centralidad, como en especial el debate sobre el modelo participativo venezolano que derivó en el avance de la autocratización.

Balance de las políticas de participación desde las urbes iberoamericanas, compilado por Juan Mérida, Gisela Signorelli y Mariano Suárez Elías aporta nuevas evidencias y actualiza estas discusiones. Cada uno de los siete capítulos de la obra se enfoca en el despliegue de mecanismos participativos en ciudades. En Argentina, las experiencias de Rosario, Córdoba y Buenos Aires dejan cierto sabor amargo al señalar la persistencia de limitaciones estructurales: falta de vinculación real, discontinuidad política y escasa incidencia en la agenda pública en un contexto de avance de la agenda libertaria, que prioriza lo individual sobre lo colectivo y público.

El abordaje de los presupuestos participativos, los consejos de políticas públicas y las conferencias nacionales en el segundo capítulo enfoca sobre el declive vivido por estos instrumentos en los últimos años y en particular durante el gobierno de Jair Bolsonaro. Tanto Porto Alegre como Belo Horizonte, pioneras en el desarrollo de presupuesto participativo, han visto el mecanismo relegado a un lugar simbólico, debilitado, con escasa incidencia. Aún así, el estudio muestra también que estos espacios pueden permitir articular espacios de resistencia a la desdemocratización.

El capítulo dedicado a Colombia ofrece un análisis de experiencias participativas en Medellín (Antioquia) y San Juan de Pasto (Nariño); ciudades con trayectoria participativa. En ambas se evidencian las tensiones entre institucionalización y efectividad y los desafíos estructurales derivados de la escasez de recursos, la tutela estatal y la fragmentación que llevan a caracterizar el modelo como “vigoroso en el papel y frágil en la práctica”.

El cuarto capítulo cruza el Atlántico para presentar la experiencia de Pamplona, una de las ciudades que promovieron experiencias participativas en España en la estela del giro a la izquierda y el municipalismo posterior a la crisis de los indignados, que tuvo su auge en 2015 para retroceder posteriormente.

El caso muestra la dependencia de instancias políticas y la medida en que los cambios electorales afectan la participación. Aun así, aunque debilitadas, las instancias participativas se han sostenido.

El caso mexicano es estudiado en el capítulo quinto, ubicado en los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan (Jalisco), donde el Presupuesto Participativo (PP) y los Consejos Ciudadanos Municipales fueron impulsados por el partido Movimiento Ciudadano (MC). Como lo que puede considerarse una marca de origen para las instituciones participativas mexicanas, el análisis destaca su alta institucionalización, pero también su baja incidencia real en la toma de decisiones, a lo que se agrega la falta de transparencia y autonomía municipal.

Novedosa es la presencia del estudio de Paraguay a través de dos municipios, Asunción y Encarnación, donde se exploran formatos de participación vecinal. Es un caso mucho menos explorado y que hace aportes singulares en la medida en que la democratización fue más tardía e incompleta en comparación con otros países de la región, y se observa la persistencia de enclaves autoritarios y prácticas clientelares. A pesar de las limitaciones observadas, se destaca la capacidad de ciertos espacios participativos para responder a demandas concretas de infraestructura y otras. La debilidad de las mismas organizaciones sociales y de la sociedad civil es parte de las deficiencias identificadas.

Por último, se presenta Uruguay a través de las experiencias de Salto y Montevideo, identificando diferencias sustantivas entre ambos. Entre estas destacan la mayor institucionalización e incidencia de los espacios participativos montevideanos frente a los de Salto. El estudio subraya la necesidad de fortalecer la dimensión deliberativa, invertir en formación ciudadana y garantizar recursos para procesos participativos inclusivos. A 15 años de la Ley de Descentralización, Uruguay enfrenta el reto de revitalizar la participación local, especialmente en el interior del país, para consolidar una democracia más profunda y cercana a la ciudadanía.

El capítulo de conclusiones enfatiza en la heterogeneidad de las experiencias, pero también encuentra patrones comunes, en especial los diseños consultivos, fragmentados y poco articulados y se constata un divorcio entre el despliegue institucional de la participación y su arraigo social efectivo. El balance que ofrece este libro confirma que las políticas de participación atraviesan ciclos de ilusión y desencanto. Siguen siendo espacios de disputa, a veces meramente simbólicos y otras veces capaces de abrir brechas de democratización. Como sugiere Hirschman, los compromisos ciudadanos son variables: pueden retraerse ante la frustración o reactivarse frente a nuevas oportunidades.

Esta obra invita a mirar esas oscilaciones no como fracasos definitivos ni tampoco como derrotas parciales sino como recordatorio de que la democracia participativa sigue siendo una promesa abierta y en permanente reinención.

INTRODUCCIÓN

Pese a su situación actual de crisis, el concepto de democracia ha sido aceptado como referente convivencial en nuestras sociedades. Desde diferentes frentes se ha venido insistiendo en que es necesario ensanchar el modelo liberal representativo de manera que se pueda lograr una mayor profundidad democrática; es decir, una búsqueda por una democratización de la democracia (De Sousa Santos, 2005). Una de las razones de esta demanda reside en la crítica general hacia la oferta participativa propuesta desde las instituciones, caracterizada por su carácter consultivo (Ganuza, 2010), excluyente (Young, 2000), burocratizado (Mazeaud y Nonjon, 2018), individualizado (Martínez-Palacios, 2019), con poca capacidad redistributiva tanto a nivel decisional como material (Bua y Bussu, 2021; Signorelli, 2016). En fin, se trata de un modelo atrapado en la confluencia perversa entre neoliberalismo y democracia que demanda al tiempo una sociedad civil activa y propositiva para gestar democracia (Dagnino, 2004).

Pese al impulso de la participación por parte de las administraciones desde hace décadas, muchas de las experiencias participativas no han tenido el alcance esperado. Se han generado “procesos difusos, vagos e inoperantes que apenas han traspasado los escenarios informativos o consultivos y casi siempre se han vinculado a la participación de los representantes de los diferentes grupos corporativos” (Ganuza, 2010:14). Este modelo corporativista y, podríamos decir, en cierto sentido elitista, ha impedido que muchos de los intereses ciudadanos se hayan trasladado a las políticas públicas.

La propagación por el mundo de experiencias participativas y su consecuente institucionalización han supuesto la complejización y también la modificación de los patrones más radicales que se promovieron desde la década de 1980 en lugares como Brasil. En la actualidad, la literatura especializada advierte sobre algunas tendencias, entre las que podemos destacar, que las instituciones más utilizadas son las que menor autonomía o capacidad de decisión le otorgan a la ciudadanía (Schneider y Welp, 2015), que las lógicas individuales frente a las estrategias colectivas emergen con predominancia, así como estrategias puntuales de participación digital de corta duración que se privilegian frente al espíritu procesual (Martínez-Palacios, 2021; Mazeaud y Nonjon, 2018; Baiocchi y Ganuza, 2017).

En este contexto, reflexionar en términos de profundización democrática (Fung et al. 2001; Lee, 2015; Bherer et al. 2016) debe estar ligado a un carácter contextual y reflexivo en torno a la complejidad que presenta la coyuntura democrática en nuestros países y a los aportes y desafíos que la participación institucionalizada supone. Para ello es importante tener en cuenta no solo las metodologías e instrumentos participativos, sino las dinámicas relacionales y dialécticas que se generan entre los procesos provenientes de la sociedad civil y los promovidos desde las propias instituciones estatales. Es en esta relación que se pueden generar nuevos horizontes de posibilidad que permitan fomentar y consolidar redes comunitarias y nuevas infraestructuras institucionales más democráticas (Klinenberg, 2021).

En este sentido, algunos autores (Bussu, Bua, Dean y Smith, 2022) plantean la necesidad de separar el concepto de "institucionalización" del de "arraigo" participativo. Mientras que el primero hace referencia a la incorporación sostenida de dinámicas participativas en las formas de hacer administrativas, el segundo concibe la participación más allá del Estado, incluyendo las dinámicas que se generan entre la esfera política y social, posibilitando concebir la democracia no solo desde las prácticas estatales sino desde las propias dinámicas sociales. Este enfoque permite un cuestionamiento de la institucionalización como proceso de democratización de facto, planteando que hay ciertas prácticas institucionales que, lejos de ampliar la democracia, pueden incluso reducirla mediante procesos de cooptación y fagocitación, logrando quizá cierta legitimación institucional, pero con pocos efectos reales.

Ante el marco presentado, es necesario plantearse: ¿qué discursos, modelos, y perspectivas priman actualmente en la forma de concebir la participación institucionalizada a nivel local en los países estudiados? ¿Cuáles son los mecanismos y experiencias participativas actuales de los gobiernos locales? ¿Hasta qué punto los procesos participativos implementados promueven un cambio cultural y material efectivo en el territorio en el que se lleva a cabo? ¿Qué aprendizajes aportan estos mecanismos participativos en la profundización democrática?

Para responder a estas preguntas, esta investigación tiene dos objetivos. Primero, mapear y caracterizar los mecanismos y experiencias de participación institucionalizada promovidos por los gobiernos locales en países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Uruguay) y España vigentes durante 2024. Entre ellos, destacan Presupuestos Participativos, participación para el Gobierno Abierto, Laboratorios de Innovación, Sorteo participativo, Cabildo abierto, planeación local participativa, modelos de gestión público-comunitaria, etc.

Segundo, identificar similitudes y diferencias entre los casos de estudio que permitieran inferir tendencias sobre la actualidad de la participación institucionalizada en la región en materia de contribuciones y desafíos para la profundización democrática.

Para ello, este libro se compone de siete capítulos. Se presentan los casos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y España relevados a partir de una matriz común para las experiencias participativas en cada unidad de análisis según se detalla a continuación.

Metodología

En las últimas décadas del siglo XX apareció una multiplicidad de espacios generados a través de canales formales/institucionales orientados a canalizar la participación de la ciudadanía (organizada y/o no organizada) en los diferentes niveles de gobierno. Estos espacios tuvieron diferentes objetivos y promovieron diversos tipos de participación. Son los que para esta investigación hemos denominado "mecanismos institucionales de participación".

Para abordar los objetivos expuestos, se propone un tipo de investigación exploratoria, descriptiva, evaluativa e interpretativa que identifique los mecanismos y experiencias participativas implementadas a nivel local en países de Iberoamérica y las tendencias actuales en materia de participación institucionalizada. Se tendrán por unidades de análisis las experiencias y mecanismos participativos de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, España, México, Paraguay, Uruguay.

El trabajo se presenta como novedoso porque no existen estudios que den cuenta de la situación actual (años 2024) de la participación institucionalizada a nivel local en los países iberoamericanos seleccionados y que, a su vez, tracen contrastes entre dichas experiencias y mecanismos de manera transversal a cada caso para identificar tendencias regionales. En este sentido, se propone una metodología mixta que combine el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas (Hernández Sampieri, 2010).

Esta etapa de la investigación, de tipo exploratoria, incluye la elaboración del marco conceptual y de las categorías de análisis propuestas en este proyecto. Asimismo, incorpora una matriz para relevar las experiencias participativas en cada unidad de análisis según los criterios establecidos por cada subgrupo del equipo de investigación.

El análisis documental incluye normas -leyes, ordenanzas, dictámenes, actos resolutivos, actas, etc.-; mapas; manuales o planes; sitios web municipales; otros programas, proyectos afines; declaraciones; artículos periodísticos y académicos; etc., útiles para la evaluación del estado de situación de la participación.

La sistematización de estos documentos se realizó en la matriz mencionada. Las dimensiones observadas de cada experiencia participante fueron: contexto (breve relato sobre origen y trayectoria del mecanismo o experiencia de participación vigente), diseño (descripción general del proceso), nivel participativo, objetivo/ finalidad, formato, temas sobre los que se trabaja, convocatoria (canales de difusión), papel de la deliberación, periodicidad del instrumento, formalización/ reglamentación, aspecto más novedoso (innovador) del proceso, gestión técnica, cantidad de participantes, recursos destinados, características del financiamiento (que agentes/actores lo financian en caso de ser pertinente).

En algunos casos en los que la información difundida era insuficiente o poco clara, se recurrió a entrevistas con autoridades, pero dichas entrevistas tuvieron como objetivo recoger la información faltante y no tanto las percepciones de los gobernantes sobre el funcionamiento de los mecanismos. De manera que el estudio propuso la realización de un mapeo de experiencias con base en fuentes secundarias, que permitiera tener un panorama de los mecanismos participativos vigentes en los gobiernos locales seleccionados, a la vez que realizar un análisis de las tendencias en los diseños institucionales y sus implicancias en términos de profundización democrática.

Una vez realizado el relevamiento de los mecanismos, se realizó un reporte por cada país, describiendo los mecanismos registrados y marcando las tendencias en los casos estudiados. Finalmente, se realizó una lectura transversal a los diferentes casos tomando como referencia las preguntas de investigación.

Como puede observarse en el mapa de la ilustración 2, los casos seleccionados para el estudio son:

Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba y Rosario.

Brasil: Porto Alegre y Belo Horizonte.

Uruguay: Montevideo y Salto.

España: Pamplona.

México: Zapopan (Estado de Jalisco) y Alcaldía Cuauhtémoc (Ciudad de México).

Paraguay: Asunción y Encarnación.

Colombia: Medellín (Antioquia) y Pasto (Nariño).

Ilustración 1: Matriz de relevamiento de experiencias participativa

Nombre Investigador/a:		
Datos contextuales		Otras observaciones
País		
Ciudad		
Superficie		
Población		
Partido de Gobierno		
División política / administrativa de la ciudad		
Existencia de zonas rurales		
Área desde la que se implementa la política		
Nombre de la herramienta o práctica participativa		
Dimensiones a relevar sobre la herramienta participativa		Otras observaciones
Contexto (breve relato sobre el origen y trayectoria del mecanismo)		
Diseño (descripción general del proceso)		
Nivel participativo		
Objetivo / Finalidad		
Formato		
Temas sobre los que se trabaja		
Convocatoria (canales de difusión)		
Actores (a quién va dirigida / quién puede participar)		
Toma de decisión		
Papel de deliberación		
Periodicidad del instrumento		
Formalización / Reglamentación		
Aspecto más novedoso (innovador) del proceso. Justificar:		
Gestión técnica		
Cantidad de participantes		
Recursos destinados		
Características del financiamiento (que agentes / actores lo financian)		
Otros aspectos relevantes		
Fuentes de donde se extraen los datos para esta ficha		

Fuente: elaboración propia

Ilustración 2. Casos locales analizados por país



Título: Municipios y Países de Iberoamérica participantes en la investigación BPPLI. **Elaborado por:** Ana Maria Navia, estudiante de Ingeniería Civil, Integrante Semillero de Investigación GeoLab y Semillero de Investigación SIGMAS, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. **Fuente:** OpenStreetMap (OSM) – Geofabrik

Aportes y limitaciones del estudio

El trabajo realizado en este proyecto representa un aporte significativo al conocimiento de los mecanismos institucionalizados de participación en los gobiernos locales de seis países, al ofrecer un mapeo exhaustivo y comparativo entre diferentes urbes iberoamericanas. Este enfoque permitió identificar una diversidad de modelos participativos en contextos políticos, sociales y culturales muy variados,

lo que enriqueció la comprensión de cómo se implementan los procesos participativos en el nivel local. A través del análisis de los mecanismos de participación, el estudio proporcionó una visión crítica sobre su diseño, destacando los aspectos que favorecen una participación inclusiva y transparente y la claridad en los procesos de toma de decisiones.

Además, el proyecto destacó cómo algunos de estos mecanismos pueden ser adaptados a contextos locales específicos, proporcionando información valiosa para otros gobiernos locales que buscan mejorar la participación ciudadana. Al centrarse en los diseños institucionales, el análisis también permitió identificar buenas prácticas y áreas de mejora, ofreciendo recomendaciones clave para fortalecer los mecanismos participativos en los gobiernos locales estudiados.

Sin embargo, el estudio presenta algunas limitaciones inherentes al enfoque adoptado. En primer lugar, el trabajo se basó principalmente en información documental y disponible públicamente, lo que podría haber restringido el acceso a datos más profundos o cualitativos sobre la efectividad de los mecanismos de participación. Dado que los resultados dependen en gran medida de las fuentes secundarias, puede haber un sesgo en la interpretación de los mecanismos que no se refleja en la experiencia directa de los participantes o en los resultados de los procesos participativos en curso.

Otro desafío importante fue la comparabilidad entre los casos, ya que las realidades políticas, sociales y culturales de las ciudades y países estudiados son muy diversas. A pesar de contar con un marco de análisis común, este aspecto podría limitar la generalización de las recomendaciones. Además, al enfocarse principalmente en el diseño de los mecanismos, el análisis no profundizó suficientemente en los resultados de estos procesos participativos, como el impacto real en las políticas públicas o la sostenibilidad de los mecanismos a largo plazo.

No obstante, el estudio permite inferir tendencias con una riqueza valiosa de cara al futuro para comprender su relación con la profundización democrática o, inversamente, con un mayor descrédito ciudadano en ella. La creciente formalización de espacios participativos, requiere de una mayor diversificación de los actores involucrados y de fortalecer las capacidades estatales para garantizar procesos más inclusivos, transparentes y vinculantes. Se trata de un campo fértil para el desarrollo de nuevas agendas de investigación y acción, orientadas a evaluar no solo el diseño sino también los efectos concretos de los mecanismos participativos sobre la calidad democrática, la equidad territorial y la innovación institucional. En suma, este trabajo sienta las bases para futuras investigaciones comparadas que profundicen en el vínculo entre institucionalidad participativa y transformación de las políticas públicas en clave local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baiocchi, Gianpaolo y Ganuza, Ernesto (2017). *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. California: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503600775>
- Bherer, Laurence, Dufour, Pascale., & Montambeault, Françoise (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of civil society*, 12(3), 225-230.
- Bua, Adrián & Bussu, Sonia. (2021). Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*, 60, 716-737.
- Bussu, Sonia, Bua, Adrián, Dean, Rikki & Smith, Graham. (2022). Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies*, 16(2), 133-145.
- Dagnino, Evelina. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En D. Mato (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110): FACES-UCV.
- Fung, Archon & Wright, Erik Olin (2001). Deepening democracy: Innovations in *empowered participatory governance*. *Politics & society*, 29(1), 5-41.
- Ganuza Fernández, Ernesto, Olivari, Lucrecia, Paño, Pablo, Buitrago, Luz, & Lorenzana, Concepción. (2010). *La democracia en acción: una visión desde las metodologías participativas*: Antígona.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos & Baptista Lucio, Pilar (2010). Los métodos mixtos. En Hernández Sampieri, Roberto., Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, Pilar. *Metodología de la Investigación*: Mc Graw Hill.
- Jessop, Bob (2017). *El Estado: Pasado, Presente y Futuro*: Catarata.
- Klinenberg, Eric. (2021), Palacios del pueblo. *Políticas para una sociedad más igualitaria*: Capitán Swing.
- Martínez-Palacios, Jone (2021). La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España. *Revista Internacional de Sociología* 79 (2): e184. <http://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.48>
- Mazeaud, Alice y Nonjon, Magali (2018). *Le marché de la démocratie participative*: Editions du croquant.
- Mérida, Juan (2022). *Nuevo municipalismo y gobernanza participativa en España* (2015-2019). Un análisis desde el enfoque estratégico relacional: Universidad del País Vasco.

- Welp, Yanina y Schneider, Cecilia (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224). [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)
- Signorelli, Gisela (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *Revista América Latina Hoy*. Nro. 72. Salamanca, España. Pp. 103-128.
- Young, Iris Marion (2000). Las cinco caras de la opresión. En Iris Marion Young, *La justicia y la política de la diferencia*: Cátedra.

ARGENTINA

PARTICIPACIÓN EN BUENOS AIRES, CÓRDOBA Y ROSARIO

Leonel Del Prado, Corina Echavarría y Gisela Signorelli

INTRODUCCIÓN

Argentina supo ser pionera en América Latina dentro de la tercera fase de innovaciones democráticas (Cabannes, 2004; 2005), cuyo origen podemos reconocer en 1989 en Porto Alegre, Brasil¹. La primera experiencia de Presupuesto Participativo (PP) en Argentina fue en la ciudad de Rosario, luego de la crisis económica y política de 2001. En 2009, se creó la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), con base en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, cuya actividad finalizó en el gobierno de Mauricio Macri en 2015.

Para el 2012, uno de cada cuatro argentinos vivía en un municipio con PP. En 2019, aún existían 60 experiencias de PP en municipios² (Adaro y Mangas, 2021) de los más de 1200 que existen en territorio argentino. La pandemia del COVID-19 puso a la mayoría de ellas en pausa (Alacio, Del Prado, Signorelli y Suárez, 2023). Existen datos difusos desde entonces:³ algunos procesos se retomaron, otros se digitalizaron y la mayoría ha quedado en estado de latencia, sin perspectivas de resurgimiento. Sobre esto último, que la literatura académica refiere como “giro digital de la participación”, han proliferado plataformas con diverso grado de desarrollo. En ese campo, en Annunziata y otros (2021) se analiza el desafío del giro digital afrontado por 41 ciudades.

1- Yves Cabannes (2005:8) señala tres fases: experimentación, entre 1989 y 1997; masificación brasileña, entre 1997 y 2000; y del año 2000 en adelante, de expansión dentro y fuera de Brasil.

2- Ciudades de más de 10 mil habitantes.

3- Más información en <https://www.revistaanfibia.com/la-nueva-normalidad-de-la-participacion-ciudadana/>

Aparecen problemas vinculados a la complejidad de digitalizar la voz e incluso el voto. Esto está asociado a brechas de acceso en países profundamente desiguales como los de Latinoamérica, pero sobre todo, debido a la “dimensión afectiva” que se diluye en lo virtual. Es decir, aspectos como la confianza, la necesidad de contacto y la convivencia que incrementan el compromiso con el proceso participativo. Otro aspecto que destacan quienes abordan dicho tema es que, con la digitalización, se genera una participación más individual que colectiva (Del Prado y Suárez, 2023).

Dichas tendencias exceden el campo de los PP que, si bien han sido la estrella de las políticas participativas institucionalizadas en Argentina, se extienden a otras de menor trayectoria y cuyo impacto aún no se ha podido medir, pero que merecen ser reconocidas. Ejemplo de ello son: asambleas ciudadanas, juntas de participación vecinal, consejos barriales, laboratorios de innovación ciudadana, gobierno abierto, etc.

Es relevante mencionar que en el país no existe legislación que contemple estos dispositivos de manera obligatoria en ninguno de los niveles de gobierno. Argentina, por ser un país federal, cuenta con el nivel nacional, provincial y local (o municipal). En este último nivel, es que se mapearon las experiencias participativas vigentes, durante 2024, de las tres ciudades más grandes del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba y Rosario.

El contexto político nacional ha cambiado notoriamente desde las pasadas elecciones (2023), reflejando el descontento social con la democracia⁴ de un alto porcentaje de los ciudadanos, especialmente jóvenes que se sienten seducidos por la politización de la antipolítica como sentimiento ciudadano y como estrategia política discursiva (Annunziata y otros, 2024). Como sostiene Stefanoni (2022:19) es un momento en que “el futuro viene provocando más angustia que resistencia” y las derechas les disputan a las izquierdas la capacidad de indignarse y proponer vías para transformar la realidad.

El avance del autodenominado “gobierno libertario” - encabezado por Javier Milei - está modificando rápidamente el contexto político y social de la Argentina, en lo que reconocen como una “batalla cultural”.⁴ En ella “se acentúan aquellos rasgos más autoritarios del Estado y se disminuyen todos aquellos mecanismos, por ejemplo, de participación ciudadana. Poner este énfasis en la criminalización y la persecución de la protesta social es una necesidad estructural del proyecto” (Salomone, 2025).⁵

4- Según datos de Latinobarómetro (2023) sólo el 37% de los argentinos se encuentra satisfecho con la democracia aunque un 62% cree que es el mejor régimen de gobierno. Ver: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>

5- <https://www.unidiversidad.com.ar/la-batalla-cultural-de-milei-que-hay-detras-de-una-pelea-que-escala-todos-los-dias>

Posiblemente, estemos frente a un caso en el cual individuos, una vez electos a través de instituciones democráticas, ponen en juego a la democracia misma (Levitsky y Ziblatt, 2018; Stefanoni, 2022).

En ese marco, la participación puede ser un elemento sustancial para transmutar la indignación en esperanza, acortando la brecha entre las expectativas ciudadanas y lo que el sistema representativo democrático logra garantizar (Signorelli, 2023); o bien, puede desvanecerse frente a la ola rechazadora que privilegia lo individual frente a lo colectivo y lo privado frente a lo público. En este marco, las arenas locales aún son bastiones de otras fuerzas políticas en Argentina, dado que LLA⁶ no tiene estructura ni en el nivel subnacional ni municipal. ¿Pueden ser resistencia y resiliencia en la era del hartazgo? (Kessler y Vommaro, 2025).

1. LOS CASOS SELECCIONADOS

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) cuenta con 3.121.707 habitantes (CENSO, 2022). Es la ciudad capital de la Argentina y tiene la particularidad de ser la provincia número 24 del país a la vez que el municipio con mayor nivel de habitantes. Está gobernada por el PRO⁷ desde 2001. Actualmente, su Intendente es Jorge Macri (2023-2027). La ciudad está organizada en 15 comunas desde 2005, que contienen 48 barrios.

Por su parte, la ciudad de Córdoba se encuentra a casi 700 km de la ciudad capital. Es la capital de la provincia homónima en el centro del país. Comparte la región pampeana del centro de la Argentina. Según datos del Censo 2022, tiene 1.565.112 habitantes. Está gobernada por Unidos por Córdoba, una coalición electoral mayoritariamente de raíz peronista.⁸ Daniel Passerini es su intendente (2023-2027). La ciudad, que se destaca por la extensión de su ejido y sus 584 barrios, se divide administrativamente en las 16 jurisdicciones de los Centros de Participación Comunal (CPC).⁹

6- LLA: La Libertad Avanza. Partido de Javier Milei. Presidente 2023-2027. Ultrarecha Anarco Capitalista.

7- Partido Propuesta Republicana. Partido del ex Presidente Mauricio Macri 2015- 2019. Centroderecha.

8- Partido Justicialista, GEN; Acción por el Cambio; Demócrata Cristiano; Socialista; Intransigente; Unión Vecinal Federal; Federalismo Independiente; Movimiento de Acción Vecinal; Partido Estamos; Movimiento Libres del Sur; Fe; Frente Federal de Acción Solidaria; País y Compromiso Federal. También las agrupaciones radicales Ateneo Rubén Américo Martí; Foro de Comunas y Municipios de la provincia de Córdoba; Vecinalismo Federal; Radicalismo Auténtico y Dignidad Radical

9- Dependencias en las que se desconcentra la atención administrativa y operativa del estado municipal.

Rosario es una ciudad de 1.342.619 habitantes. Territorialmente equidistante de Córdoba (400 km) y de Buenos Aires (300 km). Se encuentra dividida en 6 centros municipales de distrito (CMD) que contienen 61 barrios. Es gobernada por distintos intendentes del Frente Progresista Cívico y Social desde 1989. Actualmente, es el segundo mandato de Pablo Javkin (2023-2027) en una nueva coalición electoral llamada Unidos por Santa Fe que reúne partidos de centro y centro derecha.

Los casos abordados en este estudio, no sólo son las tres ciudades más grandes poblacionalmente del país - siendo las únicas que superan el millón de habitantes- sino que también lo son en materia de PBI nacional. Otro criterio para su selección tiene que ver con su trayectoria participativa. Los tres municipios amplían la participación en los años noventa con las primeras experiencias de planificación estratégica de ciudades. Posterior a la crisis de representación del 2001, las políticas estatales producen un mayor acercamiento a la ciudadanía y amplían la inclusión de actores y grupos convocados a intervenir en los procesos de toma de decisiones locales, como ocurre con las variantes del presupuesto participativo y otras experiencias menos conocidas.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

a- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como se expresó en la introducción, la ciudad está gobernada por el PRO desde 2001. En diciembre de 2023 asume el nuevo gobierno bajo la dirección de Jorge Macri (2023-2027). Para 2024, año en que se realiza esta investigación, el portal de la ciudad exhibe varias propuestas que se presentan como continuidad de gestiones anteriores, aunque en la web oficial no se precisan las fechas correspondientes.

Dispositivos mapeados:

- Participa Ciudadana
- Audiencias Públicas
- Dialogando BA
- Antropología Urbana
- Foros de Seguridad Pública
- Programa Elegí Participar
- Boti

Al interior de la estructura gubernamental, dependiente de la Jefatura de Gobierno, se encuentra un programa denominado “Programa Transparencia”, el cual agrupa “Participación Ciudadana” como espacio específico de participación. En el mismo se encuentran agrupados los “Mecanismos de consulta, participación y colaboración con los ciudadanos”.¹⁰ Esta área incluye los tres primeros espacios mapeados. “**Participa Ciudadana**”, el cual es definido como “un espacio para que los vecinos puedan vincularse con los proyectos de su barrio”. Luego, “**Audiencias Públicas**”,¹¹ que es el espacio con mayor detalle en la web. Las audiencias se realizan desde 2017 y existe un enlace al canal de youtube donde se encuentran diversas audiencias realizadas de modo online, y un calendario detallado con las fechas de los encuentros. Se concibe a la misma como un espacio de encuentro entre vecinos y autoridades, ya que pueden participar tanto organizaciones de la sociedad civil como ciudadanos. Lo hacen como expositores en un espacio de 5 minutos, y como asistentes, ambas instancias con inscripción previa. El mecanismo no es vinculante, aunque una vez finalizada la Audiencia, la autoridad competente debe realizar un informe, dando cuenta de si se han incorporado y cómo las preocupaciones de los expositores. Los temas sobre los que trabaja son puntuales, y durante el 2024, se han trabajado cinco —tres vinculados a las tarifas de transportes públicos y dos con temas específicos—. Es el mecanismo que actualmente se muestra activo.

Dialogando BA, es el tercer espacio que depende de la Jefatura de Gobierno. El mismo se plantea como una “Iniciativa abierta para la construcción colaborativa y horizontal de políticas públicas”. Consiste en mesas de diálogo entre diferentes actores vinculados a temas específicos, en las que se buscan generar espacios de encuentro y diálogos con expertos y ciudadanos. Es una propuesta cuyo diseño se observa trabajado, ya que posee un manual donde se especifican las actividades y formas de trabajo; temas abordados desde 2016; redes sociales. No hay indicios de que continúe en funcionamiento en las redes sociales en 2024, ya que las publicaciones de Youtube e Instagram son del período previo a diciembre de 2023.

10- Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/transparencia/participacion-ciudadana>

11- Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/gobierno/atencion-ciudadana/herramientas-participativas/audiencias-publicas>

Por otra parte, al interior del espacio de Desarrollo Urbano, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se encuentra la **Antropología Urbana**.¹² en sus fundamentos se plantea que la misma incorpora la perspectiva de los vecinos de CABA, en base a la investigación y la participación, fomentando la apropiación de la infraestructura y el espacio público; no se especifica modalidad, ni formas de trabajo, tiempos o diseño llevado adelante.

A su vez, están los **Foros de Seguridad Pública**,¹³ dependientes de Seguridad. Son espacios participativos para buscar soluciones conjuntas en este tema, se realizan de manera sostenida y sistemática desde el año 2013. En la fundamentación se plantea que los mismos, desde 2022, son implementados por la Subsecretaría de Participación Ciudadana en Seguridad, dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad, con el objetivo de promover nexos entre los diferentes organismos estatales de la seguridad pública y los vecinos de la ciudad. No se detallan formas de trabajo, financiamiento, periodicidad ni resultados de los 12 años de los foros.

Por último, cabe destacar el **Programa Elegí Participar**¹⁴, que depende de Justicia; el mismo incluye diversas actividades centradas en la capacitación: “busca a través de herramientas de sensibilización acercar el Estado a la ciudadanía”. Consta de 4 líneas vinculadas a programas de capacitación: “Elegí Participar”; “Mi voto, mi elección”; “En la Ciudad, Votás”; “Capacitación General”. Difusión de información y capacitación en el mundo online y offline son los ejes que recorren todo el trabajo llevado adelante. El primero se implementa desde 2021 en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y busca fortalecer el vínculo con la comunidad a través del diálogo y el intercambio de herramientas. El respaldo se lo da la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, contribuyendo en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible N° 10 y N° 16. El objetivo que declara perseguir es: “Difundir las herramientas de participación, transparencia, control y acceso a derechos que desarrolla el Gobierno de la Ciudad, así como políticas públicas con foco en poblaciones objetivo”. Posee un desarrollo de talleres, puestos con información e infografías en la vía pública, un juego online tipo Trivia. Por su parte, “Mi Voto, mi elección” se centra en la capacitación de estudiantes de nivel medio de educación. Finalmente, “En la Ciudad, Votás” se centra en personas extranjeras residentes de la ciudad con la metodología de talleres y Puestos de In-

12- Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/antropologia-urbana>

13- Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/seguridad/foros-de-seguridad-publica-fosep>

14- Disponible en; <https://buenosaires.gob.ar/programas-de-capacitacion/elegi-participar>

formación y Consulta –PICS por sus siglas-; y “Capacitación General”; en el mismo se especifica que se centró en el año 2023, difundiendo información y promoviendo la participación cívica en eventos, puntos fijos y móviles, así como en el Chat Boti.

Para finalizar, se destaca un programa denominado **Boti**, el cual es parte de la Secretaría de Innovación y Transformación Digital, es un WhatsApp del Gobierno de BA, que al comunicarse brinda un listado de temas entre los que se encuentra “Participación Ciudadana”. Si uno consulta sobre el mismo le da un nuevo menú con dos opciones: “A) Experiencias BA y B) Voluntarios BA”; con links que envían nuevamente a la web sobre temas de participación ciudadana e invitan a seguir las redes sociales de @baparticipacionciudadana en Instagram y Facebook, Youtube y Twitter, de las cuales, al momento de este estudio, se encontraban activas las dos primeras.

b- Rosario

En el año 1995, la ciudad de Rosario comenzó su proceso de descentralización y modernización con una fuerte apuesta a la participación ciudadana, que le diera otrora a la ciudad una distinción en la materia a nivel mundial. En 1998 tuvo lugar un proceso de planificación estratégica participativa donde colaboraron más de 100 instituciones locales. En 2002, fue pionera en Argentina en implementar su Presupuesto Participativo (PP). Existe una ordenanza municipal que lo regula, por lo que formalmente sigue vigente.

El “Distrito” se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo: la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. Cada CMD es coordinado por un director de Distrito elegido directamente por el Ejecutivo Municipal. Se realizó durante el 2024 un proceso de consulta interno (a nivel municipal) y externo (a nivel ciudadanía) para la reconversión de estos Distritos en una nueva etapa del proceso de descentralización, dado que la mayor parte de los trámites actualmente se han digitalizado y sus objetivos originales han perecido. Se pretende reconvertirlos en centros cívicos,¹⁵ dotándolos de nuevos significados y contenidos según las particularidades de cada entorno barrial donde se insertan.

15- <https://participa.rosario.gob.ar/processes/centroscivicos?locale=es>

Se definió a los CMD “como anclajes territoriales polivalentes y de proximidad”, lo que refuerza la idea original de ser centros de participación ciudadana.¹⁶

En 2016 se creó el portal Rosario Participa.¹⁷ El mismo año en que se inicia con otra política aún vigente: los Consejos Barriales (CB).¹⁸ Los CB continuaron en formato virtual durante la pandemia y se fueron recuperando de manera presencial hasta la actualidad.

En el 2019, el gobierno de la ciudad adhiere a la OGP - Alianza para el gobierno abierto- y desde entonces - aunque de manera discontinuada - tiene abiertos procesos participativos asociados a este modelo de gestión y a la creación y consecución de los compromisos de los Planes de Gobierno Abierto.¹⁹

Durante el 2020, el PP fue pausado. Se lo retomó en un formato de consulta pública recién en 2023 y en 2024. Según se declara en el portal de noticias municipal durante 2024, se realizó la votación del PP digital pudiendo ser participantes ciudadanos desde los 13 años. La ciudad supo tener un PP Joven que hace años dejó de estar vigente y ahora se ha decidido incorporarlo por esta vía.²⁰ Se trató, además, de un PP temático con el foco en espacios públicos.

Con tres años de vigencia, existen también en la ciudad los Laboratorios de Acupuntura Ciudadana (LAC) intervenciones focalizadas que tienen como objetivo contribuir a nuevas formas de apropiación, usos e identidad barrial y favorecer la cohesión social, la inclusión y accesibilidad y la construcción de ciudadanía.²¹

Por último, el municipio incursiona este año en dos políticas participativas vinculadas al cambio climático: i) un acelerador de políticas para el cambio climático por el cual erradicará seis basurales; ii) el programa líder sostenible²², un espacio de role-playing para jóvenes que desarrollan proyectos vinculados a los ODS.

Dispositivos mapeados:

- Presupuesto participativo (PP).
- Laboratorio de Acupuntura Ciudadana (LAC)
- Gobierno Abierto (GA)
- Consejos Barriales (CB)

16- <https://participa.rosario.gob.ar/processes/centroscivicos/f/99/meetings?locale=es>

17- <https://participa.rosario.gob.ar/processes>

18- <https://participa.rosario.gob.ar/assemblies>

19- <https://participa.rosario.gob.ar/processes/planaccion>

20- <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/536471/title/Presupuesto-Participativo%3A-se-abr-e-una-nueva-votaci%C3%B3n-con-impronta-joven>

21- Fuente: https://participa.rosario.gob.ar/pages/lac_functioning

22- Fuente: <https://participa.rosario.gob.ar/processes/EILiderSostenible>

El **PP** se realiza desde el año 2002. Es un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su Distrito (Rosario Participa). Durante el proceso se pasa por diferentes etapas participativas de nivel informativo, consultivo y decisorio. Incluso en algunas épocas los proyectos se ejecutaban también de manera participativa. Durante el 2020 y hasta el 2023, el proceso fue interrumpido. Se realizó en 2023 un proceso de consulta de proyectos a priorizar por los vecinos. En general, dichos proyectos impulsan objetivos microterritoriales. La convocatoria es abierta, aunque cada vez es de tinte más individual.

Los **CB** se inauguran en 2016. Son espacios de encuentro permanente entre vecinas, vecinos e instituciones (públicas y privadas) que construyen, junto al Municipio, propuestas para el cuidado de la niñez, la mejora del espacio público, el respeto a las normas, y la innovación en la resolución de los problemas propios de cada zona de la ciudad (Rosario Participa). Las reuniones se llevan adelante de acuerdo con diferentes criterios geográficos o temáticos. La distribución territorial podrá ser distrital, barrial, sectorial, o determinada por una necesidad puntual. En las mismas participan funcionarios municipales como Secretarios, Subsecretarios y Directores, e incluso el Intendente. Los lidera la Dirección del Centro Municipal de Distrito junto al equipo de Cercanía. Tienen una duración aproximada de 1 hora y 30 minutos. Durante 2024 se realizaron 123 CB con una participación de aproximadamente 12500 personas. La convocatoria suele ser a organizaciones. El nivel es consultivo y no vinculante.

El **Plan de Acción de Gobierno Abierto**, por su parte, es un espacio de trabajo entre el gobierno y la sociedad civil con el fin de articular esfuerzos en la promoción de políticas de Gobierno Abierto. Se inicia en 2021. La Mesa de Diálogo es un espacio estructurado y diseñado para maximizar la participación y la cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de convocar a relevantes interlocutores en el debate y garantizar la pluralidad de voces. Las OSC representan a los ciudadanos y los movimientos sociales que se organizan en torno a determinados temas de interés. En Rosario, son quienes han contribuido a lo largo de todo el proceso de postulación de la ciudad a OGP y también quienes participan en la co-creación del Primer Plan de Acción de Rosario formando parte de la Mesa de Diálogo de Gobierno Abierto.

Su participación implica no solo el control de las acciones de gobierno y el ejercicio democrático en general, sino también un fortalecimiento en la democratización de las propuestas que se debatirán en busca de mejorar la ciudad en múltiples aspectos.²³

Por último, los **LAC** son espacios de colaboración entre las vecinas, vecinos y el Estado Municipal que funciona en forma descentralizada desde los Centros Municipales de Distrito, como espacio socio-cultural en donde se impulsa la participación de los vecinos en la producción de diagnósticos y de propuestas y soluciones a pequeña escala y altamente focalizadas para la construcción de una ciudad resiliente. Se iniciaron en 2021. Funcionan mediante intervenciones focalizadas que tienen como objetivo contribuir a nuevas formas de apropiación, usos e identidad barrial y favorecer la cohesión social, la inclusión y accesibilidad y la construcción de ciudadanía. La táctica de la acupuntura es un medio para implementar estrategias y acciones rápidas, temporales y en su mayor parte de bajo costo. No tienen una periodicidad específica. Aunque se trabaja con grupos pequeños de vecinos, mayormente de organizaciones, el proceso es consultivo, pero con un nivel medio de deliberación. El dispositivo es de una escala micro pero el proceso es innovador por su capacidad para trabajar un tema puntual de interés ciudadano y generar una micro solución con buenos niveles de efectividad. Se organizan en conjunto pequeñas intervenciones con la capacidad de regenerar espacios, conductas y dinámicas sociales que posibiliten formas de apropiación y usos de los bienes comunes. Recientemente la municipalidad recibió una mención especial de la ODP por este dispositivo.²⁴

c- Córdoba

Desde la década de 90, la ciudad de Córdoba ha sido una de las ciudades pioneras en la implementación de planificación estratégica de ciudades (PEC), en concomitancia con el desarrollo de un programa de modernización que contemplaba entre sus objetivos la desconcentración - descentralización de la gestión, la simplificación administrativa y la participación ciudadana. Programa que reconocía como antecedentes los lineamientos de la cooperación técnica brindada por Cepal, en el marco del proyecto “Gestión Urbana para Ciudades Intermedias de América Latina”, y los desafíos vinculados a la relación Estado – Sociedad que surgieron del diagnóstico realizado por consultores locales sobre las características de la gestión de gobierno del período 1983-1991.

23- https://participa.rosario.gob.ar/pages/ogp_rosario

24- Cabe mencionar que lo han vinculado como parte del PP para justificar los proyectos que se sometieron a votación en 2023 pero que el LAC funciona de manera independiente. <https://www.youtube.com/watch?v=BsOLPDnVQo8>

Así, en su Carta Orgánica (1995) el municipio organiza sus instituciones bajo la forma representativa, republicana, democrática y participativa” (art. 4), y entre los principios que “sustentan” y “dan base” a los órganos de gobierno encontramos la participación (art. 16):

“El Municipio promueve y garantiza la participación política y social de los vecinos en el desarrollo de la política local, respeta su capacidad para aportar ideas y propuestas que mejoren su funcionamiento y crea los institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de ese derecho”

Desde entonces, en la ciudad de Córdoba se elaboraron 3 planes estratégicos: PEC (1995), PECba (2005); PEC 2030 (2022); se implementaron las Juntas de Participación Vecinal (JPV), instituidas en la Carta Orgánica Municipal en 1995, pero reglamentadas e implementadas a partir de 2008, cuando también inicia su implementación el Presupuesto Participativo, que será la fuente principal de su vitalidad. En el año 2016, por iniciativa de distintas organizaciones de la sociedad civil, se instituyó el Plan de Metas de gobierno, que se ha implementado de manera ininterrumpida desde entonces.

Cabe destacar que el funcionamiento de las JPV depende de la iniciativa gubernamental que asume su convocatoria. Ha tenido un desarrollo a lo largo del tiempo y de los distintos distritos, dependiendo de las políticas de los gobiernos, del perfil del funcionario a cargo, tanto como de la densidad y dinamismo de las organizaciones del territorio en cuestión. Hasta la última gestión, asumida por Juntos por Córdoba, la vida de las JPV estuvo fuertemente asociada a la implementación del presupuesto participativo. En la última gestión, se modificó la composición de sus órganos colegiados (Ord 13.003/2020) y su actividad se concentró en el desarrollo de los Planes de Desarrollo/Mejoramiento Distrital, en un intento de elevar la planificación del nivel micro del PP a un nivel meso en cada uno de los distritos.

En este mismo contexto se redefinieron las pautas del PP, cuya implementación ya alcanzaba anualmente y de manera rotativa a algunos barrios seleccionados de cada distrito, en el marco del Régimen de Autogestión del Desarrollo Barrial o Presupuesto Participativo Barrial (Ord 13.002/2020), que recupera la tradición vecinal de la ciudad.²⁵ Finalmente, se crea el PP Joven (Ord 13456/2024): “herramienta destinada a generar un espacio formal de participación para las y los jóvenes mediante la elaboración y ejecución de políticas públicas, a partir de la definición y priorización de sus demandas.”²⁶

25- Ver: Echavarría, 2008

26- Información disponible en: <https://cordoba.gob.ar/areas-de-gobierno/secretaria-de-participacion-ciudadana-y-juventud/programas>

- Plan de Metas de Gobierno
- Juntas de Participación Vecinal y Plan de Mejoramiento Distrital
- Presupuesto Participativo y Plan de Mejoramiento Barrial
- Centros Vecinales y el Régimen de Autogestión del Desarrollo Barrial

El **Plan de Metas de Gobierno** es un “instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y control de las acciones a desarrollar por el gobierno” que “abre la posibilidad del seguimiento y monitoreo sistemático y objetivo a través de estándares, indicadores e índices, que permiten evaluar las acciones gubernativas” (Romanutti, 2012a: 04), implementado por iniciativa de una red de organizaciones de la sociedad civil. El Intendente debe presentar el Plan dentro de los 120 días de iniciado su mandato y el Concejo Deliberante debe realizar una Audiencia Pública (cuyo miembro informante es el propio Intendente) donde los vecinos e instituciones intermedias de la ciudad pueden realizar “sugerencias” sobre el plan o sus sucesivos informes que luego “son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento”. Este instituto se implementa de manera ininterrumpida desde 2011 (con las particularidades que impuso la pandemia). Si bien, las audiencias de rendición de cuentas no han tenido la debida regularidad y hasta la fecha ni el poder legislativo ni el ejecutivo han dado algún tipo de retorno sobre las observaciones y sugerencias realizadas por la ciudadanía en las sucesivas audiencias.²⁷

Las **Juntas de Participación Vecinal** (Carta Orgánica, art. 155 y 156; Ord. 13003, Resolución 001/2021 - Serie J y Resolución 002/2021 - Serie J), son una instancia deliberativa y de intervención a escala de la jurisdicción de cada Centro de Participación Comunal (CPC) de la ciudad. En el último período de implementación vieron modificada la constitución de su Mesa Ejecutiva (órgano deliberativo permanente): “se encuentra conformada por representantes de centros vecinales y comisiones de vecinos (50%), organizaciones sociales, establecimientos educativos y religiosos (50%) y tres (3) Concejales (dos por la mayoría y uno por la minoría), los que actúan bajo la coordinación del director/a del CPC”, incorporando la presencia de los representantes del poder legislativo local. Este es el ámbito de elaboración de los denominados Planes de Mejoramiento Distrital: obras y acciones para el distrito cuya ejecución es responsabilidad del ejecutivo municipal de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.²⁸

27- Un informe completo de los dos primeros períodos de implementación se puede consultar en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/28835>

28- Ver los proyectos de los años 2021 y 2022

El **Presupuesto Participativo** (implementado según Ord 13.002 - Res. 045/20), durante los años 2021, 2022 y 2023, tomó la forma de los Planes de Mejoramiento Barrial (PMB), un nivel de planificación que procura favorecer el mejoramiento material e inmaterial de los barrios de la Ciudad, con procesos participativos en los 16 distritos de los Centros de Participación Comunal en barrios seleccionados según un Índice de Prioridad Social.²⁹ Los vecinos del barrio participan “consensuando” el diagnóstico realizado por los técnicos municipales y en la elaboración del Plan.

Finalmente, el **Régimen de Autogestión del Desarrollo Barrial** (Dec. 040/20 – Convenio Marco Ord. 13.006) es la delegación de funciones de realización de “pequeñas obras” (tendido de red de gas, pavimentación, cordón cuneta) y mantenimiento de infraestructura (espacios verdes), a través de la firma de convenios con los Centros Vecinales de la ciudad y la respectiva transferencia de recursos.

3. INFORMACIÓN ACERCA LAS PRINCIPALES TENDENCIAS REGISTRADAS EN LOS CASOS

El caso de CABA, es un buen ejemplo de continuidad de políticas, ya que ha estado bajo el mismo partido desde hace ya casi 20 años, esto permite ver una clara tendencia. Lo que pudimos relevar es que las políticas que se presentan como participativas poseen un componente informativo. Es decir, son canales institucionales que se abren desde el Estado local en sus diferentes versiones para brindar información, y en algunos casos escuchar, aunque de manera no vinculante lo que tienen para decir las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Los formatos son mixtos (presencial y digital) y se trabaja en temas puntuales; no hay planes estratégicos o políticas a mediano y largo plazo que involucren la participación ciudadana.

En el caso de Córdoba, que tuvo alternancia de signos políticos en el gobierno, no se le dio permanencia a los mecanismos participativos, redefiniendo las reglas de la participación desde la década de los 90 a la actualidad, en lo que podríamos denominar un afán fundacional. Tal es el caso del presupuesto participativo, relanzado por cada gobierno con nuevas reglas como un nuevo inicio o innovación democrática. La estrategia de control implícita en estas acciones obstaculiza el aprendizaje en el hacer de los participantes, que en cada nueva gestión de gobierno deben interiorizarse en las nuevas reglas desestimando el saber acumulado en la experiencia de participación.

29- Ver: Tablero de control de obras

A su vez se licúa con ello el desarrollo de estrategias intertemporales entre los participantes favorecidos por la expectativa de reiteración del espacio de toma de decisiones, tal es el caso de solidaridades entre grupos y/o territorios que se evidencian en la construcción de prioridades de intervención/inversión pública (Echavarría, 2008). La proliferación de mecanismos ad hoc de participación, por fuera del sistema de participación instituido (tales como mesas de negociación/concertación), también ha fragmentado la organización transversal de la participación en la ciudad. Esto dificulta la posibilidad de articulación de demandas en la construcción de la ciudad.

Respecto de Rosario, continúa el mismo partido gobernante aunque con matices, las políticas participativas han disminuido en cantidad y calidad de lo que fuera en los inicios de los 2000 (Signorelli, 2023). Se trata de instancias con baja participación, en la mayoría de los casos no vinculantes; con excepción del PP pero que tiene poca incidencia real actualmente en la agenda gubernamental.

A modo de síntesis de los mecanismos analizados vigentes durante 2024 en las tres ciudades se presenta la Tabla 1:

Los gobiernos de las tres ciudades siguen presentes en eventos y organizaciones internacionales, presentándose como promotores de la participación. Esto resulta significativo en la medida en que observamos que los gobiernos locales explicitan entre sus metas - asociadas a la implementación de herramientas participativas - la necesidad de posicionarse tanto nacional como internacionalmente (en Foros y premiaciones), para lo que se acomoda no sólo las presentaciones públicas, sino también la construcción de información sobre los procesos. En este marco, sería importante avanzar en una línea de indagación que transversalice los análisis de estas participaciones con el derrotero que describen las trayectorias de los políticos y funcionarios que promueven la implementación de instituciones participativas, para comprender no sólo la difusión de determinadas herramientas, sino también los sentidos asociados a la participación en su contexto de producción.³⁰

Si vemos un panorama general del país, y se toman estas tres ciudades, sin pretensión de generalizar, se puede afirmar que el tema de la participación ciudadana no se encuentra en agenda o tiene un lugar marginal en ella, en la medida en que no ocupa espacios institucionales relevantes ni articulados o se encuentra supeditada al logro de otros objetivos.

30- Un análisis sobre las formaciones y trayectorias laborales de los funcionarios, para el caso de Córdoba, se puede encontrar en el trabajo de Romanutti (2024) basado en el estudio de trayectorias de Bourdieu.

Desde las administraciones, en estos casos municipales, no es un tema que se torne prioritario y, en tal sentido, se hace un uso limitado centrado en la escucha en lo que se ha denominado una “puesta en escena” de la participación (Romanutti y Echavarría, 2019). Desde la sociedad civil organizada por su parte, se entiende que no se hace énfasis en espacios de este tipo e inclusive fácilmente se los pone “en pausa”.

Tabla 1: Síntesis de mecanismos

Ciudad: Buenos Aires					
Mecanismo	Formato	Objetivo	Nivel de participación	Vinculante	Año de inicio
Participa Ciudadana	Mixto	Vinculación vecinal con proyectos de barrio	Informativo	No	s/d
Audiencias Públicas	Mixto	Consulta ciudadana sobre temas específicos	Consultivo	No	2017
Dialogando BA	Presencial	Construcción colaborativa de políticas públicas	Deliberativo	No	2016
An-tropología Urbana	s/d	Investigación participativa sobre el espacio público	Informativo	No	s/d
Foros de Seguridad Pública	Presencial	Buscar soluciones conjuntas en seguridad	Consultivo	No	2013
Elegí Participar	Mixto	Capacitación en derechos y participación	Informativo	No	2021
Boti	Digital	Acceso a información de participación ciudadana	Informativo	No	s/d

Ciudad: Rosario					
Mecanismo	Formato	Objetivo	Nivel de participación	Vinculante	Año de inicio
Presupuesto Participativo	Digital	Asignación presupuestaria participativa	Decisorio	Sí	2002
Consejos Barriales	Mixto	Encuentro con vecinos e instituciones	Consultivo	No	2016
Gobierno Abierto	Mixto	Co-creación de compromisos de GA	Consultivo	No	2021
Laboratorio Acupuntura Ciudadana	Presencial	Intervenciones focalizadas microterritoriales	Consultivo con deliberación	No	2021
Plan de Metas de Gobierno	Mixto	Rendición de cuentas y planificación	Consultivo	No	2011
Juntas de Participación Vecinal	Presencial	Elaboración de Planes Distritales	Deliberativo	Parcial	2008
Presupuesto Participativo	Presencial	Plan de mejoramiento barrial	Consultivo- Decisorio	Sí	2008
Autogestión Desarrollo Barrial	Presencial	Ejecución de pequeñas obras por centros vecinales	Co-gestión	Sí	2020
PP Joven	Mixto	Participación juvenil en políticas públicas	Consultivo	No	2024

Fuente: elaboración propia

No obstante, diversas organizaciones continúan disputando la agenda pública por la democratización de las decisiones de política pública local (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Plurales, Fundeps, Derecho de los Barrios, Democracia en Red, Asuntos del Sur, Nuestra Mendoza, Anfibia).³¹

Finalmente, se valora la búsqueda de nuevos formatos menos procesuales y, por tanto, más breves y acordes a los tiempos que corren y a las demandas ciudadanas; especialmente de los más jóvenes, como en el caso de Rosario y de Córdoba, aunque la incidencia en materia de políticas es baja.

4. BALANCE

El indicador 11.3.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11, "Proporción de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y gestión urbanas que funcionan de forma regular y democrática", corre el riesgo de ser eliminado de la Base de Datos Global de los ODS debido a la falta de datos: en la actualidad, menos del 30% de los países realizan un seguimiento de este indicador.³² Uno de los principales problemas en las experiencias reseñadas, radica en la generación de información que sea relevante y accesible para y sobre las instancias de participación. En términos generales, la información se dispone como registro de lo realizado y no como insumo para la toma de decisiones. Resulta imperioso preguntarse sobre la naturaleza de los portales que se generan, los destinatarios de la información y las interacciones. ¿Qué es lo que indica la falta de "seguimiento" de este ODS?

Ello probablemente no solo evidencia limitaciones técnicas o presupuestarias, sino que se trata de un síntoma de políticas que no se quieren problematizar. Como señalamos, en el caso argentino, los gobiernos locales tienden a relegar estos indicadores porque revelarían la discontinuidad, la baja calidad o la falta de impacto de las instancias participativas. El monitoreo permanente podría poner en tensión la narrativa oficial de transparencia e innovación que sostienen ante organismos internacionales.

En consecuencia, los sistemas de información generados por los gobiernos locales están diseñados más como vitrinas de gestión que como dispositivos de control ciudadano o insumos para la toma de decisiones colectivas. Los mecanismos participativos muchas veces implementados se presentan como una vidriera para los gobiernos,

31- Informe En Córdoba ¿La democracia está en pausa?, disponible en: <https://www.nuestracordoba.org.ar/node/1105>

32- <https://ourcityplans.org/sdg-11-indicator>

que (se) muestran lo hecho para su legitimación (ex-post) antes que discutir sobre criterios de justicia para la aplicación de los recursos o lo que es necesario/prioritario hacer (ex-ante). En ese marco, la no producción o publicación de indicadores sobre la regularidad, deliberación o inclusividad de los mecanismos participativos constituye una forma de gobernar la participación: se la exhibe como valor simbólico pero se la neutraliza como poder real.

Por otra parte, considerando lo expuesto hasta aquí - en una mirada diacrónica que excede el período contemplado - resulta significativo poner atención a las estrategias desarrolladas por la ciudadanía para sortear los límites de diseño e implementación que evidencian las diversas instancias de participación en los procesos de toma de decisión sobre lo común y sobre la construcción de la ciudad.

Aún en el caso de las audiencias públicas, cuya eficacia participativa ha sido ampliamente discutida por la literatura, las articulaciones previas y posteriores, que se construyen mayoritariamente en las redes sociales, resignifican los sentidos y alcances de estos mecanismos participativos. Es decir, dichas articulaciones buscan ampliar la voz ejercida frente a audiencias circunscritas; lo que ha llevado, en ocasiones, a los gobiernos a tratar de consensuar perspectivas, o bien cooptar/comprometer a las voces disidentes a través de ofrecimiento de convenios de asistencia técnica/consultoría, o inclusive referenciando públicamente el apoyo alguna vez recibido.

En el contexto descrito, los mecanismos participativos, aún con sus falencias sirven para generar conversación y construir agenda. Esta es parte de la potencialidad de la participación institucionalizada aun cuando no logra traspasar ciertos umbrales de deliberación o decisión ciudadana en el mecanismo per se. Son potencia en acto en tanto recuperan parte de las voces de la ciudad, se socializa información reservadas en los despachos, se piensa algún aspecto de lo común, y se logra trascender la individualidad y los aspectos procesuales más rutinizados de nuestras democracias.

Finalmente, las arenas locales, al ser territorios de proximidad, son un reservorio democrático. En un contexto nacional marcado por el repliegue de derechos, la deslegitimación de la protesta y el vaciamiento de lo público, las ciudades argentinas pueden convertirse en núcleos de resiliencia democrática. Esto no significa idealizar lo local, sino reconocer su relativa autonomía frente a dinámicas nacionales regresivas. Así, mientras el discurso nacional empuja hacia el individualismo y la desafección política, las ciudades conservan institucionalidades participativas que, aunque debilitadas o ritualizadas, aún permiten el encuentro, la disputa por los recursos comunes y la elaboración de contrapropuestas colectivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adaro, Cristian y Mangas, Martín (2021). *Presupuesto Participativo en pandemia*. Contribuciones desde municipios y universidades: UNGS. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentiniem/18480.pdf>
- Adaro, Cristian, Vaena D. y Mangas Martin. (2019). *Reflexiones sobre el funcionamiento del presupuesto participativo en Argentina: balances y perspectivas*: Fundación Friedrich Ebert, Análisis (50).
- Alacio, Rosa, Del Prado, Leonel, Signorelli, Gisela y Suárez, Mariano (2023). La participación con tapabocas: experiencias en Argentina, Uruguay y México durante 2020. Pp. 241 a 290. En *Metodologías participativas en tiempos de crisis: reflexiones epistemológicas y experiencias críticas* / Pablo Paño Yáñez ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2024/01/Methodologias-participativas.pdf>
- Annunziata, Rocío y otros (2021). ¿Giro digital? Desafíos de los presupuestos participativos argentinos frente a la pandemia de Covid.19. *Revista de Ciencia Política*. Chile. pp. 59-80. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/61609/67836>
- Annunziata, Rocío y otros (2024). La politización antipolítica. Análisis del fenómeno de Javier Milei. *Revista SAAP*. Vol. 18 N°1, pp. 13-42.
- Cabannes, Yves (2004). *Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos*. Era Urbana.
- Cabannes, Yves (2005). Presupuesto Participativo y finanzas locales. Documento URBAN N° 9. Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre.
- Del Prado, Leonel (2017) Los textos de Alicia Kirchner: de “la nueva era” al “proyecto nacional y popular”. *Revista Fronteras*. Pág. 85-97.(10).
- Del Prado, Leonel y Suárez, Mariano (2023). *Las tecnologías digitales y los procesos de participación ciudadana ¿Una diada para la transformación social?:* CSIC - UDELAR.
- Echavarría, Corina (2008). De la cantidad a la calidad: pensar la participación después de 20 años. En *A Gestão do Futuro e o Futuro da Gestão: Desenvolvimento Social de Territorios*. *Revista Organizações e Sociedade*, Vol 15, N 45, abril/junio 2008. Salvador: UFBA.

- Echavarría, Corina (2008). Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los centros vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local. En Marco Córdoba, *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40880.pdf>
- Echavarría, Corina; Diaz, Carolina (2013). *La oportunidad y los sujetos de la evaluación en políticas públicas: Una aproximación a dos casos de estudio en Córdoba Ciudad, el Plan de Metas de Gobierno y los CICs*. XI Congreso Nacional de Ciencia Política.
- Echavarría, Corina y Romanutti, Virginia (2014). La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: Diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba. *Más Poder Local*, Nro 20. <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/issue/view/29>
- Kessler, Gabriel y Vommaro, Gabriel (2025). *La era del hartazgo. Líderes disruptivos, polarización y antipolítica en América Latina: Siglo XXI editores*. Buenos.
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel (2018). *¿Cómo mueren las democracias?:* Editorial Planeta.
- Romanutti, Virginia y Echavarría, Corina. (2019). Las audiencias públicas: ¿escenificaciones de la discusión pública?. Encrucijada *Revista electrónica Del Centro De Estudios en Administración Pública*, (31), pp. 39–58. Disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/65991>
- Romanutti, Virginia, Cáceres, Pamela. (2020). Innovación institucional y transformación democrática. 8 años de implementación del Plan de Metas de Gobierno en la ciudad de Córdoba. *Administración Pública Y Sociedad (APyS)*, (10), 252–264. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/28835>
- Romanutti, Virginia. (2012). *Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana: aprendizajes en América Latina*. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba. http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Plan_Metas_Aprendizajes_en_America_Latina.pdf
- Romanutti, Virginia (2024). *Actores de la democracia. Prácticas y sentidos de la participación ciudadana y sus difusores en la ciudad de Córdoba (1991-2019)*. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Signorelli, Gisela (2023). From the Instituting to the Managerial Model. The Participatory Budget Cycle in Rosario, Argentina (2002–2022). *Local Development & Society* [en línea], 1–18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/26883597.2023.2227919>
- Signorelli, Gisela (2023). Democracia más allá de las elecciones: giro afectivo hacia la participación para gestionar la complejidad. *Temas debates* (En línea), n.45, suppl.1, pp.175-182. <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n45s1/1853-984X-tede-45-s1-175.pdf>
- Stefanoni, Pablo (2022). *¿La rebeldía se volvió de derecha?: Siglo XXI* Editores.

BRASIL

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS ENTRE AVANÇOS, EXPECTATIVAS, LIMITAÇÕES E RETROCESSOS

Luciano Fedozzi, Humberto Meza e Henrique Dias
Porto

INTRODUÇÃO

A partir do novo contexto dos anos 1980, que emergiu com a redemocratização do Brasil, após 21 anos de ditadura militar, as novas relações entre o Estado e a sociedade civil permitiram a construção de modalidades de participação dos/as cidadãos/as nas decisões sobre as políticas públicas. Conectadas em geral aos movimentos sociais e outras formas de associativismo e de ação coletiva da sociedade, algumas interfaces socioestatais criadas se constituíram em novas instituições de participação social que alargaram o escopo e a pluralidade da democracia centrada apenas na representação política oriunda do sistema eleitoral (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). Essas instâncias são consideradas pela literatura especializada como instituições de participação social, que gozam de reconhecimento público – e em parte jurídico – a partir de modalidades contínuas de incidência social sobre as administrações públicas e o próprio sistema político (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011).

Nos últimos 35 anos, acumularam-se experiências e práticas inovadoras nesse sentido, inicialmente a partir de acentuadas expectativas sobre os possíveis efeitos democratizantes dessa participação, situação que após duas décadas deu lugar a avaliações mais realistas e até pessimistas sobre os resultados alcançados, especialmente por parte de atores subalternos cujas necessidades e demandas são mais dependentes de reformas estruturais no modelo de desenvolvimento do país. Além disso, os retrocessos no cenário democrático-liberal, cujo componente autoritário tornou-se explícito desde 2016, somado à inflexão neoliberal nas políticas do país, que abrangem também os municípios, tornaram a democracia participativa nas cidades mais difícil

e menos efetiva em resultados, ainda mais no contexto socioeconômico de precarização social e mudanças radicais no mundo do trabalho, que afetam as capacidades de organização e mobilização social.

É nesse quadro histórico que situam-se hoje os condicionamentos da participação institucional no país. Sem pretender realizar um balanço profundo dessa trajetória vamos abordar no presente capítulo os caminhos das três modalidades de participação que, dentre o rol das instituições participativas, mais prosperaram no Brasil, e por isso merecem destaque: os Orçamentos Participativos, os Conselhos de Políticas e as Conferências de Políticas Públicas, sendo que as duas últimas instâncias adquiriram presença nacional nos três níveis da Federação (municípios, estados e União). Essas três modalidades participativas se inserem no ideário histórico do movimento nacional pela reforma urbana, surgido desde a década de 1960, no que diz respeito à gestão democrática das cidades, como caminho necessário para a reversão das profundas desigualdades socioespaciais da urbanização brasileira e a transformação das cidades em bases mais justas, democráticas e sustentáveis.

Além disso, serão analisados os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, metrópoles significativas na história das inovações democráticas nas últimas décadas.

1. OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Os Orçamentos Participativos (OP), apesar da grande diversidade de práticas locais – cuja efetividade e amplitude em geral respondem aos objetivos estratégicos dos projetos políticos dirigentes dos municípios e às capacidades estatais em termos de recursos financeiros para atender demandas – constituíram uma parcela relevante das novas Instituições Participativas (IP) de caráter democratizante surgidas após 1988 no Brasil. A partir do caso fundante e paradigmático de Porto Alegre, a ideia foi disseminada durante as duas décadas seguintes, principalmente pelas mãos do Partido dos Trabalhadores, mas também por meio de práticas pluripartidárias que ocorreram em metrópoles importantes do país, bem como em cidades médias e pequenas (Fedozzi e Lima, 2013; Avritzer e Vaz, 2014). Todavia, o número de casos declinou a partir da década de 2010, e se encontra hoje fortemente reduzido nos municípios brasileiros (De Renzo, Spada e Wampler, 2019).

Embora não haja um balanço geral e completo sobre o significado e os efeitos dos OP nos municípios do Brasil, os estudos acadêmicos e de outras instituições apontam, em geral, potencialidades democratizantes relevantes na ideia básica contida nesse tipo de participação social na relação entre o Estado e a sociedade civil.

Considerando a centralidade do orçamento público no Estado moderno, nas políticas públicas e no exercício do poder, dentre as questões apontadas são ressaltadas as possibilidades de democratização do acesso ao bem-estar urbano, com a provisão redistributiva de infraestrutura e serviços públicos nos territórios urbanos mais precários; a inclusão civil e política de segmentos sociais de menor renda e camadas populares afastadas das arenas decisórias sobre os recursos públicos; a ampliação das formas de controle, transparência e accountability social, assim como da eficiência; o incentivo ao engajamento cívico ativo e ao associativismo, no alargamento da democracia eleitoral limitada à seleção das elites políticas; a oportunidade de aprendizagens sociais e morais, de reconhecimento da diversidade e dos direitos igualitários de grupos subalternos e de sua autoestima, como questões importantes para o fomento da cultura democrática. Ou seja, como mostram as pesquisas, diferentemente de outros espaços participativos, como é o caso dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, os OP, por seu desenho territorial, conseguem promover o engajamento dos setores de menor renda e escolarização, e os mais desiguais em reconhecimento de direitos, como a população negra e as mulheres. Comparativamente ao perfil demográfico das cidades, são os segmentos das classes trabalhadoras e as camadas populares das periferias urbanas, assim como suas organizações e movimentos sociais (Fedozzi et al, 2013, Vaz, 2013)

Essas potencialidades democratizantes são mencionadas devido ao caráter aberto, de participação maciça, que articula a forma direta e a representativa, e o método objetivo-responsivo das demandas, contido na ideia original do desenho institucional do OP, que obviamente não foram generalizadas nos casos concretos que ocorreram no país. Antes disso, o que se verificou foi uma variedade de desenhos institucionais e de resultados, em geral distantes dos casos excepcionais de Porto Alegre e de Belo Horizonte, metrópoles que se destacaram pela longevidade da prática, o nível de institucionalização, a metodologia redistributiva e a efetividade alcançada devido ao caráter vinculante das decisões.

A longa experiência dos OP nos municípios do Brasil também mostra que as principais limitações dizem respeito: a baixa incidência na decisão sobre o conjunto dos recursos orçamentários, constituindo-se apenas como um programa de pequena parcela da despesa pública; o caráter apenas consultivo da participação; a ausência de critérios que contemple as desigualdades socioespaciais na escolha das prioridades; as inadequações da comunicação utilizada pelos governos para promover o engajamento e as interações; o déficit de transparência e prestação de contas das decisões limitada ao plano físico das obras;

a ênfase quantitativa de assembleias, com limitações metodológicas para melhorar a qualidade da participação; a baixa mensuração dos efeitos das decisões nos territórios; a frágil articulação com o sistema de planejamento urbano e os instrumentos de reforma urbana; o desincentivo às formas de organização popular independente, ensejando por vezes a captura de grupos pouco democráticos; a homogeneização assembleista que desconsidera a diversidade e a desigualdade das condições sociais dos participantes, principalmente quanto às juventudes e às mulheres. De fato, apesar de algumas experiências bem-sucedidas de OP juvenis ou escolares, foi pequena a participação das juventudes nos processos.

Além disso, é preciso considerar que muitos municípios passaram a denominar as Audiências Públicas formais sobre os orçamentos, obrigatórias segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, como sendo uma modalidade de “orçamento participativo”, o que não preenche os critérios mínimos necessários para caracterizar um OP.³³ Embora sejam importantes para efeitos de transparência, as Audiências Públicas não permitem a discussão sobre prioridades territoriais e nem pressupõem o caráter vinculante das propostas dos cidadãos/cidadãs. Ou seja, a disseminação dos OP – em mais de 350 cidades (Fedozzi e Lima, 2013) - acarretou a esterilização do seu potencial contra-hegemônico, inicialmente orientado para o aprofundamento da democracia e da justiça socioespacial, por meio do protagonismo popular. Essa descaracterização dos seus objetivos radicais foi o efeito da ampla difusão que ocorreu a partir do sucesso da inovação, que passou a ser adotada por projetos liberais e até conservadores, assim como por governos e organizações internacionais de financiamento, em várias partes do mundo, não alinhadas aos objetivos transformadores que estiveram na gênese do OP. Assim como outras práticas e instituições da democracia participativa, o teor e a intensidade dos OP dependem da relação de forças locais, principalmente da hegemonia política de caráter democrático-popular; crítica aos limites da democracia elitista. Além disso, é preciso considerar a capacidade financeira estatal (além das capacidades administrativas, técnicas e

33- Critérios mínimos para um Orçamento Participativo: 1) A vertente orçamentária e/ou financeira deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos; 2) O envolvimento no processo tem de ser ao nível de cidade ou de um departamento (descentralizado) com órgãos eleitos e algum poder na administração; o nível de bairro não é suficiente; 3) O processo tem de ter momentos (e práticas) repetidos; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um orçamento participativo; 4) O processo tem de incluir alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões administrativas ou políticas não é um orçamento participativo; 5) A prestação de contas na apresentação de resultados é essencial (Sintomer, Herzberg, Allegretti e Röcke, 2012).

de comunicação) e o nível de organização e engajamento do tecido associativo e dos atores civis locais.

Aos 35 anos, desde sua criação, os OP se encontram hoje em declínio no Brasil, fase iniciada em meados dos anos 2000.³⁴ Essa situação contrastou com a chegada inédita do PT ao governo federal e com a continuidade da expansão mundial dos OP nos anos 2010 (Dias, 2021). Em 2019, mais de 80% dos OP tinham sido descontinuados³⁵ e a taxa de abandono pode até indicar a sua extinção no país (Lüchmann e Bogo, 2022; Spada, 2014). Ainda se faz necessário aprofundar a investigação das causas desse retrocesso. Todavia, é preciso considerar a piora do quadro fiscal dos municípios, com a diminuição da capacidade de investimentos e da margem de discricionariedade na alocação dos recursos. Essa piora deve-se a alguns fatores, como a reversão da desconcentração dos recursos a favor dos municípios, que havia ocorrido com a nova Constituição Federal de 1988. Além disso, as novas regras decorrentes do ajuste fiscal neoliberal do Estado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), e também devido a novas legislações federativas que fixaram percentuais de recursos para efetivar os direitos à saúde e à educação, trouxeram dificuldades para a livre alocação orçamentária (Bezerra e Junqueira, 2022; Peres, 2020)

A isso, acrescenta-se a perda de influência eleitoral da esquerda nos municípios, desde 2016, em consequência também dos efeitos da “operação Lava-jato” e do golpe parlamentar que destituiu Dilma Rousseff nesse ano. Em 2020, o PT diminuiu em mais de 60% sua presença nos governos locais (passando de 636 prefeituras em 2012 para apenas 179), e aumentou para 252, em 2024, porém sem governar alguma metrópole importante. E também parece ter arrefecido o ímpeto participativo como método de governo no interior do campo petista, que historicamente inaugurou os OP e foi o partido mais identificado com ele, apesar do pluralismo posterior na adoção desse procedimento.

34- Nas cidades com mais de 50 mil habitantes o número de OP foi crescente entre 1989 e 2004: 11 (1989-92), 33 (1993-96), 66 (1997-00), 133 (2001-04), e diminuiu posteriormente para 124 (2005-08), 101 (2009-12), 58 (2013-16). Dados consolidados por Spada et al a partir de outros censos anteriores e pesquisa própria, "Censo do Orçamento Participativo Brasileiro: 1989-2012." Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/EDSNJS>. Spada, P., Wampler, B., Touchton, M. & Coelho, D. 2012; "Variedades de Modelos de Orçamento Participativo Brasileiro: 2012." Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/EDSNJS>; (acesso 22/04/2025). Outros censos abrangendo todas as 5.575 cidades indicaram 355 casos de OP no período 2009-2012 (Fedozzi e Lima, 2013) e 423 no período 2013-2016 (RBOP, 2015). Todavia, é possível que o último levantamento tenha superestimado este número devido a ampliação das Audiências Públicas obrigatórias auto-identificadas como OP.

35- Considerando apenas os municípios com mais de 100 mil habitantes houve a diminuição de 172 casos, em 2016, para 32, em 2019) Lucmann e Bogo (2022).

Ao mesmo tempo, nesse contexto de múltiplas crises, a chegada novamente de Lula à Presidência da República, em 2022, abriu possibilidades que, entretanto, não estão sendo efetivadas quanto ao estímulo e à indução dos OP nas cidades do país. O Governo Federal realizou em 2023, de forma participativa, a primeira etapa da legislação orçamentária (PPA)³⁶ com um sistema participativo misto, presencial e digital, em todos os 27 estados.³⁷ Apesar do ineditismo e sucesso da experiência a decisão de não dar continuidade na construção de um OP nacional frustrou expectativas,³⁸ já que o tema foi proposto por Lula durante a campanha eleitoral presidencial, como um contraponto democrático ao avanço legal que passou a permitir a execução de um elevado montante do orçamento pelo Congresso Nacional.

Por fim, cabe dizer que a pandemia paralisou a grande maioria dos casos de participação presencial e incentivou a adoção de modalidades digitais de OP durante a crise sanitária, que continuou posterior a ela. Hoje, grande parte dos OP restantes é digital ou ocorre de forma mista. A ampliação da digitalização governamental e a crise sanitária da pandemia criaram um contexto com forte tendência de adoção da participação digital como método permanente dos OP. Todavia, no Brasil, nenhum caso digital de OP foi bem-sucedido até hoje, a exemplo das experiências de metrópoles como Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre. Sobre isto, é preciso considerar que no caso do Brasil a modalidade digital – quando exclusiva – tende a amenizar o custo político dos governos no processo participativo, por contornar mais facilmente o critério mutuamente vinculante das decisões e o controle social que é exercido em assembleias presenciais. O contexto de retrocessos democráticos que está ocorrendo no país na última década também impactou a democracia nos municípios e, com isso, a adoção de formas de participação mais intensas que se davam com as assembleias regionais nas cidades praticantes dos OP durante os 35 anos de democracia no Brasil.

36- PPA - Plano Plurianual obrigatório no primeiro ano de cada administração e válido para os próximos quatro anos subsequentes.

37- PPA Participativo (2024-2027): Foram 4 milhões de acessos no Brasil Participativo na internet, sendo 34.310 pessoas em plenárias nas 27 capitais brasileiras, 1,4 milhão de inscritos na plataforma digital, 8.254 propostas da população e 1,5 milhão de votos. (<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo>).

38- Ver a proposta de Orçamento Participativo Nacional da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP) e do INCT/CNPq Observatório das Metrópoles. <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/caminhos-para-a-retomada-dos-orcamentos-participativos-no-brasil-estudo-inedito-do-inct-observatorio-das-metropoles/>

2. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANO DIRETOR NOS MUNICÍPIOS

Em pelo menos três décadas de construção democrática, os municípios brasileiros também registraram uma expansão de Conselhos de Políticas Públicas, com participação de atores da sociedade civil e integrantes dos governos locais, assim como a instauração de dispositivos de regulamentação das políticas urbanas.

De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Base oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, o Brasil registra entre 45 mil e 55 mil Conselhos Gestores em funcionamento nos municípios, correspondentes a pelo menos 20 políticas setoriais. Nem todas as políticas públicas possuem esses espaços de deliberação e decisão compartilhados. A proliferação de experimentos inovadores para a gestão local, que marcou a dinâmica participativa dos anos 90, serviu de palco para a consolidação de sistemas nacionais interfederativos de políticas públicas a serem executadas com participação social, que em geral expressaram as lutas populares desembocadas na Constituição Federal de 1988 (Gohn, 2019; Teixeira, 2020).

Na esteira desse processo, três sistemas de políticas setoriais se definiram a partir da descentralização e da abertura para a deliberação e fiscalização por parte de atores da sociedade civil. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990) que constituiu o Sistema Único de Saúde (SUS); o Estatuto da Criança e Adolescente, ECA (Lei 8.069/1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS (Lei 8.742/1993). Esses três setores definiram as primeiras bases para construir as políticas públicas descentralizadas com participação da sociedade civil no seu processo de implementação local (Brasil, 2014). Assim, por força de lei, os municípios começaram a experimentar, em pouco tempo, a expansão de Conselhos de Saúde, de Criança e Adolescente, de Assistência Social, e os Conselhos de Educação, os únicos de caráter obrigatório que condicionam inclusive o sistema de repasse de recursos da União para os municípios e estados na execução dessas políticas.

Excetuando-se esses quatro tipos de conselhos, presentes em praticamente 100% dos municípios, as cidades brasileiras têm registrado mais recentemente a proliferação de outros conselhos de políticas. Assim, cerca de 88% dos municípios possuem Conselho de Meio Ambiente; 68% na área de Cultura e 57% têm Conselho de Segurança Alimentar. Apesar da expansão dos movimentos e lutas pelo reconhecimento dos direitos à identidade e à diversidade, menos da metade dos municípios brasileiros têm Conselhos de Políticas para as Mulheres, de Igualdade Racial, de idosos (acima de 60 anos) e da população LGBTQI+ (IBGE, 2023).

No tocante à política urbana, as mobilizações sociais que há décadas pressionam por uma reforma urbana participativa, como condição inerente aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, inscreveram as estratégias de descentralização democrática no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 (Lei 10.257/2001). Esta lei é orientada por quatro diretrizes, que são: gestão democrática; direito à cidade sustentável; regularização fundiária; e controle do uso do solo para evitar a especulação imobiliária. Para o cumprimento dessas diretrizes, as cidades são munidas de dispositivos para efetivar a gestão democrática, como audiências públicas, conferências e consultas ao redor dos diversos instrumentos da Política Urbana, como o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e o conjunto de normativas locais para uso e ocupação do solo, política habitacional, mobilidade e empreendimentos urbanos.

Ainda quanto ao Estatuto das Cidades, o princípio democrático da gestão do espaço urbano obrigou a criação - nos municípios com mais de 20 mil habitantes - de colegiados como os Conselhos Municipais da Política Urbana, ou Conselhos da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano, todos eles mobilizados pela discussão e/ou atualização do Plano Diretor (PD) do Município. Um estudo realizado em 2011, apenas uma década após a aprovação do Estatuto das Cidades, mostrou que a previsão legal dos Planos Diretores e dos Conselhos exerceu um efeito mobilizador nos municípios em torno das políticas urbanas, em 24 dos 27 estados do país (Santos Junior e Montandon, 2011). No entanto, a heterogeneidade nos processos de aprovação dos Planos Diretores nos diferentes contextos locais revelou a fragilidade desses instrumentos para efetivar a participação social na sua dimensão mais ampla e de caráter não apenas consultivo. Apesar da indução legal sobre a gestão democrática das cidades, consubstanciada no Estatuto das Cidades, a grande maioria dos PD aprovados não adotou caráter deliberativo ou compartilhado na decisão dos Conselhos, enquanto a realização das Audiências Públicas previstas para aprovação e/ou atualização a cada dez anos dos Planos Diretores demonstrou, na prática, o poder dos atores privados e do capital imobiliário nas coalizões que conduzem a maioria das políticas e projetos de produção e apropriação do espaço urbano (Santos, 2011). Essa realidade foi evidenciada e até intensificada nas últimas revisões dos Planos Diretores, a partir de 2020, expressando o processo de neoliberalização e mercantilização urbana.

Com efeito, a efetivação desses instrumentos de participação institucionalizada por meio dos Conselhos de Políticas tem revelado fragilidades diante das mudanças que ocorrem nos contextos políticos, tanto em nível nacional como nas demais instâncias federativas, indicando

as dificuldades de institucionalização da democracia participativa nos marcos da democracia representativa clássica. Entre 2018-2022, a maioria das instituições participativas em nível nacional foi extinta e/ou modificada em termos regressivos, após o Decreto 9.759/ 2019, da administração de Jair Bolsonaro. Naquele momento de desmonte das políticas públicas e retrocessos democráticos (Almeida, Martelli e Coelho, 2021), a resiliência de alguns colegiados dependeu do grau de institucionalização dos conselhos e fóruns participativos (incluindo-se aí a regulamentação legal), do setor de política pública e da composição dos respectivos colegiados (Bezerra, Almeida, Lavallo e Dowbor, 2024).

Embora os conselhos e colegiados participativos nacionais tenham sido reconstruídos após o Presidente Lula extinguir o Decreto de Bolsonaro (9.759/2019), em 2023, contribuindo nesse sentido para melhorar o ambiente político local e a legitimidade democrática na atuação dos conselhos, a experiência dessas Instituições Participativas tem estimulado uma agenda de pesquisas que visa investigar os efeitos democráticos dessas interfaces socioestatais.

Nesse sentido, a avaliação sobre a participação estabeleceu, praticamente, o consenso de que as Instituições Participativas, dentre elas os Conselhos, instaurados e expandidos nos municípios brasileiros, desde a primeira década dos 90, representam uma característica central da inovação democrática (Buvnich, 2013; Lavallo e Serafim, 2016; Goulart, Terzi e Otero, 2016; Teixeira, 2020; Almeida, Martelli e Coelho, 2021). Contudo, o aprofundamento das pesquisas do campo participativo e seus diagnósticos sobre as dificuldades da construção democrática no Brasil revelaram, desde diversas perspectivas teóricas, a complexidade e os desafios colocados para a consolidação institucional desses espaços.

Considerando esse retrato, as análises sobre os conselhos procuraram indagar a efetividade política de sua implementação e os impactos para um rearranjo administrativo das políticas públicas. Nesse sentido, são apontadas diversas dimensões endógenas das estruturas colegiadas, como seu desenho institucional de funcionamento (acesso a informações, dinâmica deliberativa, de decisão e prestação de contas), a composição em termos de representação de atores governamentais, não-governamentais e do mercado, e o grau de prestígio dos conselhos, por parte dos atores sociais e estatais, como fatores importantes ligados ao trabalho e a influência dos conselhos de políticas na democracia local.

A performance institucional dos Conselhos, de fato, concentrou a maior parte das agendas de pesquisa da última década. Como eles funcionam e o que produzem são fundamentais para analisar o seu papel no arcabouço democrático.

Nesse sentido, o estudo de Lavalle e Serafim (2016) sobre os conselhos municipais em Guarulhos (uma grande cidade na Região Metropolitana do estado de São Paulo) constatou que os conselhos experimentam ao longo dos anos um processo de maturação que se reflete nos padrões decisórios que exercem. Se bem o padrão decisório varia pelo tipo de política ligada ao conselho, em geral os colegiados começam a investir, nos primeiros anos, em atos de autorregulação, que com o tempo aumentam o espectro de decisões em direção ao exercício do controle, da fiscalização e dos ajustes da política pública local (2016, p. 639). Ou seja, tem-se aí o efeito do tempo de existência nos padrões decisórios dos conselhos. A consolidação institucional adquirida com os anos não apenas define o padrão decisório, como interfere na composição das suas estruturas de funcionamento.

A maioria das pesquisas sobre a efetividade política destas instituições averiguou também o tema da representação, ou seja, o quanto os conselhos são paritários, considerando a representação do Estado, da sociedade civil e do mercado no processo decisório da política pública. O estudo de Teixeira (2020) sugere que as mudanças na direção política dos governos impactam a composição dos conselhos em termos de atores e setores que devem ser representados, o que reflete em parte a visão sobre a relevância da participação cidadã e da própria ideia de democracia dos projetos políticos de cada nova administração pública. Isso torna-se possível devido à autonomia de cada nível da federação para definir a composição dos conselhos, num quadro em que poucas áreas de políticas estão sob o abrigo legal mais detalhado a respeito de quem deve participar dos conselhos. Estabelece-se assim uma margem significativa para que os governos e as Câmaras de Vereadores – instâncias de representação política da democracia – possam modificar a composição e o próprio caráter deliberativo dos mesmos, como ilustra o caso dos retrocessos em Porto Alegre abordados nesse capítulo.

Todavia, pesquisas revelam que a força dos conselhos setoriais varia também conforme fatores exógenos. Nessa toada, Almeida, Martelli e Coelho (2021) revelaram que, se bem a “indução federal”, em algumas políticas consolidadas por força de lei contribuem para a efetividade dos conselhos, no caso das políticas menos consolidadas, a institucionalização depende mais do ativismo social realizado por atores locais. E essa dimensão local, por sua vez, determina em grande parte a performance dos Conselhos Gestores. A construção de um Índice de Potencial Participativo dos Conselhos (IPPC) realizada pelos autores, por exemplo, detectou que o tamanho populacional dos municípios importa. Isto é, o IPPC detectou um melhor desempenho dos conselhos nos municípios maiores e de grande porte.

Já os municípios menores registram maior dificuldade de atuação política dos conselheiros, especialmente os oriundos dos movimentos populares, constatando assim que o arranjo institucional do território influencia o curso da inovação democrática e a própria atuação dessas instâncias colegiadas.

No mesmo sentido, investigando os fatores exógenos na dinâmica dos conselhos, o estudo de Buvinnich (2004) também apontou diferenças de atuação dos conselhos conforme as regiões do país. Segundo os dados estatísticos, os conselhos da região Nordeste, por exemplo, tendem a ser mais deliberativos e paritários do que os das regiões Sul e Sudeste, contrariando estereótipos sobre a fragilidade institucional de regiões menos desenvolvidas do país, o que sugere o cuidado para não realizar generalizações apriorísticas.

Esses achados reforçam a importância de analisar os conselhos a partir de suas características históricas (gênese de sua criação), de sua estrutura e modo de funcionamento internos, juntamente com o contexto político-institucional em que estão inseridos, como as agendas de pesquisas recentes têm oferecido. De toda forma, existe praticamente um consenso sobre a importância desse tipo de instituição participativa para o exercício do controle social e a accountability das políticas setoriais e da ação dos governos, efeito de maior destaque nas pesquisas em geral sobre os conselhos na dinâmica da democratização.

3. AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As conferências participativas de políticas públicas no Brasil constituem uma inovação nas relações entre Estado e sociedade. Porém, não são um fenômeno novo porque as primeiras conferências ocorreram ainda na década de 1940, durante o Estado Novo, com a reunião de gestores públicos e especialistas para planejamento e a melhoria da racionalidade administrativa. Nessa época foram realizadas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde, ambas em 1941. Entretanto, ao longo do tempo, o formato e os objetivos das conferências foram modificados. Após o fim do regime militar, a partir dos anos 1980, as conferências assumiram uma dimensão política e participativa, consolidando-se gradativamente como uma inovação democrática pautada pela descentralização e pelo reconhecimento da participação nas esferas federal, estadual e municipal (Brasil, 2014).

Com a promulgação da Constituição de 1988, diversas políticas públicas passaram a incorporar as conferências como instituições formais de participação, inspiradas pelo exemplo da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, um passo importante na construção do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988 (Cortes, 2009).

Entre 1941 e 2016 foram realizados 154 processos conferenciais abrangendo mais de 40 setores de políticas públicas. Esses procedimentos foram intensificados durante os governos do presidente Lula (2003-2010), quando foram realizadas 75 conferências, que articularam os níveis locais e estaduais com a participação nos eventos nacionais de cada tema. Em suas diversas etapas presenciais e/ou virtuais, esses processos envolveram mais de 7 milhões de pessoas em todo o país. Outras 41 conferências foram organizadas pelo primeiro e segundo mandato de Dilma Rousseff (2011-2016) (BRASIL, 2014; Mendonça, 2014; Bezerra, 2020, p.178). E, no retorno de Lula, em 2023, outras 17 conferências nacionais foram convocadas até julho de 2024.

Apesar da sua consagração como método inovador de participação social, as conferências são fóruns eventuais, sem regulamentação nacional única e abrangente que as tornem obrigatórias a cada período (Cortes, 2009; Krüger, 2005; Souza, 2013; Teixeira, Souza e Lima, 2012). Elas respondem a duas características básicas: são organizadas por temas ou setor de políticas públicas, e possuem, em geral, uma estrutura escalonada, ou seja, são realizadas em uma sequência de etapas conectando os níveis municipal, estadual e nacional (Pogrebinschi e Santos, 2010; 2011; Petinelli, 2011; Silva, 2012). Esse método participativo está vinculado, em geral, aos mais de 60 Conselhos Nacionais das políticas, que se desdobram também nos demais níveis subnacionais da federação e, em geral, contam com representantes civis, dos movimentos e/ou organizações sociais de cada área, além de membros do setor privado na execução da política. Daí porque as conferências municipais estão inseridas nesse sistema nacional, embora possam ser realizadas de forma independente dos demais níveis, por deliberação autônoma local. Todavia, a adesão dos municípios é obrigatória somente nas áreas de políticas cuja descentralização da execução se dá também por meio de repasse de recursos orçamentários para os níveis inferiores, e que estejam organizadas por sistemas nacionais regulamentados que preveem a participação da sociedade em órgãos colegiados, como é o caso da saúde, da educação e da área de crianças e adolescentes. Não obstante, os setores de políticas mais organizados e articulados nacionalmente, que possuem instâncias de participação social, a exemplo das áreas de Assistência Social, Cidades, Meio Ambiente, Segurança Alimentar, Economia Solidária e Cultura, acabam pressionando os governos locais e estaduais a realizarem as Conferências, como parte do processo nacional. Mas, inexistem dados atuais sobre o total de municípios que realizaram as Conferências até hoje.

4. DESENHO INSTITUCIONAL, POTENCIAL INCLUSIVO E LIMITAÇÕES

As conferências são convocadas, em geral, pelo poder Executivo e organizadas por comissões mistas, compostas por agentes governamentais e representantes civis (Souza, 2011; Polis e INESC, 2010; Avritzer, 2012b; Teixeira, Souza e Lima, 2012; Müller Neto e Artmann, 2012), além dos representantes do setor privado, quando previstos na prestação do serviço. Além do poder executivo de cada nível os conselhos de políticas públicas são fundamentais na definição das regras complementares das conferências, com resoluções que definem as regras de composição, periodicidade, competência e dinâmica de trabalho de cada evento da conferência (Müller Neto et al., 2006; Cortes, 2009).

Em nível municipal, as conferências em geral permitem a ampla participação individual dos/as cidadãos/as, sendo que nas etapas posteriores a participação ocorre por representação social de delegados eleitos em cada cidade ou estado, conforme critérios previamente definidos. Os regimentos das conferências definem, assim, o número de delegados a participar; as regras para eleição de delegados governamentais e não governamentais com direito a voz e voto; a existência ou não de cotas para grupos minoritários; a existência de limites ao número de propostas em cada etapa, a possibilidade de criação de novas propostas nas etapas seguintes e a adoção de priorização de propostas, além de informações sobre quem são os delegados natos.

Durante os processos observa-se a realização de plenárias, plenárias intermediárias, grupos de trabalho, palestras e oficinas, entre outras formas de trabalho. Comparativamente aos conselhos de políticas, cuja participação se dá por representação de entidades ou de setor, a característica aberta do desenho institucional das conferências, principalmente nos municípios, torna possível a inclusão maior dos grupos sociais com menores condições de participação (em termos de renda, escolaridade, gênero e raça), embora esta inclusão seja menor que os processos territoriais realizados pelos orçamentos participativos (Vaz, 2013).

Na dinâmica deliberativa, as conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que, na maioria dos casos, são definidas por votações das propostas em plenárias. Existem, portanto, diferenças nas formas de participação e deliberação, que expressam a história específica da constituição das *community politics* em cada setor de política e também o acúmulo dos conteúdos e das demandas não resolvidas, além, é claro, das variações em restrições e oportunidades oferecidas pelos contextos políticos dos governos em cada nível da federação.

5. AS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

Dado o foco no poder local do presente estudo, vale ressaltar, sinteticamente, a relevância assumida pelas Conferências das Cidades no Brasil. A rede de cidades brasileiras envolve municípios pequenos, médios e grandes, mas hoje 85% da população reside em áreas urbanas, sendo quase metade nas regiões metropolitanas. Dos 5.570 municípios, segundo o Censo de 2022, 3.935 são municípios com até 20.000 habitantes. Apesar disso, é expressivo o fato de 29% da população brasileira residir em municípios com mais de 500 mil habitantes. Por outro lado, os municípios médios, polos regionais que atraem população em busca de oportunidades, são os que mais crescem e abrigam 28% da população.

Os números da participação deflagrada no tema do desenvolvimento urbano, no novo contexto político de chegada do presidente Lula ao Governo Federal, no início dos anos 2000, são gigantesco. Por pressão desse campo em torno da plataforma da Reforma Urbana, reorganizada desde os anos 1980, foi criado o Ministério das Cidades pela primeira vez na estrutura do poder federal, em 2003, tendo como ministro o ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra (PT), cuja experiência participativa tornou-se paradigmática. Em consequência, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, no primeiro ano de governo, em 2003, reunindo 2,5 mil delegados dos 27 estados. Dos 5.560 municípios, 3.457 participaram de conferências preparatórias à Nacional, sendo que 1.430 realizaram conferências municipais e 2.027 municípios participaram através de 150 encontros regionais, além das 26 conferências estaduais e do Distrito Federal. A Conferência aprovou atribuições, estabeleceu a composição e a eleição do novo Conselho das Cidades (ConCidades), instância inédita de participação sobre o tema urbano na história do país. As 3.850 emendas originárias das conferências municipais e estaduais estiveram sob exame e votações nas plenárias.

Posteriormente, mais cinco conferências nacionais foram realizadas, entre 2003 e 2025, com interregno no período de retrocessos democráticos, quando foram suspensas junto com a extinção de diversos colegiados participativos, dentre eles o Conselho Nacional das Cidades, durante os governos de Temer (MDB) e posteriormente de Bolsonaro (2019-2022). Nas conferências foram debatidos temas relativos ao desenvolvimento urbano e à gestão democrática das cidades, que indicaram o potencial democrático dessas modalidades no sistema de participação. O Conselho das Cidades e as conferências, juntamente com outros colegiados de participação nas políticas, foram recriados após o retorno do Governo Lula, em 2023, sendo a 6ª Conferência Nacional das Cidades convocada para esse ano 2025.

A experiência desenvolvida até o presente momento indica que as Conferências das Cidades se constituem em espaços importantes para a formação da agenda pública de questões urbanas e para a agregação das demandas sobre o direito à cidade, por parte dos atores civis organizados e dos movimentos sociais (Müller Neto et al., 2006). Apesar desse inegável caráter democrático, de publicização das demandas sociais e mobilização, na aproximação institucional das esferas social e governamental, as limitações mais relevantes na prática das conferências das cidades dizem respeito à reduzida efetividade das decisões aprovadas, cujo monitoramento ainda é deficitário. De fato, com o processo de neoliberalização das cidades, que acompanhou a inflexão nessa direção das políticas governamentais do país, nas últimas duas décadas, o sucesso das conferências das cidades, em termos efetivos, esteve fortemente dependente da relação de forças que impera nos contextos locais, estadual e em nível nacional, principalmente quanto ao caráter mais popular ou não das coalizões governantes e seus projetos políticos e econômicos. Além disso, apesar do longo período das gestões lideradas pelo PT em nível nacional, o Ministério das Cidades, após o curto momento desde sua criação, passou a ser dirigido por forças políticas liberais e conservadoras, no interior da ampla coalizão governante, cujas linhas de ação não demonstraram compromissos com as pautas históricas das lutas pela reforma urbana e o direito à cidade. O próprio programa habitacional popular criado nessa época (Minha Casa, Minha Vida) revelou-se mais um instrumento de desenvolvimento econômico – via estímulo à indústria da construção civil – do que propriamente voltado para efetivar o direito à cidade, juntamente com o acesso à moradia, dos segmentos populacionais de baixa renda.

Essas questões que limitam a efetividade e a qualidade deliberativa das conferências sobre as cidades dizem respeito também à complexidade do contexto federativo com instâncias relativamente autônomas dos três níveis governamentais.

6. CASOS ESTUDADOS. ASCENSÃO E DECLÍNIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE ³⁹

O caso da participação em Porto Alegre ganhou consistência e projeção internacional com o Orçamento Participativo (OP), criado em 1989. Todavia, a expansão da institucionalidade democrática também se deu com a criação de outras instituições participativas setoriais e de planejamento urbano, constituindo uma rede local de democracia participativa inédita da cidade. Veremos a seguir, de forma sumária, como essa trajetória vem sofrendo regressões estruturais. Esse novo cenário desdemocratizante, iniciado em meados dos anos 2000, resulta da emergência de um novo contexto político e fiscal regressivo, onde gradativamente instaurou-se uma transição para um novo regime urbano pró-mercado, dirigido por uma coalizão de forças neoliberais, autoritárias e populistas. Esse novo contexto local, numa cidade que já foi referência em democracia participativa, acompanha os retrocessos da democracia que se instaurou no país há pelo menos uma década.

Como mostram inúmeros estudos, o OP de Porto Alegre resultou de um processo experimental de ensaios e erros, a partir de um novo contexto de abertura do Estado à participação dos cidadãos/as, oportunizada pela redemocratização do Brasil. Esse processo de dupla direção, top-down e bottom-up, de conflito e cooperação, é analisado em diversos estudos (Abers, 2000; Fedozzi, 2000; Baierle, 1992). A construção do OP como uma nova Instituição Participativa resultou da ascensão de um projeto político democrático-popular (institucional, eleitoral e social-associativo) que introduziu mudanças nas relações Estado-Sociedade Civil em favor de um novo desenho institucional participativo, aumentando a capacidade estatal, no bojo de um contexto político local favorável à ação social dos setores populares que haviam sido excluídos do desenvolvimento urbano nas décadas anteriores.

Nesse período de longo curso (durante quatro gestões entre 1989-2004) foram realizadas reformas na estrutura administrativa e de planejamento, configurando centralidade à participação social nos recursos públicos, a partir de regras de decisão sobre prioridades orçamentárias mutuamente vinculantes e de sentido redistributivo, mediadas por instâncias regionais e um Conselho Municipal de representação popular, em sistema de cogestão e partilha de poder. A participação assumiu perfil socio-demográfico e associativo nitidamente popular.

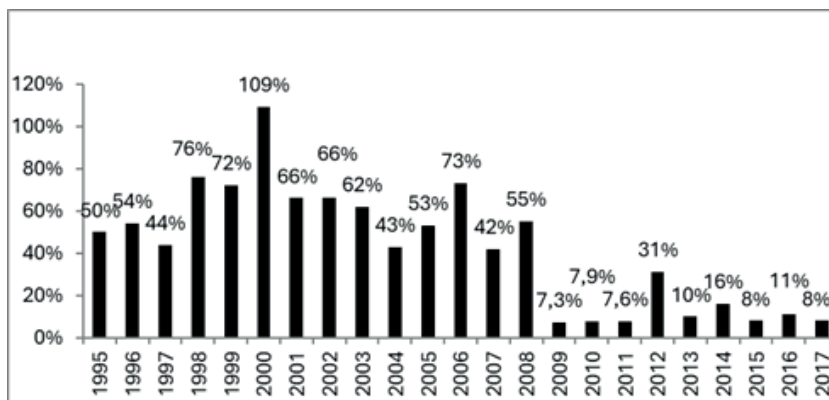
39- Sobre a análise da longa trajetória participativa de Porto Alegre ver o livro de Fedozzi (2024).

Apesar de limitações quanto à capacidade estatal de atender as demandas reprimidas, os ciclos participativos e as formas de controle social e de accountability presenciais nos bairros conferiram legitimidade popular e mesmo entre camadas médias.

Gradativamente, novos Conselhos Municipais participativos em torno de políticas públicas setoriais foram acrescentados à democracia local, seja por indução federal, no caso das políticas sociais (saúde, educação, assistência social e crianças e adolescentes), por demandas de grupos de interesse ou propostas do Executivo e Legislativo. Ainda na década de 1990 o setor de planejamento urbano sofreu mudanças, com a reforma democratizante de seu Conselho Municipal e adoção da descentralização regional, incorporando instrumentos jurídico-urbanísticos de reforma urbana aprovados na Constituição Municipal de 1990. Não sem contradições e conflitos, essas mudanças resultaram e/ou foram tematizadas publicamente na realização de quatro Congressos da Cidade, entre 1989-2004.

A longevidade e a legitimidade popular de caráter ativo e redistributivo – capitaneadas pelo OP - apesar das limitações e contradições do projeto petista, representaram a emergência de um processo contra-hegemônico alternativo ao modelo elitista da democracia liberal e seus regimes urbanos pró-mercado. Todavia, esse cenário começou a ser modificado no início dos anos 2000, quando uma crise fiscal afetou a capacidade estatal na última gestão do PT e abriu brechas para a ação oposicionista junto às comunidades. Posteriormente a alternância política da cidade (em 2005), as mudanças regressivas no desenho institucional, na capacidade estatal e no contexto político deram início à desconstrução gradativa das inovações participativas (Muller e Fedozzi, 2024). Num primeiro momento (2005-2016), a criação de um novo modelo participativo paralelo ao OP, juntamente com a diminuição dos recursos e da solução das demandas populares, enfraqueceu o procedimento do OP. (Figura abaixo). Nesse período, o projeto liberal-centrista não estabeleceu rupturas radicais com o passado democrático-participativo, mas ao mesmo tentou disputou o modelo de governança e retirou o OP de sua posição central no sistema de decisões dos investimentos.

Gráfico 1: Percentual destinado ao op sobre o orçamento de investimentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995-2017)



Fonte: ObservaPOA, PMPA, 2017

No segundo momento, a partir do contexto nacional de crise de legitimidade do PT, com o golpe/impeachment de Dilma Rousseff (2016), ocorreu a radicalização local do projeto neoliberal de cidade, liderado pelo PSDB e continuado depois pelo MDB na ampla coalizão político-empresarial-midiática-acadêmica-social. A partir desse momento, a rede da democracia participativa não é mais tolerada, sendo objeto de ataques nas esferas do orçamento, das políticas setoriais e do planejamento urbano. A contradição entre a participação popular e a agenda neoliberal na implementação de políticas representativas do “empresariamento urbano” (Harvey) foi explicitada. Todavia, a mudança radical do regime urbano se deu a partir de uma estratégia que não extinguiu o próprio OP, decisão de alto custo político diante da sua imagem positiva na cidade e internacionalmente. O desempoderamento e a descaracterização do processo contra-hegemônico foram complementados pelo retorno de práticas clientelistas e de perfil populista – com o revigoramento da Câmara de Vereadores na balança do poder local – em ações junto às periferias urbanas e inclusive por dentro do próprio expediente participativo.

a. Os retrocessos nas demais instituições de participação social nas políticas setoriais e no planejamento urbano

Os Conselhos Municipais em Porto Alegre surgiram ou foram democratizados a partir do retorno das eleições diretas nas capitais, em 1985, e na elaboração da nova Lei Orgânica Municipal (LOM), em 1990. A partir de então ocorreu gradativa ampliação numérica, chegando a 29 Conselhos nos anos 2000.

Essa situação mudou a partir do contexto de ascensão do projeto neoliberal-autoritário, iniciado em 2017. Os Conselhos de políticas importantes e com poder de decisão passaram a ser alvo de ações dos governos para restringir suas atividades, suas atribuições e seu poder de controle social. Em 2017, a tentativa de mudar a atribuição dos Conselhos acabou sendo barrada pela mobilização popular. O governo previa a retirada do poder deliberativo dos Conselhos (PL 009/2017) e a extinção ou remanejamento de 90% dos Fundos de Recursos dos Conselhos Municipais. Os dois projetos desencadearam a resistência dos Conselhos organizados no Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade (FMCC). Todavia, em 2019, visando implementar a política de austeridade fiscal, o projeto dos Fundos foi aprovado, estabelecendo um novo regimento às concessões e extinções de fundos públicos, bem como a extinção do Fundo Municipal de Compras Coletivas (aquisição de produtos de higiene e alimentação para a baixa renda) e o Fundo Monumenta, criado para recuperação de prédios de importância cultural.

A ofensiva contra os Conselhos retornou pelas mãos da coalizão neoliberal, reeleita em 2024, mas de perfil menos tecnocrático e mais populista, comparativamente ao prefeito do PSDB. Em lugar de confrontar a Lei Orgânica da cidade, a estratégia foi modificar pontualmente os conselhos que ofereciam maior resistência às políticas privatistas. Foram aprovados projetos que retiraram o caráter deliberativo e mudaram a representação dos Conselhos de Saúde, Educação, Transportes e Meio Ambiente. Todavia, a supressão do poder deliberativo do Conselho da Saúde foi barrada na justiça e se encontra sob *judice*, devido ao movimento desencadeado por atores sociais ligados a esta política na ação movida pelo Conselho Estadual da Saúde. A Justiça reconheceu o papel e os direitos de participação e de controle social consagrados no ordenamento constitucional do Brasil. A *community politics* ligada à saúde é a mais organizada e ativa no país, na defesa desse direito exercido nas instâncias de participação do Sistema Único de Saúde (SUS). O Conselho Municipal de Saúde prosseguiu seu trabalho de controle social, a exemplo da reprovação das contas da Prefeitura em 2023. Em 2025, também foi aprovado o projeto que retirou o poder deliberativo do Conselho do Departamento Municipal de Águas e Esgoto (DMAE), uma autarquia superavitária com alta expertise no saneamento básico. A mudança se deve às denúncias de sucateamento deliberado constatadas na ocasião das enchentes de 2024 e a intenção de retirar as vozes de resistência à privatização pretendida em 2025.

Quanto aos Fundos, em 2019 foi aprovada a extinção de oito deles e o consequente repasse dos recursos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (PLC 15/2022). Foram extintos, os Fundos para a o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana; Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário; Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas; Fundo Municipal de Fomento ao Turismo; Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento Previdenciário; Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural; Fundo Municipal de Segurança Pública; Fundo Municipal de Defesa Civil. Com isso, vários Conselhos ligados às políticas públicas tiveram sua autonomia reduzida devido à concentração dos recursos no Executivo.

b. O planejamento urbano neoliberal e a contrarreforma urbana

Cabe ainda destacar a reversão da gestão democrática na instância de participação social de aprovação dos projetos urbanísticos. O contexto de elaboração participativa do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, em 1999, e a consequente democratização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), no período dirigido pela Frente Popular (PT-PCB), foi sucedido por retrocessos nas instâncias democráticas do sistema de planejamento urbano.

Nos anos de 1990 e 2000, os quatro Congressos da Cidade e a reforma do sistema participativo de planejamento ampliaram a composição do CMDUA, por meio de organizações sociais eleitas em fóruns específicos e realização de eleições diretas para conselheiros em oito regiões da cidade, formando os Fóruns Regionais de Planejamento. Com isto, ampliou-se a democracia nas decisões sobre a questão urbana. Num primeiro momento, de governos sociais-liberais, a revisão obrigatória do Plano Diretor, em 2010, manteve o sistema participativo criado. As políticas urbanas - ao mesmo tempo em que ocorria o enfraquecimento do OP -, estiveram centradas nas obras e projetos da Copa do Mundo de Futebol, que ocorreu também em Porto Alegre, em 2014, e no início da urbanização da Orla central do Guaíba. Todavia, as posições críticas de atores civis e políticos foram administradas no interior dos canais institucionais de participação, ou de expedientes criados para tal, a exemplo do inédito plebiscito de 2009 para decidir sobre o uso residencial no polêmico empreendimento do “Pontal”, junto a Orla do Guaíba (Osório, 2018).

O projeto neoliberal-autoritário, a partir de 2017, representou ao mesmo tempo o prosseguimento e a ruptura com o ciclo de hegemonia do projeto liberal-centrista. Diferentemente da estratégia dos

governos anteriores, de disputa sobre os sentidos da participação, deu-se início a um período de intensificação ultraliberal nas políticas urbanas, acompanhadas pelo ataque à participação social e à legitimidade das instituições participativas no regime democrático da cidade. Nessa virada de caráter ultraliberal, cresceu a flexibilização das normas urbanísticas e ambientais em benefício do mercado imobiliário. Além disso, foi deflagrado e está em curso um amplo programa de concessões de áreas e equipamentos públicos para exploração privada, além de privatizações de empresas e de serviços (Alfonsin et al., 2021). Em geral, essa política de concessões e privatizações é antecedida por volumoso investimento público nas áreas, com recursos próprios ou empréstimos contraídos pela municipalidade, como é o caso da urbanização da Orla do Guaíba, do 4º Distrito e da Usina do Gasômetro (Siqueira, 2019; Soares et al., 2019).

A implementação acelerada de um regime urbano de crescimento e pró-mercado passou a ocorrer principalmente por meio de uma série de expedientes que contornaram ou modificaram as regras do Plano Diretor e as diretrizes do Estatuto da Cidade (Fagundes, 2022, Velleda, 2021, Marx, Scapini e Araujo, 2022). E também por meio de mudanças na estrutura administrativa, com a extinção da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a subordinação do tema ambiental às decisões sobre o crescimento urbano. Essa inflexão urbana de caráter ultraliberal foi acompanhada da estratégia de neutralização da participação cidadã crítica sobre os rumos da cidade. O ápice desse processo se deu nas eleições diretas e representativas para a composição do CMDUA e a revisão do Plano Diretor, em 2024, mediante uma forte polarização política na cidade, na qual a coalizão governamental e política-empresarial-midiática saiu-se vitoriosa. Para a derrota do campo democrático e popular pesou as dificuldades atuais de organização e mobilização dos movimentos de lutas urbanas, mas também os expedientes antidemocráticos que distorceram a isonomia e comprometeram a legitimidade democrática das eleições: a) o farto uso do poder econômico no transporte de eleitores por empresas de transporte e da construção civil; e b) as regras eleitorais adotadas por uma comissão sem a participação da sociedade civil ou dos órgãos de fiscalização, que permitiram o voto de cidadãos/as por autodeclaração de residência ou de trabalho, na respectiva região do voto, critério inédito adotado a portas fechadas e sujeito a distorções regionais, que não foi examinado e aprovado pelo CMDUA.

Além disso, no colégio para a eleição das organizações civis (1/3 da representação do Conselho) a Comissão Eleitoral do governo homologou a inscrição de entidades sem vínculos com os temas do planejamento e do urbanismo, deturpando o significado e o equilíbrio

previsto na composição do conselho. O empresariado mobilizou em peso suas entidades e seu campo de influência, destituindo entidades de arquitetura e urbanismo, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RS) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RS). De forma inédita, nenhuma representação do setor de urbanismo foi eleita para o Conselho. As regras do jogo não cumpriram os requisitos de transparência e igualdade, demonstrando também as dificuldades de articulação do campo popular na defesa jurídica de normas justas nesse processo (Miola, 2024; Custódio, 2024). A polêmica eleição para a representação das organizações sociais no Conselho está agora impugnada pela justiça.

7. BELO HORIZONTE: TRAJETÓRIA DOS MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO E INVERSÃO DE PRIORIDADES

O histórico dos instrumentos de gestão democrática e participativa em Belo Horizonte se assemelha ao de Porto Alegre em diversos aspectos – ainda que com alguns deslocamentos temporais e particularidades. Assim como se deu na capital gaúcha, Belo Horizonte contou com a chegada ao executivo municipal de forças políticas de caráter popular e progressista que, por meio da criação de mecanismos de co-gestão, democratização do Estado e empoderamento popular, compartilharam com organizações associativas e movimentos populares a formulação de diferentes políticas públicas e mesmo a deliberação sobre parte significativa dos investimentos municipais. Também de forma semelhante ao que se deu em Porto Alegre, esse processo, aos poucos, arrefeceu e assumiu contornos mais burocráticos, até que se estabelecesse um processo de ataque direto à estrutura de participação popular constituída no executivo municipal, ocasionada pela mudança no ciclo político e chegada à prefeitura de forças alinhadas a uma lógica de “empresariamento urbano”, operado mediante a desdemocratização. Ainda assim, diferentemente do que se deu no sul do país, Belo Horizonte observa atualmente algumas sinalizações recentes e controversas de novas possibilidades, sobretudo no que se refere ao Orçamento Participativo. Adiante, apresenta-se uma descrição desse processo, dividida em quatro segmentações cronológicas: i) a década de 1990; ii) a década de 2000; iii) a década de 2010 e iv) o cenário atual.

7.1 Anos 1990: a participação e democratização da Frente BH Popular (1993 – 2001)

Quatro anos após a vitória de Olívio Dutra em Porto Alegre, em um momento em que o modelo do Orçamento Participativo já se consagrava entre diferentes administrações petistas no país, Belo Horizonte vê a chegada de forças de esquerda ao executivo municipal, com o sucesso eleitoral da chamada “Frente BH Popular”,⁴⁰ liderada pelo prefeito Patrus Ananias (PT). As prefeituras de Patrus (1993 – 1996) e de seu vice e sucessor, Célio de Castro (PSB – 1997-2001) foram marcadas pela canalização para a institucionalidade de demandas históricas e urgentes de grupos sociais subalternizados, sobretudo, movimentos por habitação, associações de bairro e movimentos de vilas e favelas. (Bedê, 2005; Formoso, 2007; Porto, 2024). Nesse sentido, o “carro chefe” da prefeitura para o atendimento e encaminhamento dessas demandas seria, justamente, o OP, que se constituiu inicialmente como um instrumento com vocação para a realização de obras de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas, garantindo a estruturação de regiões historicamente negligenciadas da cidade sob a lógica de uma “inversão de prioridades” (Porto, 2024; Pires, 2003). A operacionalização do OP de Belo Horizonte dentro da prefeitura exigiu ainda um processo de descentralização administrativa e criação de mecanismos institucionais voltados ao acolhimento de demandas populares e execução coordenada de intervenções em assentamentos informais, associando a participação na escala micro local a mecanismos de planejamento urbano. (Bragança, 2005; Porto, 2024).

Paralelamente, a capital mineira vivenciou também a criação de diversos conselhos setoriais (alguns como inovações locais, outros por indução federal), voltados para a estruturação de políticas públicas pioneiras e de caráter socialmente transformador, como foi o caso dos conselhos da Assistência Social e da Segurança Alimentar e Nutricional. Deve-se destacar o caso do Conselho Municipal de Habitação, criado em 1994, como instância responsável pela gestão de um Fundo Municipal de Habitação e garantidor da aplicação de uma Política Municipal de Habitação, elaborada pela prefeitura com ampla colaboração dos movimentos populares. (Bedê, 2005; Mascarenhas, 2022). Além disso, a partir de 1996, o Conselho passa a contar com um Orçamento Participativo da Habitação, voltado exclusivamente para o atendimento da demanda habitacional e responsável pela deliberação a respeito da aplicação dos recursos do Fundo.

40- Coligação formada por PT, PCdoB, PV, PSB e PCB nas eleições municipais de 1992, em Belo Horizonte.

Nesse primeiro momento, destaca-se a tentativa frustrada da prefeitura de integração entre o OP e as políticas setoriais por meio de um mecanismo de participação específico, o que nunca chegou a ser efetivado. Em geral, a participação nas políticas setoriais se deu de forma fragmentada e operacionalizada pelas respectivas secretarias, sem uma integração com a discussão ampla da cidade. Ainda que a experiência participativa em Belo Horizonte tenha enfrentado desafios e limitações, pode-se afirmar que esse período representou um momento de colaboração mútua entre gestão municipal e população (sobretudo das periferias e movimentos populares) e ampliação de possibilidades de deliberação popular no município.

7.2 Anos 2000: ganho de escala e burocratização (2001 - 2008)

Com a chegada de Fernando Pimentel (PT – 2001-2008) à prefeitura e, paralelamente, com o início do Governo Lula (PT – 2003 – 2010) no âmbito federal, observa-se uma mudança de condições para os mecanismos de participação municipais. No que se refere ao OP, esse segundo momento foi marcado por uma grande ênfase na entrega de obras, atingindo a marca de 1000 empreendimentos viabilizados pelo OP, e uma menor abertura à participação deliberativa do mecanismo, na medida em que o instrumento passou a estar vinculado a algumas metas e mecanismos de planejamento, de forma que os empreendimentos escolhidos pela população tivessem de estar vinculados a um “cardápio” de obras e equipamentos oferecidos pela prefeitura. (Dias; Gonçalves, 2022; Porto, 2024). Além disso, o OP de Belo Horizonte vivencia nos anos 2000 um salto de escalas em direção a grandes obras e empreendimentos. Esse movimento foi evidenciado por dois elementos: de um lado, o lançamento de uma terceira modalidade de Orçamento Participativo – o OP Digital, processo 100% on-line, voltado a escolha de “obras estruturantes” e concebido com o propósito de atrair um público jovem e de classe média -; e de outro, o Programa Vila Viva (PVV), programa de “urbanização integral” de vilas e favelas viabilizado por meio de mecanismos de financiamento federais.

O PVV, por mais que não estivesse diretamente vinculado ao OP, operava mediante a execução integral de planos de urbanização de vilas e favelas, elaborados a partir do OP, tirando essas obras da discussão e disputa no instrumento participativo, mas garantindo a execução delas de maneira mais célere e integrada. (Cardoso; Denaldi, 2018; Aragão, Santos, 2018). Dessa forma, garante-se, por um lado, o atendimento de inúmeras e históricas demandas por urbanização desses assentamentos, mas por outro, é reduzida a abertura participativa

e a capacidade de escuta da população com relação às intervenções, uma vez que as obras passam a fazer parte de uma estrutura federal de financiamento e com o envolvimento de grandes construtoras (Porto, 2024).

No que se refere aos conselhos setoriais, o período em questão foi marcado pela ampliação do número desses espaços, e a vinculação de alguns deles a estruturas descentralizadas de participação. Têm destaque os casos do Conselho Municipal de Cultura, que conta com o estabelecimento de “Comissões Locais de Cultura” espalhadas pelas regionais da cidade; além das Comissões Regionais de Transporte e Trânsito, também organizadas por regional e voltadas à discussão da política municipal de mobilidade urbana.

De forma geral, o período compreendido pela gestão de Fernando Pimentel apresenta uma ampliação e maior estruturação dos espaços e mecanismos municipais de participação, mas, ao mesmo tempo, uma certa limitação do caráter participativo ocasionada por uma maior vinculação destes a mecanismos de planejamento e gestão.

7.3 Anos 2010: empresariamento urbano e desdemocratização (2009 – 2022)

A partir de 2009, observa-se uma ruptura no ciclo de gestões populares e democratizantes, com a chegada de Márcio Lacerda (PSB – 2009-2016) e, posteriormente, Alexandre Kalil (PHS/PSD – 2017-2022) à prefeitura. Inicialmente, Lacerda foi apresentado como um quadro de continuidade com as gestões petistas e, ao mesmo tempo, de conciliação com a direita (sobretudo o PSDB), tendo o petista Roberto Carvalho como seu vice. Contudo, muito rapidamente, sua administração assumiu rumos próprios, com um claro distanciamento com relação à agenda participativa e de inversão de prioridades, na medida em que foram priorizadas políticas claramente orientadas para o mercado imobiliário, como foi o caso da Operação Urbana Consorciada Nova BH. (Rodrigues, 2023). Paralelamente, foi apresentado um instrumento de participação “paralelo” ao OP, chamado de “Planejamento Participativo Regionalizado” (PPR), que seria de caráter apenas consultivo. Enquanto isso, as rodadas do OP continuaram a ocorrer, com uma destinação orçamentária nominal significativa, contudo, com uma queda expressiva no ritmo da execução das obras. Assim, aos poucos, o OP passou a ser identificado como uma política “escanteada” e associada aos quadros remanescentes do PT na administração municipal, enquanto o cerne da gestão priorizava outras políticas. (Porto, 2024).

Seguindo um ritmo de execução das obras muito lento, o OP acumulou um passivo de 450 obras não executadas, motivo que levou o sucessor de Lacerda, o prefeito Alexandre Kalil, a descontinuar as rodadas do instrumento. Kalil, diferentemente de Lacerda, representava uma ruptura política declarada com relação às gestões anteriores, contudo, sua abordagem no que se refere aos espaços de participação não foi muito distinta da de seu antecessor. Durante esse período, observou-se o aparelhamento de muitos conselhos setoriais, especialmente os de caráter deliberativo, como é o caso do Meio Ambiente e da Política Urbana, em que se observa um alinhamento entre as representações da sociedade civil e das forças de mercado para a aprovação de medidas favoráveis ao interesse imobiliário. Além disso, mesmo com a paralisação das rodadas do OP e, portanto, a suspensão da eleição de novas obras, a execução das obras do passivo caminhou em um ritmo lento, com poucos investimentos efetivamente destinados a esse fim.

Assim, é possível afirmar que o período em questão representou uma ruptura significativa com no movimento de ampliação dos espaços de participação popular na cidade, especialmente por conta da paralisação do OP, em 2016.

7.4 Cenário atual: incertezas e retomada controversa (2022 – 2024)

Após um longo período de paralisação, o ano de 2022 trouxe algumas reviravoltas para o OP de Belo Horizonte. Com o licenciamento de Kalil da prefeitura para disputar o Governo do Estado, assumiu o cargo seu vice, Fuad Noman (PSD – 2022-2025) que, aparentemente, não traria grandes novidades para os espaços de participação na cidade. Contudo, no mesmo ano, a Câmara Municipal aprovou um projeto de lei que, pela primeira vez na história da cidade, institui o OP na Lei Orgânica do Município, garantindo obrigatoriedade de execução para os empreendimentos escolhidos nesse espaço, além de uma dotação orçamentária anual mínima de 0,2%⁴¹ da Receita Corrente Líquida do município para esta política. Com a aprovação dessa medida, a prefeitura pôde anunciar a retomada do OP, em 2024, em um processo com recursos ainda reduzidos com relação às edições anteriores, e limitado a obras em vilas, favelas e ocupações. A medida foi bastante controversa, sobretudo, por coincidir com o ano eleitoral, de forma que o instrumento tenha sido apropriado como plataforma política para a reeleição do prefeito.

41- O valor seria ainda ampliado para 1%, no final de 2024, com a aprovação de novo projeto de lei.

Ainda assim, a reabertura desse espaço de participação após oito anos de paralisação representou uma sinalização positiva para as comunidades historicamente mobilizadas em torno do OP.

Atualmente, algumas controvérsias e possibilidades estão postas com relação a retomada e reabertura dos espaços de participação municipais. O falecimento do prefeito Fuad no começo de 2025 levou seu vice, Álvaro Damião (União Brasil), ao posto de prefeito, um quadro com perfil significativamente mais à direita que seu antecessor. Além disso, destaca-se um significativo interesse de vereadores em incidir sobre o processo, o que descaracteriza significativamente seu caráter popular e participativo. Por mais que o projeto de lei aprovado garanta a obrigatoriedade de execução das obras e uma dotação orçamentária mínima, não existem definições legais sobre a necessidade ou periodicidade de novas rodadas, nem mesmo determinações sobre a conclusão de obras pendentes de edições anteriores.

Em linhas gerais, os espaços de participação municipais em Belo Horizonte ainda enfrentam um cenário de significativas restrições. Contudo, as novas possibilidades apresentadas no âmbito do OP representam uma abertura significativa para a disputa desses processos por forças populares e a mobilização pela retomada de um movimento democratizante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais inovações democráticas surgidas na redemocratização do país modificaram as relações entre o Estado e os/as cidadãos/as organizados/as, contribuindo assim para aumentar as possibilidades de influência dos setores populares na condução das políticas públicas e no exercício do controle social dos governos, principalmente nos municípios. Todavia, após mais de três décadas, a prática demonstrou limitações em termos de efetividade das decisões, com forte dependência dos contextos políticos que vigoram em cada instância federativa. A dependência dos projetos políticos hegemônicos relativiza o grau de institucionalização das modalidades participativas, embora a regulamentação legal tenha se mostrado importante para frear as novas ofensivas autoritárias no Brasil. Se a dimensão legal da participação é importante, ela não tem sido suficiente para ir além dos simulacros. Fica evidente assim o quanto o aprofundamento da democracia, com o protagonismo dos atores subalternos e setores populares, na transformação da institucionalidade, reveste-se de caráter ético-político, muito além dos elementos jurídicos ou administrativos, o que por sua vez também depende da força das ações coletivas populares e do nível de articulação dos atores civis com o sistema político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebeca, Serafim, Lisandra, & Tatagiba, Luciana. (2011). Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: uma visão desde um Estado heterogêneo. In *35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.
- Abers, Rebecca. (2000). Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Coleção Cadernos da Cidade*, 5(7), 1–36.
- Almeida, Carla, Martelli, Carla Giani, Lüchtmann, Lígia, Coelho, Rony, & Bernardi, Ana Julia Bonzanini. (2021). Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. *Revista Debates*, 15(1), 64–90.
- Aragão, Thêmis A. & Santos, Mariana R. (2018). Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In Adauto L. Cardoso & Rosana Denaldi (Orgs.), *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (pp. 139–163). Letra Capital.
- Avritzer, Leonardo (2012a). *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* (Texto para Discussão nº 1739). Ipea.
- Avritzer, Leonardo (2012b, 28 de setembro). National Conferences in Brazil: a new participatory political model. *Books & Ideas*. http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20120928_avritzer.pdf
- Avritzer, Leonardo, & Vaz, Alexander (2014). O surgimento do orçamento participativo e a sua expansão pelo Brasil: analisando possibilidades e limites. In N. Dias (Org.), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. In Loco.
- Baierle, Sergio (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80* (Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP).
- Bedê, Mônica Maria Cadaval. (2005). *Trajетória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH popular 1993–1996* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG).
- Bezerra, Carla de Paiva & Junqueira, Murilo de Oliveira. (2022). Why has Participatory Budgeting declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*, 16.
- Bezerra, Carla (2020). *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo – USP).

- Bragança, Luciana Souza (2005). *Do planejamento da circulação ao microplanejamento integrado* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG).
- Brasil. (2014). *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*: Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Brasil. Secretaria-Geral da Presidência da República. (2014). *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*: Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Buvnich, Danitza (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 55–82.
- Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana. (2018a). Apresentação. In Adauto L. Cardoso & Rosana Denaldi (Orgs.), *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) (pp. 17–47): Letra Capital.
- Cortes, Soraya M. V. (2009). Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In S. Fleury & L. V. C. Lobato (Orgs.), *Participação, democracia e saúde* (pp. 102–128). Cebes.
- Custódio, Jaqueline (2024). *Eleições para conselhos, amostra para as eleições municipais?* <https://sler.com.br/eleicoes-para-conselhos-amostra-para-as-eleicoes-municipais/>
- De Renzio, Paolo, Spada, Paolo & Wampler, Brian. (2019, 25 de novembro). *Paraíso perdido? A crise do orçamento participativo em seu próprio local de nascimento*. <https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>
- Dias, Leandro, & Gonçalves, Nilson. (2022). O orçamento participativo e a cidade como pungência cultural. In Natacha Rena et al. (Orgs.), *Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol. II*. Agência de Iniciativas Cidades.
- Dias, Nelson et al. (Orgs.). (2021). *Participatory budgeting: World Atlas 2020–2021* (267 p.): *Epopeia Books*. <https://www.oficina.org.pt/atlas2020.html>
- Fagundes, Julia Ribes. (2022). *Projetos especiais em Porto Alegre: análise do instrumento urbanístico, sua gestão e repercussões no contexto do planejamento urbano flexível* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
- Fedozzi, Luciano (Org.). (2024). Orçamento Participativo de Porto Alegre: 35 anos. Do modelo contra-hegemônico à desdemocratização: elementos para um balanço. *Letra Capital*.

- Fedozzi, Luciano, et al. (2013). *Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante*: Hartman.
- Fedozzi, Luciano. (2000). *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*: Tomo Editorial.
- Fedozzi, Luciano, Furtado, Adriana, & Rangel, Rodrigo (2018). Ascensão e declínio do orçamento participativo no Brasil e em Porto Alegre. In Nelson Dias (Org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*: Epopeia Records and Oficina.
- Fedozzi, Luciano, & Lima, Kátia Cacilda Pereira. (2013). Os orçamentos participativos no Brasil. In Nelson Dias (Org.), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. In Loco.
- Formoso, Lúcia M. L. (2007). *Tem uma Vila no meio do caminho: análise da formulação da política de reassentamento para a Vila São José* (Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais).
- Gohn, Maria da Glória (2019). *Participação e democracia no Brasil: da redemocratização ao governo Bolsonaro*: Cortez.
- Goulart, Jefferson O., Terci, Eliana Tadeu, & Otero, Estevam Vanale. (2016). Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o Estatuto da Cidade. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 455–476.
- Gurza Lavalle, Adrian, & Isunza Vera, Ernesto. (2011). *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova, 84, 353–364.
- Gurza Lavalle, Adrian, & Serafim, Lizandra. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, 59(3), 609–650.
- Krüger, Tania Regina. (2005). *Os fundamentos ideo-políticos das conferências nacionais de saúde* (Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco).
- Lüchtmann, Lígia, & Bogo, Rodrigo Sartori. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016–2019). *Opinião Pública*, 28(3), 716–749.
- Marx, Vanessa, Scapini, G. L., & Araújo, G. (2022). A dimensão internacional nas transformações urbanas no bairro Floresta em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, 24(54), 831–852.

- Mascarenhas, Giselle Oliveira. (2022). *Outros canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte* (Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais).
- Mendonça, Marcelo P. (2014). *Conferências Nacionais: uma invenção brasileira que deu certo*. <https://cebes.org.br/conferencias-nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/12709/>
- Miola, Jeferson. (2024). Cabresto, coronelismo e gangsterismo político na paisagem de Porto Alegre. *Diário do Centro do Mundo*. <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/cabresto-coronelismo-e-gangsterismo-politico-na-paisagem-de-porto-alegre-por-jeferson-miola/>
- Müller Neto, Julio S., & Artmann, Elizabeth. (2012). Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(12), 3407–3416.
- Müller, Ivan, & Fedozzi, Luciano. (2024). Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo. *Opinião Pública*, 30, e30113.
- Osorio, Bruno Olmos. (2018). *Condições e entraves para as consultas populares municipais: uma análise do caso do referendo do Pontal do Estaleiro, em Porto Alegre* (Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul).
- Peres, Ursula D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33, 1–20. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Petinelli, Viviane. (2011). As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003–2010). *Opinião Pública*, 17(1), 228–250.
- Pogrebinschi, Thamy, et al. (2010). *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- Pogrebinschi, Thamy. (2011). Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 54(3), 259–305.
- Pogrebinschi, Thamy, & Santos, Fabiano. (2010). *Contra a falácia da crise institucional: conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso*. *Insight Inteligência*, (49), jun.

- Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2011). *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*. São Paulo: Polis; Brasília: Inesc.
- Porto, Henrique D. (2024). *Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: reflexões transescalares sobre representação política e territorial* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais).
- Ramos, Alfredo, & Faria, Claudia Feres. (2013). Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional. *Revista Española de Ciencia Política*, (32), 43–63.
- RBOP – Rede Brasileira de Orçamento Participativo. (2015). *Rede Brasileira de Orçamentos Participativos – Relatório Técnico*.
- Rodrigues, João V. L. (2023). *Da “inversão de prioridades” à “PBH Ativos”: transformações na dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais).
- Santos Junior, Orlando Alves dos, & Montandon, Daniel Todtmann (Orgs.). (2011). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: *Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ*.
- Santos, Mauro Monteiro dos. (2011). O sistema de gestão e participação democrática nos planos. In Orlando Alves dos Santos Junior & Daniel Todtmann Montandon (Orgs.), *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* (pp. 255–277). Rio de Janeiro: *Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ*.
- Silva, Fabio Sá. (2012). *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010* (Texto para Discussão nº 1718). Rio de Janeiro: Ipea.
- Silva, Fabio Sá, & Pires, Roberto. (2012). Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, 63(4), out./dez.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, & Röcke, Anja. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), 70–113. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>
- Siqueira, Lucimar F. (2019). *Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre* (Tese de Doutorado, PROPUR/UFRGS).

- Soares, Paulo R. R., et al. (2019). A orla do Guaíba, território em transformação: a conformação de um novo regime urbano em Porto Alegre. *Porto Alegre: Observatório das Metrópoles*. <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2021/02/4.5.-A-Orla-do-Guaiba-territorio-em-transformacao-a-conformacao-de-um-novo-regime-urbano-em-Porto-Alegre.pdf>
- Souza, Clóvis H. L. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In Roberto Pires (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação: Ipea*.
- Souza, Clóvis H. L., et al. (2013). Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In Leonardo Avritzer & Clóvis H. L. Souza (Orgs.), *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade: Ipea*.
- Spada, Paolo. (2014). *Brazilian Participatory Budgeting Census*. The adoption and abandonment of democratic innovations: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil: LASA.
- Teixeira, Ana C., Souza, Clóvis H. L., & Lima, Paula P. F. (2012). Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. *Argumentum*, 4, 152–172.
- Teixeira, Ana Cláudia Chaves. (2020). Trajetórias do ideário participativo no Brasil. *Caderno CRH*, 33, e020006, 1–15.
- Vaz, Alexander Cambraia N. (2013). Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (10), 63–106.
- Velleda, Luciano. (2021, 25 de julho). O impacto econômico da disputa pela cidade: quem ganha e quem perde? *Jornal Sul 21*. <https://sul21.com.br/especiais/o-impacto-economico-da-disputa-pela-cidade-quem-ganha-e-quem-perde/>

COLOMBIA

MEDELLÍN (ANTIOQUIA) Y SAN JUAN DE PASTO (NARIÑO)

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Ana María Navia, Hermida Catherine Vieira Agudelo, Liliana María Sánchez Mazo, Lucas Andrés Quintero Velásquez, Nancy Andrea Belalcázar Benavides, Paola Andrea Ríos Arias, Paula Andrea Rosero Lombana ⁴²

INTRODUCCIÓN

El balance de la participación instituida a nivel local en Medellín y San Juan de Pasto (Colombia) desde la identificación, consulta, procesamiento y análisis de la información secundaria disponible en la web y proveniente de ambas alcaldías, constituye la esencia de este capítulo. El interés y propósito del balance se enmarca en la investigación iberoamericana orientada por el grupo de trabajo CLACSO: Procesos y metodologías participativas, aludida al inicio de la obra, a la cual contribuye desde los dos estudios de caso mencionados. Para lograrlo, se exponen el contexto colombiano que enmarca el estudio; la síntesis de los resultados obtenidos; la discusión sobre los hallazgos y elementos innovadores identificados; el esbozo de conclusiones relevantes inferidas de lo realizado; y, a manera de respaldo, la bibliografía de referencia.

Como resultado de investigación científica documental y de acceso abierto, constituye un aporte más a la reflexión, el debate y la proyección sobre desafíos, tensiones, contradicciones y potencialidades que, para Medellín y San Juan de Pasto en particular, para Colombia e Iberoamérica en general, demanda la innegable y urgente formación en participación y el consecuente fortalecimiento democrático.

42- Integrantes del equipo de investigación de la Universidad de Antioquia y de la Universidad Mariana (Colombia), enmarcado por el convenio de cooperación académica e institucional vigente a cargo del proyecto SIIU 2024-63590, titulado: Balances de las políticas participativas locales en Iberoamérica. Estudio de caso en Medellín y Pasto (Colombia), cofinanciado por el Grupo de Trabajo. Procesos y Metodologías Participativa-CLACSO; por el Fondo de Apoyo a la Internacionalización de la Investigación, Comité de Desarrollo de la Investigación, Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia (Colombia), a cargo del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO); y por la Universidad Mariana (Colombia).

1.CONTEXTUALIZACIÓN

Colombia está distribuida geográfica, política y administrativamente en 32 departamentos, 1.103 municipios y 11 distritos especiales (DANE, 2018). El mapeo de esta investigación se lleva a cabo en el departamento de Antioquia, el cual, a su vez, tiene 125 municipios, uno de los cuales es Medellín, su capital; y, en el departamento de Nariño, que tiene 64 municipios, siendo uno de ellos Pasto, su capital. Los municipios colombianos cuentan con su propia organización territorial, política, fiscal y administrativa, lo cual les permite gestionarse en condiciones similares, manteniendo sus autonomías, énfasis y prioridades de acuerdo con sus propios contextos, en articulación con los niveles superiores: los departamentos y la Nación.

Colombia ha vivido a lo largo de su historia dos realidades socio-políticas e institucionales paradigmáticas, innegables y perennes, que en la práctica cotidiana parecen contradictorias y que enmarcan su imagen en el contexto latinoamericano y mundial. Por un lado, se encuentra su tradición democrática, considerada históricamente como una de las más sólidas de América Latina desde su constitución como república (Ríos, 2020); por otro lado, persiste desde hace casi un siglo un conflicto armado interno que, aunque cambia con el tiempo, se mantiene activo debido a diversas razones y múltiples formas de violencia (García, 2014; Grupo de Memoria Histórica, 2013; López, 2015; Mockus et al., 2012; Ríos, 2020; Tirado, 1989).

La primera de las realidades colombianas se basa en el hecho fáctico de que Colombia es, en Latinoamérica, uno de los países con la tradición democrática más amplia; esta tradición se sustenta en la práctica de elegir a sus gobernantes mediante voto popular y ciudadano directo, ya sea en el marco del sistema democrático representativo que estuvo vigente entre 1810 y 1991, o en el sistema democrático participativo que se implementó desde entonces y que permanece vigente (Tirado, 1989). Un ejemplo de esto es que, a lo largo de todo el período republicano, desde la independencia de España en 1810 hasta hoy, Colombia ha tenido, en total, no más de 10 años de gobiernos militares, ya sean designados o impuestos por la fuerza de las armas. En cuanto a guerras civiles, conflictos partidistas, insurgencia ideológica, guerrillas, paramilitarismo y criminalidad, todos estos fenómenos, han surgido desde inicios del siglo XX y persisten hasta hoy en sus diversas formas (García, 2014; Ríos, 2020; Tirado, 1989), conllevando a la degradación, fragmentación y debilitamiento paulatino del Estado, entendido e integrado como un todo, es decir, por sus estructuras gubernamentales en las ramas del poder instituido: ejecutivo, legislativo y judicial, quienes tienen a su cargo la función pública de garantizar

el bienestar general de la población, la justicia, la democracia y la paz; así como por estructuras múltiples y diversas de la sociedad civil: habitantes, ONGs, organizaciones populares, académica y empresa privada, tienen doble responsabilidad social de contribuir al cumplimiento de la función pública aludida y exigir su implementación y cumplimiento (Gutiérrez, et al., 2016; Gutiérrez y Sánchez, 2021).

Respecto a la segunda realidad, en cuanto a la persistencia del conflicto armado interno, la literatura reconoce al menos cuatro momentos desde el primer tercio del siglo XX hasta la actualidad. Este conflicto ha influido significativamente en los niveles de desigualdad, pobreza y pobreza extrema, que son latentes, casi perennes e indudablemente insostenibles en Colombia. Estas condiciones fomentan la búsqueda de soluciones desde la base poblacional, especialmente, a través de la ampliación de los espacios y escenarios participativos y de convivencia pacífica, tanto a nivel ciudadano como comunitario, entendidos como fundamentos de la democracia participativa (Grupo de Memoria Histórica, 2013; López, 2015).

De acuerdo con el Grupo de Memoria Histórica (2013) y López (2015), el primer momento ocurrió en la década de 1940 a 1950, durante la confrontación armada entre los dos partidos políticos históricamente hegemónicos en Colombia: el Liberal y el Conservador. En este conflicto, miles de personas de la sociedad civil perdieron la vida y se produjo uno de los desplazamientos forzados más masivos en la historia colombiana; este periodo culminó con un plebiscito nacional, resultado del cual se depusieron las armas y se creó el Frente Nacional, una estrategia de alternancia en el poder gubernamental que se mantuvo vigente durante 16 años.

El segundo momento sucedió entre 1960 y 1980, período en el cual se conformaron y surgieron los grupos guerrilleros (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC] y Ejército de Liberación Nacional [ELN] como los más representativos; Ejército Popular de Liberación [EPL], Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT], Movimiento 19 de Abril [M-19], Movimiento Armado Quintín Lame [QUINTIN LAME] y otros de accionar regional), en especial, en el campo o territorialidades rurales y las periferias de los grandes centros urbanos, quienes lucharon contra las estructuras gubernamentales y, a la vez, contra los nacientes grupos de autodefensa y paramilitares. El tercer momento, entre 1990 y 2000, se caracterizó por el fortalecimiento de los grupos paramilitares, su vinculación activa y sangrienta en el conflicto con los grupos guerrilleros, principalmente, en relación con el control territorial y los recursos de actividades ilícitas lucrativas como, por ejemplo, las drogas y su relacionamiento con estructuras criminales nacientes.

Y el cuarto momento, hacia el siglo XXI, se caracterizó por la emergencia, el fortalecimiento y la capacidad de cooptación del Estado por parte del crimen organizado, asociado al negocio ilícito y muy rentable de las drogas, así como a la corrupción y la extorsión. Esta situación carcome las bases y pilares de la sociedad colombiana, manifestándose en violaciones de derechos humanos, amenazas y asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos, victimización de poblaciones vulnerables en zonas de conflicto y, entre otros efectos, nuevos desplazamientos, así como un aumento de la pobreza y la desigualdad.

Como resultado de lo expuesto, según la OCDE (2024), Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo, si no el más desigual, medido por el alto nivel del coeficiente Gini; en donde las cifras inaceptables e insostenibles de pobreza y pobreza extrema, la deuda externa impagable y el conflicto interno y externo, asociado al crimen organizado, son factores que agravan esta situación. Junto a la ausencia de ciudadanía políticamente formada, incremento de corrupción y extorsión, confrontación política interna entre estructuras de derecha extrema y alternativas.

En este contexto, se inscribe, enmarca y fortalece la lucha por la generación, ampliación y profundización de escenarios participativos y democráticos, enmarcado en la adopción de la Constitución Nacional de Colombia en julio 04 de 1991, que marcó un hito en la historia política institucional, dividiéndola en dos momentos clave para la participación, tanto comunitaria como ciudadana: uno, el escenario inamovible de la democracia representativa vigente desde 1810 con la creación de la República, luego de las “guerras de independencia” (Tirado, 1989), activa durante 181 años; dos, el sueño hecho realidad de otra democracia como fundamento de la República, la democracia participativa a partir de 1991. La participación ciudadana y comunitaria es, precisamente, 1 de los 3 pilares de la nueva carta magna colombiana; los otros dos fueron la planeación del desarrollo y la descentralización política, administrativa y fiscal.

Desde la vigencia de la nueva Constitución Política y hasta la actualidad, la participación se ha logrado instituir tanto a nivel nacional como territorial; esto se ha logrado mediante múltiples normas reglamentarias y regulatorias que, en ocasiones, son contradictorias. Un ejemplo es que, en 34 años de vigencia de la carta magna, se han emitido, puesto en vigencia, derogado, complementado y ajustado 2.354 leyes, lo que equivale, aproximadamente, a 71 por año o 6 por mes; una cifra increíble e impresionante. Solo en materia de participación ciudadana y comunitaria, el número de normas nacionales adoptadas

desde 1991, incluyendo leyes, decretos y resoluciones, supera las 50 (Hurtado e Hinestroza, 2016); lo cual, da lugar a la afirmación popular, verificable en la práctica, de que en Colombia solo está permitido lo que la ley dice, lo demás está prohibido (Gutiérrez et al., 2016).

Todo esto ha desatado un auge en la participación instituida, tanto ciudadana o política como comunitaria o social (Marshall, citado por el PNUD, 2010), promovida, mediada y controlada por la normatividad adoptada a través de acuerdos y decretos municipales; esta normatividad ha tenido efectos dispares: en ocasiones ha debilitado la participación instituyente que surge de la lucha y demanda social liderada por la población, ya sea de forma individual, grupal o colectiva (Sánchez y Grajales, 2023). La sensación latente es que en Colombia y, particularmente, en Medellín y Pasto, los municipios objeto de este estudio, la "participación" se siente, se agita y fluye, al menos en su forma instituida, que se percibe y se respalda en cifras desde el escenario ejecutivo: las alcaldías de Medellín y Pasto. Un aspecto que corroborar es si, además, las políticas públicas locales mapeadas, es decir, documentadas, procesadas y analizadas sintéticamente en este texto, también están activas y operativas.

Para fundamentar, desde la justificación de la relevancia de Medellín y San Juan de Pasto como estudios de caso de la presente investigación, así como desde sus caracterizaciones en relación con la temática de estudio, se presentan datos contextuales y poblacionales; y, se reseñan sus características como capitales de los departamentos de Antioquia y Nariño, respectivamente.

El total de la población colombiana, así como la de Antioquia, Nariño, Medellín y San Juan de Pasto, junto con la distribución actual entre mujeres y hombres, se presenta en la Tabla 2, según los datos proyectados por el DANE (2018):

Tabla 2: Datos contextuales de Medellín y San Juan de Pasto (Colombia)

Ciudad	Medellín
Departamento	Antioquia
Nombre de la ciudad	Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín
Superficie	382 km ²
Población	2.553.729 habitantes
Partido de Gobierno	Movimiento político "Independientes", de corte progresista, período 2020-2023
	Movimiento político "Creemos", de derecha, período 2024-2027
División política y administrativa	El área rural está ocupada por 42.625 habitantes (el 1,6 % del total de la población); la componen cinco (5) corregimientos (Altavista, San Antonio de Prado, San Cristóbal, San Sebastián de Palmitas y Santa Elena). El área urbana está ocupada por 2.611.104 de habitantes (el 98,4 % de la población total); la componen 6 zonas que, a su vez, contienen 10 y 16 comunas, así: zona 1, nororiental (comunas 1, Popular; 2, Santa Cruz; 3 Manrique; y 4, Aranjuez); zona 2, noroccidental (comunas 5, Castilla; 6, Doce de Octubre y 7 (Robledo); zona 3, centroriental (comunas 8, Villa Hermosa; 9, Buenos Aires y 10, Centro); zona 4, noroccidental (comunas 11, Estadio; 12, Floresta y 13, San Javier); zona 5, suroriental (comuna 14, El Poblado); y, zona 6, sur occidental (comunas 15, Guayabal y 16, Belén).
Existencia de zonas rurales	Sí, dividida administrativa y espacialmente en 5 corregimientos

Ciudad	San Juan de Pasto
Departamento	Nariño
Nombre de la ciudad	Municipio de San Juan de Pasto
Superficie	1.131 Km ² (113.100 Ha)
Población	455.678 habitantes (2018)
Partido de Gobierno	Corramos por Pasto (Independiente), período 2020-2023
	Pasto competitivo, sostenible y seguro (Coalición: Liberal, Nuevo Liberalismo y En Marcha), período 2024-2027
División política y administrativa	Se divide político-administrativamente en 12 comunas con 409 barrios y 17 corregimientos con 102 veredas. Actualmente, las comunas están conformadas por barrios y sectores que son administrados de manera local atendiendo a las necesidades de la población en esos territorios. Las comunas son unidades de organización y gestión administrativa que permiten la descentralización de los servicios públicos y promueven la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. La zona rural está compuesta por 17 corregimientos: Buesaquillo, Cabrera, Catambuco, El Encano, El Socorro, Genoy, Gualmatán, Jamondino, Jongovito, La Caldera, La Laguna, Mapachico, Mocondino, Morasurco, Obonuco, San Fernando y Santa Bárbara.
Existencia de zonas rurales	Sí, dividida y administrada en 17 corregimientos y en 102 veredas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DANE (2018).

Tabla 3: Población proyectada al 2025

Territorialidad	Habitantes	Mujeres	Hombres
Colombia	52.895.980	26.879.814	26.016.166
Antioquia	6.534.857	3.341.284	3.193.573
Nariño	1.765.906	879.565	886.341
Medellín	2.620.000	1.390.000	1.230.000
San Juan de Pasto	458.800	233.988	224.812

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DANE (2018)

Históricamente, Medellín ha sido y continúa siendo uno más de los tantos municipios colombianos “construidos a varias manos” (Sánchez y Gutiérrez, 2019), es decir, se fundó, creció, se consolidó y permanece gracias a las sincronías, tensiones, disputas y contradicciones entre múltiples fuerzas, antagónicas y confrontadas, que buscan alcanzar sus intereses, lograr sus objetivos y obtener los beneficios anhelados. Este es el escenario de la coexistencia humana, fruto de la lucha popular por la atención a necesidades sociales concretas, basadas en el anhelo, la esperanza y el compromiso de una vida digna, participativa, democrática y en paz (Gutiérrez, et al., 2016).

En este escenario contradictorio y a la vez potente, lo más preciado y que prevalece en Medellín, es la “esperanza”, la convicción y el deseo de contribuir a constituirse en un territorio social, cultural, económica, organizativa, ambiental, política e institucionalmente digno, equilibrado y en paz (Gutiérrez y Sánchez, 2021). Ello proviene de dos escenarios claramente diferenciados y que comparten, a su manera, espacios posibles y por construir conjuntamente: uno, generado por el poder instituyente, soportado en la lucha popular de base por ampliar los espacios de participación ciudadana y social en procura de garantizar la atención de sus necesidades; en ello confluyen personas, familias, grupos y colectivos, legalizados o de hecho, fragmentados o juntos, organizados o no, de base popular, comunitaria, ciudadana, no gubernamental, académica, privada, inclusive, mixta que se expresan y manifiestan de múltiples maneras en procura de lograrlo. El otro, aquel que emerge del poder instituido, el cual, en un Estado Social y de Derecho como el colombiano, tiene atribuida la función pública de atender las necesidades aludidas, a quien se le confieren recursos públicos y capacidades instaladas para hacerlo, abrigándose en la normatividad nacional como territorial (departamental, distrital y municipal) vigente.

Está registrado que, en ocasiones, sus roles se distancian y no encuentran escenarios de diálogo y juntanzas; en otras, las demandas sociales y la voluntad política gubernamental coinciden para avanzar juntos, sumando esfuerzos, recursos y capacidades para alcanzar la solución de las necesidades identificadas, mejores opciones de vida digna, cumplimiento de la función pública y aliento de la responsabilidad social. En estos escenarios se fundamentan, en Medellín, las políticas públicas locales en materia de participación y es lo que se vislumbra en la consulta de fuentes secundarias o documentadas.

Por su parte, el nombre "Pasto" proviene de una voz indígena que, según Nicolás Abasolo, en el idioma Kamsá significa "haber un lugar para la fiesta" o "lugar de la fiesta". En el idioma de los indígenas Pastos, podría traducirse como "tierra de la heredad" o "tierra de la parentela" (Alcaldía de Pasto, 2020). Su economía es tradicional, basada en el sector primario, y cuenta con una población económicamente activa en términos de empleabilidad formal. Desde 1995, el Presupuesto Participativo (PP) ha sido reconocido como una experiencia de participación, inicialmente en el sector rural bajo la denominación de "cabildos", con el objetivo de promover inversiones en proyectos sociales, culturales, deportivos, de infraestructura y educación; esto permitió que niños, jóvenes, mujeres y diversas organizaciones interesadas participaran en el proceso y, sobre todo, que identificaran sus necesidades y contaran con alternativas de solución ofrecidas por la administración municipal de turno (Belalcázar, 2023).

Después de 29 años, el PP sigue legitimado, aunque no instituido, y se ha extendido al sector urbano, con una evidente priorización de necesidades en materia de infraestructura. También han cobrado importancia otras experiencias como el Consejo Municipal de Participación, un espacio donde los ciudadanos pueden interactuar con las autoridades municipales para discutir y planificar políticas públicas; las mesas de trabajo y los comités locales, que son instancias temáticas donde se abordan asuntos específicos como medio ambiente, educación, género y seguridad (Belalcázar y Lombana, 2023); los Cabildos Abiertos y Asambleas Comunitarias que, desde tiempos históricos, han sido espacios fundamentales para la discusión de asuntos públicos y la toma de decisiones colectivas en Pasto (Alcaldía de Pasto, 2023). Estos encuentros les permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones, presentar propuestas y participar activamente en la gestión de su comunidad; lo anterior, acompañado de numerosos movimientos sociales y cívicos que han luchado por derechos y mejoras en la calidad de vida, abordando temas como el acceso a servicios básicos, la defensa del medio ambiente, la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia social.

Aunque para muchos la participación es un derecho tan esencial que habilita otros derechos fundamentales, como la libertad, la creación, la identidad y la protección, así como un motor de la democracia, solo en los últimos años se ha comenzado a impulsar, con mayor vigor, la necesidad de ofrecer más oportunidades, espacios y mecanismos para este ejercicio de participar en los asuntos públicos y ser tomado en cuenta. Se ha comprendido que, sin procesos formativos, de acompañamiento, de planificación y sin políticas públicas sólidas, no es posible la transformación traducida en fortalecimiento de la democracia y las instituciones.

Así, la tradición de participación en Pasto ha sido relevante para la cohesión social, la democracia y el desarrollo del municipio. Esta tradición fortalece la identidad comunitaria y la capacidad de las personas para trabajar en conjunto en la construcción de un futuro más próspero y equitativo para todos. Se han promovido programas de educación y formación ciudadana para fortalecer las capacidades de los habitantes en temas de participación, derechos y deberes ciudadanos. Estas iniciativas buscan empoderar a los ciudadanos y fomentar una cultura de participación activa y responsable. En síntesis, la participación en Pasto, es una tradición que ha evolucionado y se ha consolidado a lo largo de los años, reflejando el compromiso de sus habitantes con la vida comunitaria y la construcción de una sociedad más justa y participativa.

2. RESULTADOS

Para elaborar el mapeo de las políticas participativas en Medellín y San Juan de Pasto el punto de partida lo constituyó la ficha para el registro de datos e información de las herramientas participativas instituidas vigentes y provenientes, única y exclusivamente, del poder ejecutivo, las alcaldías de Medellín y Pasto. A partir de accesos abiertos disponibles en la web, documentación existente en físico y varios derechos de petición, se logró obtener datos e información secundaria oficial, con la cual fue posible identificar las herramientas participativas que, para el caso de Medellín, fueron 59, distribuidas en 13 temas (11 de ellos similares a los de Pasto y 2 exclusivos para Medellín: Comunicaciones y Movilidad) y, para el caso de Pasto, fueron 27, también distribuidas en 13 temas (11 similares a los de Medellín y 2 exclusivos de Pasto: Educación y Servicios Públicos); luego, se procesó y organizó la información. Este producto investigativo se constituye en la base para efectuar análisis relacional entre herramientas de participación local; entre temas donde se han instituido estas políticas, sin verificar si están o no activas, presentan o no informes o balances (ver Tabla 3).

Tabla 4: Herramientas participativas locales de Medellín y San Juan de Pasto, por temas

Temática	En Medellín	En San Juan de Pasto
Comunicaciones	Comité municipal de la política pública de procesos y medios de comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos (MAICC)	No aplica
Cultura ciudadana	Comité Municipal de Deliberación Pública de Cultura Ciudadana	No aplica
	Consejos de las Artes y la Cultura (CAyC)	No aplica
	Consejo Municipal de Cultura (CMC)	Consejo Municipal de Cultura
	Consejos Territoriales de Cultura (CTC)	No aplica
	Mesas de Cultura o de las Artes y la Cultura (MC-MAyC)	No aplica
	Mesas Intersectoriales de Voluntariado (MIV)	No aplica
	Plan Estratégico de Cultura Ciudadana (PECC)	No aplica
	Sistema Municipal de Cultura (SMC)	No aplica
Diversidad e identidades	Consejo LGBTI	Mesa de Participación LGBTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual) y OSIG (personas con orientación sexual e identidad de género)
	Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género	No aplica

Temática	En Medellín	En San Juan de Pasto
Desarrollo económico	Consejo Consultivo de Economía Solidaria	Concejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR)
	Mesa de Trabajo del Consejo Estratégico para la Dimensión de Generación de Empleo de Calidad e Ingresos	No aplica
Educación	No aplica	Comité de Alternancia
Etnias	Mesa Permanente de Concertación Indígena de Medellín	Mesa de Participación de Mujeres Indígenas del Municipio de Pasto
Inclusión, familia y DDHH	Cabildo Mayor de Medellín	No aplica
	Comité de Accesibilidad	No aplica
	Comité de Alimentación Escolar	Comité de Alimentación Escolar Comité Dinamizador del PAE
	Comité Coordinador Municipal para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales	Consejo Ciudadano de Mujeres de Pasto (CCMP)
	Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión (CCCI)	Mesa de Participación de Mujeres Campesinas del Municipio de Pasto
	Comité Municipal de Derechos Humanos	Comité Municipal de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Educación para la Sexualidad y Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar
	Comité Municipal de Discapacidad (CMD)	Comité Municipal de Discapacidad
	Comité Municipal para la Familia (CMF)	No aplica

Temática	En Medellín	En San Juan de Pasto
Inclusión, familia y DDHH)	Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional	Comité de Seguridad Alimentaria
	Comité Supra Sectorial de Política Pública de Niños, Niñas y Adolescentes	Comité Municipal de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud
	Comité Técnico Municipal de Envejecimiento y Vejez del Municipio de Medellín	Comité de Envejecimiento y Vejez
	Comité Técnico Interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador (CIETI)	Comité Erradicación Trabajo Infantil
	Comité Técnico Municipal de Cuidadores	No aplica
	Comité Técnico Personas Mayores	Comité Municipal de Atención a Población Habitante de Calle
	Comité Técnico para la Familia	No aplica
	Consejos de Participación Infantil	No aplica
	Mesas de Trabajo de la Política Pública para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de Medellín	No aplica
Juventud	Consejo Municipal de Juventud (CMJ)	Consejo Municipal de juventud Plataforma de juventud
	Plataforma Municipal de Juventud (PMJ)	No aplica
	Asambleas Municipales de Juventud (AMJ)	No aplica
	Comisión de Concertación y Decisión de la Juventud (CCyDJ)	No aplica

Temática	En Medellín	En San Juan de Pasto
Medio ambiente	Consejo Ambiental Municipal de Medellín (CAM)	Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
	Gobernanza Climática	No aplica
Movilidad	Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de los y las Motociclistas	No aplica
No violencia	Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia (Conpaz)	Comité Municipal de Convivencia
		Mesa Municipal de Víctimas
	Comité Municipal de Justicia Transicional	Comité de Justicia Transicional
		Consejo de Paz
Participación	Presupuesto Participativo (PP)	Presupuesto Participativo (PP)
	Comité de seguimiento e impulso a la política pública de las organizaciones sociales de Medellín	No aplica
	Comité Técnico Municipal de la Política Pública de Organismos de Acción Comunal	No aplica
	Mesa de Concertación Comunal	No aplica
	Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC)	Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC)
Planeación	Planeación del Desarrollo Local (PDL) en comunas y corregimientos	No aplica
	Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Consejo Territorial de Planeación (CTP)
	Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP)	No aplica

Temática	En Medellín	En San Juan de Pasto
Planeación	Consejo Municipal de Política Social y Equidad (COMPSE)	Consejo Municipal de Política Social
	Consejo Articulador de la Educación Superior	No aplica
Salud	Alianzas o asociaciones de usuarios	No aplica
	Comité Municipal de Salud Mental y Adicciones (SPA)	Comité Prevención Consumo de SPA (Sustancias Psicoactivas)
	Comités de Ética Hospitalaria	No aplica
	Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS)	No aplica
	Comité de Vigilancia Epidemiológica Comunitario (COVECOM)	No aplica
	Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud (CTSSS)	No aplica
	Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo en salud	No aplica
	Servicio de Atención a la Comunidad (SAC)	No aplica
	Semana de la seguridad social	No aplica
Servicios públicos	No aplica	Veeduría y Control Social de servicios públicos

Fuente: Elaboración propia con datos: alcaldía y DAP, Medellín 2023); alcaldía San Juan de Pasto (2023)

En términos generales, para ambos estudios de caso, se observa que existe un marco normativo nacional y municipal sólido que respalda la participación ciudadana y comunitaria. Se identificaron actores clave, tanto los que provienen de las estructuras gubernamentales del Estado nacional y territorial, como de las organizaciones de la sociedad civil, generando espacios de diálogo constructivo y colaborativo. Se evidencian limitaciones en la difusión y visibilidad de estas herramientas de participación, lo cual incide directamente en la información que desata los procesos participativos, especialmente, de la población y sus organizaciones que no integran los esquemas definidos por norma, quedándose sin representación real; y, además, insuficiente inclusión de voces de la población más marginada y en situación de vulnerabilidad, junto a ausencia de mecanismos y procedimientos vinculantes claros que garanticen que las propuestas de la ciudadanía en general, así como la organizada, se traduzcan en acciones concretas por parte de las estructuras gubernamentales, tanto del ámbito nacional como del territorial, particularmente, el municipal.

Ello conlleva la necesidad de fortalecer estrategias de comunicación y difusión, así como de estructurar mecanismos de seguimiento y evaluación, retroalimentación y ajuste, apoyadas en indicadores verificables, para hacer visibles productos, resultados, efectos e impactos de las herramientas participativas documentadas y vigentes, en propuestas ciudadanas asociadas con necesidades poblacionales y organizativas. En términos de resultados comunes a ambos estudios de caso, se destacan:

- Por el número de herramientas participativas locales instituidas vigentes en Medellín y San Juan de Pasto, así como por la variedad de temáticas en las que se pueden agrupar, la impresión es que son múltiples, variadas y diversas. Otro asunto es si, además de vigentes, están o no activas y en operación, cumpliendo la función para la cual fueron creadas; así como sus nexos con las necesidades y demandas sociales de dónde provienen, así como con la población y sus organizaciones.

- La totalidad de ellas deviene del mandato constitucional de 1991, en especial, de su carácter participativo, democrático y participativo. Esto implica que la mayoría de estas herramientas participativas provienen de normas del orden nacional, reglamentarias de la Constitución Política de 1991, con su réplica a nivel municipal. Así, por un lado, genera un mayor control institucional, haciendo que se implementen de manera 'representativa', sin nexos directos ni adecuados con la población y la base social de donde surgen las demandas de atención a la necesidad que las originó, lo que afecta su efectividad. Por otro lado, también las instrumentaliza, asegurando la orientación de una o varias estructuras gubernamentales del Estado en el ámbito municipal.

A su vez, brinda la posibilidad de conectarse y 'enredarse' a nivel municipal, departamental y nacional.

- El carácter “representativo” de la mayoría de estas instancias “participativas” es abrumador e increíble dada su centralidad y operación en voceros de las organizaciones de la sociedad civil y de las estructuras gubernamentales del Estado que las integran, sin opciones ni evidencias de diálogos, consultas, decisiones, seguimiento o evaluación desde la base societal que les dio origen.

- La ausencia de presupuesto, acceso a la información al respecto y fuentes de financiación definidas para la operación e implementación de estas instancias participativas, provenientes de los recursos públicos tal y como está establecido por la normatividad nacional, es inaceptable. Operan con capacidades instaladas y recursos en especie de sus integrantes, a quienes, por norma, cumplen su tarea ad honorem. La diferencia, en ambos casos, se presenta con el PP.

- La posibilidad de tejer redes al interior de cada instancia participativa, bien por su especificidad, territorialidad, distribución geográfica o similitudes en ambos estudios de caso, constituye un potencial enorme para la movilización social, la protesta pacífica, la demanda colectiva de alto impacto.

- Se evidencia, y así quedó documentada, la existencia de una gran cantidad de normatividad nacional y territorial vigente, con escaso tiempo de implementación: apenas 30 años; sin embargo, se perciben pocos cambios en las prácticas participativas individuales, grupales y colectivas; hay fragilidad en la organización de la sociedad civil; apatía hacia los asuntos públicos a nivel municipal y, fragmentación en el accionar poblacional destinado al fortalecimiento de la democracia participativa. Esto oscurece el panorama participativo y democrático.

- Es evidente que, en Medellín y Pasto, reflejo del acontecer en Colombia, cambió el enfoque democrático representativo, encaminándose hacia la democracia participativa, desde la normatividad adoptada. No obstante, parece que las personas y sus organizaciones continúan siendo las mismas, sin formación política, ni conciencia crítica y propositiva. Replican, sin reflexionar ni ofrecer propuestas alternativas, vicios de las prácticas anteriores a la constitución de 1991.

- Se ha incrementado, en ambos casos de estudio, la fragilidad y fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es que, desde 1991 hasta la fecha, aparentemente no se ha fortalecido ningún movimiento social. Persisten muchos colectivos, grupos y expresiones que se movilizan sin estructura, formalidad, normativa ni proyección de unión o construcción de un proyecto alternativo común con un sentido estratégico de la disputa. Algunos resquicios aún existen del movimiento sindical, comunal y cooperativo, urbano-rural.

Estas herramientas de políticas participativas del orden local instituidas, presentan rasgos variados en tanto se advierten en ellas *similitudes* y *diferencias* importantes. En materia de *similitudes*, destacan, entre otras, su contexto, origen, estructuración e implementación en el ordenamiento jurídico nacional, con réplica a nivel municipal; sus diseños apegados a la normatividad vigente, estructurados y fijando con claridad objeto, integrantes, formas operativas y procedimientos; formatos empleados para convocatorias y dinámicas de acción; acompañamiento, orientación y disposición de recursos en especie y capacidades instaladas de las entidades gubernamentales a quienes se les asignó la función pública de atenderlas, por tanto, sin presupuesto, ni fuentes de financiación definidas; carácter más “representativo” que participativo, pues, en su mayoría, no consultan la base de la sociedad civil a la que se deben y operan a escala de voceros, tanto de estructuras gubernamentales como de la sociedad civil que los integra. En cuanto a *diferencias*, son pocas y se exaltan como relevantes, las herramientas alusivas al PP (en ambos estudios de caso) y a la Planeación del Desarrollo Local (en el caso de Medellín), dado el carácter deliberativo, decisorio y de control que tienen, vinculando a la base de la sociedad civil con la que interactúan.

3. DISCUSIÓN

Las *tendencias*, para ambos estudios de caso, reflejan la importancia de fortalecer la participación ciudadana en la construcción de sociedades más democráticas, transparentes y equitativas, donde la voz de la ciudadanía tenga un papel fundamental en la toma de decisiones; el diseño, construcción, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de políticas públicas que respondan y garanticen la atención de las necesidades reales de la población. Fortalecer estas capacidades requiere un compromiso continuo con la capacitación, la formación política, la mejora de procesos vinculantes de lo instituido e instituyente y, además, de la colaboración de todos los actores relevantes, actuantes y existentes en la municipalidad, con perspectiva nacional. En general, se percibe en *tendencia*, uniformidad en la manera de concebir, instituir y operar las experiencias de participación local. Ello se evidencia en:

- Su carácter nominal de ‘participativas’, con orientación e implementación “representativas”, en tanto acogen voceros de organizaciones de la sociedad civil y de la estructura gubernamental del Estado que representan sectores sociales y gubernamentales, sin considerar la población objetivo, al habitante de barrio y vereda, ni a sus organizaciones populares, formalmente constituidas o no.

- Completamente instituidas desde el ámbito municipal; orientadas y operadas por estructuras gubernamentales de las alcaldías, quienes apoyan su funcionamiento, controlan la documentación que se genera, tutelan productos y resultados, confieren de sus propios presupuestos públicos recursos en capacidades instaladas, sin fijar montos en términos de cantidades o porcentajes por unidad de tiempo, para el respectivo funcionamiento; además, las existentes están asociadas a proyectos del plan de desarrollo o supeditadas a contratos entre el ordenador del gasto con otra entidad (pública, privada o no gubernamental).

- Confieren a quienes los integran, desde la 'representación' que ejercen, la opción de tejer redes territoriales y nacionales para promover acciones conjuntas que atiendan necesidades y propuestas comunes, según los sectores o temas locales de interés participativo. Al menos, existe la posibilidad y potencialidad; otra cuestión es verificar cómo operan en la práctica.

- Un asunto clave a tener en cuenta es que el nivel de 'decisión' en la participación, pues se limita a lo que es propio de cada herramienta participativa, sin abarcar la normatividad vigente en la materia. Por ejemplo, no incluye la respectiva retroalimentación o ajuste de la política pública vigente, la implementación de la participación, su financiamiento y las fuentes de financiación, ni la retroalimentación sobre su operación, alcances y posibilidades de ajuste. Esto las convierte, desde lo instituido, en herramientas consultivas, deliberativas y sugerentes, con poca o casi nula incidencia real en las experiencias de participación, tuteladas por las estructuras gubernamentales del Estado.

- Se ha convertido en una tendencia en la participación, tanto ciudadana como comunitaria, que las herramientas instituidas no cuentan con presupuestos ni recursos propios, y aún menos con fuentes de financiación definidas y permanentes para su operación; además, sus integrantes realizan las labores encomendadas en calidad de voluntarios o ad honorem. En general, su funcionamiento se garantiza mediante recursos en especie y las capacidades instaladas de las organizaciones de la sociedad civil y de las estructuras gubernamentales de las alcaldías que las integran.

- El nivel de ejecución de las decisiones tomadas respecto a sus propios quehaceres, por ejemplo, se percibe alto, el que emiten conceptos y recomendaciones periódicas y permanentes. Más en lo relativo a las temáticas mismas de la instancia o herramientas consideradas en particular o, en las que están inmersas, tipo política pública, mecanismos de participación, implementación y financiamiento, no se encuentran disponibles datos que brinden soportes verificables sobre ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y ajustes.

En síntesis, mayoritariamente, son herramientas de participación ciudadana o comunitaria sin personería jurídica, ni reconocimiento legal; de carácter informativo, consultivo y máximo de cogestión; en ocasiones tienen funciones de control, seguimiento y evaluación; más no son decisorios, solo emiten conceptos y brindan orientaciones tanto al gobierno municipal, como a los entes de control y la sociedad civil; o se limitan a hacer presencia en lugares determinados, sin acciones concretas. Su integración es diversa: unos mixtos, vinculando sociedad civil en sus diversas expresiones y otros, solo sociedad civil con apoyo de entes gubernamentales. Poseen temporalidades variadas en la permanencia de sus integrantes, quienes, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, son propuestos directamente en ternas por las propias organizaciones y designados por el alcalde de turno.

CONCLUSIONES

En conclusión, el balance de políticas participativas locales, instituidas y vigentes en Colombia (Medellín y San Juan de Pasto) es, en primera instancia, altamente positivo en términos *cuantitativos*; evidencia de ello son, respectivamente, las 59 y 27 herramientas de participación local documentadas; y, de la otra parte, los 13 temas sociales en que fue posible agruparlas exhibiendo las necesidades que demandaron su diseño, estructuración, institucionalización, asignación de recursos en especie y capacidades instaladas (en su mayoría) para operarlas y evaluarlas. Constituyen, cuantitativamente, un arsenal normativo, escenarios establecidos y, opciones para fortalecer la participación y democracia e instaurar convivencia y paz.

En segunda instancia, en materia *cualitativa*, el balance ya no es tan positivo, sino que, al contrario, se percibe frágil, discutible y sin claridades para constituirse en un escenario propicio para fomentar la participación ciudadana o comunitaria y contribuir a fortalecer la democracia. *Cualitativamente*, lo documentado permite apreciar la mayoría de estas herramientas de políticas participativas locales, en realidad, más como de carácter 'representativo' en tanto su composición alberga voceros de organizaciones de la estructura gubernamental y de la sociedad civil, más no así a habitantes, personas, ciudadanos individualmente considerados, ni a sus organizaciones de base; tampoco, con algunas excepciones, tienen definidos, ni estructurados procesos, escenarios, estrategias, métodos, ni medios para escuchar la voz de sus bases, bien de las estructuras gubernamentales municipales o de la sociedad civil.

Adicionalmente, la forma en que se diseñan, organizan, se asignan objetivos, operación, periodicidad y estrategias de acción, integrantes, niveles de participación (desde el de información hasta el de ajustes, pasando por la deliberación, decisión, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación), financiación y fuentes de financiamiento las hace ver y, en tendencia concebir, como herramientas eminentemente “representativas”, sin opciones de diálogos, debates, tensiones, propuestas y acuerdos entre lo instituido y lo instituyente. La fragmentación temática para desatender holística e integralmente la problemática social está al orden del día y es evidente.

Asimismo, es fuerte el alto nivel de tutelaje por parte de las estructuras gubernamentales del orden municipal en estas herramientas de políticas participativas locales colombianas. Si no tienen presupuesto propio, ni fuentes de financiación definidas y, además, operan con recursos en especie y capacidades instaladas provenientes de las alcaldías municipales, emergen interrogantes acerca de sí, en verdad, constituyen ‘instancias de participación local’ o más bien, expresiones que la ‘simulan’, junto a que no es clara la presencia de la población que tiene la necesidad de atención gubernamental en función de reclamar derechos, su garantía y respecto. El panorama que se dibuja sintéticamente al respecto, es el siguiente:

- Los procesos y medios de comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos representan un esfuerzo significativo para democratizar la información y fortalecer la participación ciudadana en la agenda pública. Entre otras cosas, han logrado visibilizar problemas locales, fomentar el debate público y dar una plataforma para voces marginadas por los grandes conglomerados mediáticos. Pero el contexto en el que operan sigue siendo desafiante, debido a las amenazas a la seguridad de los periodistas, la presencia de actores armados y los monopolios de medios, sumados a la desinformación y la desconfianza del público generada por las noticias falsas y el amarillismo, lo que complica su labor. A pesar de estas dificultades, la implementación de esta política pública y la creación de un mecanismo de participación ofrecen una oportunidad para que estos medios se consoliden y amplíen su impacto. La verdadera prueba de esta política será su capacidad para garantizar la sostenibilidad y efectividad de estos medios en un entorno tan complejo y para promover un entorno de comunicación más equitativo y representativo.

- Son evidentes los progresos respecto al interés y compromiso de la ciudadanía para involucrarse en la toma de decisiones, lo que demuestra proximidad por parte de la población en asuntos locales. Esto resalta la importancia de continuar fortaleciendo y promoviendo

espacios de participación inclusivos y accesibles, en especial, a aquellos históricamente marginados o excluidos, lo cual contribuirá a asegurar que todas las voces sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones, gestión y evaluación pública.

- Se carece de elementos verdaderamente innovadores en materia medioambiental, evidenciable en el incremento de la pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua y del aire, la crisis climática y el declive socioecológico en la región. Pese a existir normativas y marcos regulatorios, siguen fundamentados en los principios del desarrollo sostenible, física y termodinámicamente inviables, en una economía que amplía las fronteras de la extracción y la disipación de energía. La administración municipal demuestra un desinterés palpable en abordar estos problemas de manera efectiva, ya que las iniciativas ambientales⁴³. Por ejemplo, en el Distrito de Medellín y en gran parte de Colombia, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) se constituye como una política pública autónoma y especializada, con marcos normativos, competencias instituidas y estructuras técnicas propias, diferenciadas de la política ambiental. Aunque en el imaginario común suelen asociarse directamente, por ejemplo, al vincular riesgo solo con fenómenos naturales (hidrometeorológicos o geológicos), en la práctica gubernamental se trata de campos de acción distintos: la GRD está orientada al conocimiento, la reducción es más bien mediática y no cuenta con una asignación presupuestaria adecuada. La ciudadanía, aunque sufre las consecuencias de la degradación ambiental, carece de una cultura ambiental sólida y se limita a participar en campañas de reciclaje que resultan insuficientes. En consecuencia, la temática ambiental no está suficientemente anclada en espacios de reflexividad política ni en la transformación de prácticas, perpetuando un ciclo de inacción y superficialidad en las respuestas a la emergencia ambiental.

43- Por ejemplo, en el Distrito de Medellín y en gran parte de Colombia, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) se constituye como una política pública autónoma y especializada, con marcos normativos, competencias instituidas y estructuras técnicas propias, diferenciadas de la política ambiental. Aunque en el imaginario común suelen asociarse directamente, por ejemplo, al vincular riesgo solo con fenómenos naturales (hidrometeorológicos o geológicos), en la práctica gubernamental se trata de campos de acción distintos: la GRD está orientada al conocimiento, reducción y manejo de los riesgos de desastres que afectan la vida humana, los bienes y el funcionamiento social, mientras que la gestión ambiental se centra en la protección, uso sostenible y conservación del entorno natural. Ambas deberían articularse de forma estructural, sobre todo frente a desafíos compartidos como el cambio climático, la degradación territorial o los conflictos ecológico-distributivos; sin embargo, en la práctica, operan como rutas instituidas paralelas, con débil integración. Reconocer esta separación permite entender por qué la participación en GRD no es ambientalista en sentido estricto, aunque pueda y deba dialogar con los saberes y prácticas ecológicas locales.

- Tendencialmente, destaca la importancia de fortalecer la coordinación y colaboración entre diferentes instituciones y actores clave para promover la participación ciudadana de manera más efectiva y sustentable, así como la destinación de recursos para su funcionamiento. Resalta la necesidad de que las instancias de participación generen resultados tangibles y visibles en beneficio de la población, por ejemplo, mejoras en servicios públicos, implementación de proyectos comunitarios y cambios en políticas locales, lo que ayudará a fortalecer la confianza ciudadana e incrementar su participación.

- En relación con la diversidad sexual e identidades de género se han experimentado avances significativos en términos de reconocimiento y protección de derechos, respaldados por instancias de participación clave. Estas experiencias actúan como un puente entre la administración local y la comunidad LGBTI+, facilitando el diálogo y la toma de decisiones en temas relevantes.

- Destaca la importancia de seguir promoviendo una participación ciudadana activa y significativa, garantizando la transparencia, inclusión y representatividad, fortaleciendo las capacidades institucionales y generando resultados tangibles para el desarrollo local. Ello, proporciona orientación clave para la toma de decisiones y la acción futura destinada a fortalecer las instancias de participación.

- La evaluación crítica de las instancias de participación ciudadana revela diversos desafíos que afectan su operatividad y conveniencia. En primer lugar, la falta de claridad en la financiación constituye un obstáculo significativo. A pesar de la necesidad evidente de recursos para su funcionamiento, los detalles financieros específicos no están fácilmente accesibles ni se encuentran detallados en registros públicos. Además, la idoneidad, eficiencia, eficacia y efectividad de estas instancias son motivo de cuestionamiento, ya que la falta de claridad sobre su vinculación y capacidad decisoria dificulta evaluar su impacto real en la toma de decisiones públicas. Aunque existen variados espacios, la falta de publicidad efectiva y de convocatorias claras para la participación ciudadana, plantea dudas sobre la verdadera inclusión y representatividad de la población.

- Se evidencian avances significativos en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades y proteger los derechos de los grupos vulnerables. Estas experiencias no solo actúan como foros de deliberación y planificación; también juegan un papel crucial en la vigilancia y evaluación de políticas para asegurar su efectividad y relevancia.

A pesar de los avances, en Colombia, emergen retos en cuanto a la plena implementación de políticas integrales que aborden las necesidades específicas de la población, así como la necesidad de fortalecer mecanismos de monitoreo y evaluación para asegurar el impacto real de las acciones emprendidas. Aunado a ello, se requiere una mayor sensibilización y educación pública para transformar los imaginarios culturales y combatir la exclusión y apatía con la participación.

Si bien las herramientas mencionadas son creadas por mandato de ley o de un acto administrativo, no se puede deducir mucho sobre su efectividad, nivel de participación, toma de decisiones, ni del dominio público sobre su existencia; asimismo, si la convocatoria para participar es realmente efectiva o no va más allá de las formalidades. Mientras tanto, sí aflora a modo de conclusión, la concepción sobre la participación ciudadana desde los preceptos contenidos en la norma: se piensa como una participación material, es decir, que la ciudadanía tenga voz y voto en los espacios dispuestos. Sin embargo, se aprecia que son herramientas de carácter formal, ya que de ellas no se logra inferir la eficacia que se desea en un Estado Social de Derecho. Por ello, en tendencia se afrontan grandes desafíos: cierto, están instaurados procesos de consulta previa y participación, pero su efectividad en la implementación de los acuerdos varía; de ahí la necesidad de asegurar que acciones planificadas conlleven mejoras concretas en la calidad de vida y el ejercicio de derechos poblacionales.

En síntesis, aunque existen estructuras de participación instituidas en la normativa, aún queda camino por recorrer para lograr una verdadera igualdad e inclusión. Si bien la norma respalda la participación ciudadana, es evidente la necesidad de mejorar la transparencia financiera, clarificar el rol e influencia de cada herramienta participativa y, entre otras cosas, fortalecer los mecanismos de convocatoria y participación para garantizar una auténtica democracia participativa en Colombia.

Sin duda alguna, desde la adopción de la Constitución Política colombiana en julio de 1991 y sus posteriores despliegues normativos nacionales y territoriales, Colombia ha otorgado valor primordial a la participación, tanto ciudadana como comunitaria, considerándola uno de sus tres pilares constitucionales esenciales del Estado (art. 2) y, principio fundamental. Resultado de ello, se ha consolidado un sistema político-institucional democrático participativo propio para los encuentros y diálogos conjuntos entre poder instituido y poder instituyente basado en la base normativa vigente, en donde, la participación ciudadana se consolidó como derecho esencial y soporte del sistema democrático, reforzando el estatus quo.

Ahora bien, la exploración, indagación y documentación subsiguiente, habrá de centrarse en las causas por las cuales, existiendo el derecho, en Colombia, este aún no se garantiza, implementa, preserva ni potencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo 8 de 2011. (2011, 16 de abril). Consejo de Medellín. Gaceta Oficial. Año XVIII. N. 3850. https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0008_2011.htm
- Acuerdo 038 de 2013. (2013, 18 de noviembre). Concejo Municipal de Pasto. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Acuerdo-038-2013-Consejo-Municipal-de-Desarrollo-Rural.pdf>
- Acuerdo 028 de 2017. (2017, 8 de mayo). Concejo Municipal de Medellín. Gaceta Oficial N°4444. <https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2021/10/Acuerdo-28-de-2017-Actualizacion-del-Sistema-Municipal-de-Planeacion-de-Municipio-de-Medellin.pdf>
- Acuerdo 49 de 2017. (2017, 4 de agosto). Concejo de Medellín. Gaceta Oficial. Año. XXIV. N. 4469. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/10/Consejo-Territorial-de-Paz-Reconciliacio%CC%81n-y-Convivencia-CONPAZ_0049_2017.pdf
- Acuerdo 123 de 2019. (2019, 15 de febrero). Concejo de Medellín. Gaceta Oficial N° 4618. <https://vlex.com.co/vid/decreto-n-0123-gaceta-879102231>
- Acuerdo Municipal 130 de 2019. (2019). Alcaldía de Medellín. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/AtencionCiudadana_0/InformacionGeneral/Shared%20Content/Documentos/2021/Decreto%20Provisional%201720027814%20de%202021.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2023). *Base de datos sobre instancias de participación: DAP.*
- Alcaldía de Pasto. (2023). *Planeación Local y Presupuesto Participativo 2016-2017.* <https://www.pasto.gov.co>, dirección URL: <https://www.pasto.gov.co/index.php/participa>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia.* Gaceta Constitucional No. 116.

- Belalcázar, Nancy Andrea (2023). *Presupuesto participativo: escenario democrático para fortalecer la gerencia y la política pública municipal. Experiencia en el Corredor Oriental de Pasto (Nariño, Colombia), período 1995-2018* [Tesis Doctoral, Universidad de Baja California] <https://ubc.edu.mx/>.
- Belalcázar Benavides, Nancy Andrea, Rosero Lombana, Paula y Rosero Bacca, María (2023). *El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación*: Editorial UNIMAR. <https://doi.org/10.31948/editorialunimar.178>
- Decreto 0414 de 2020. (2020, 12 de noviembre). Alcaldía de Pasto. <https://www.pasto.gov.co/index.php/decretos/decretos-2020?start=25#:~:text=Details,Decreto%20no.,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Decreto 146 de 2022. (2022, 7 de febrero). Alcaldía de Medellín. Gaceta Oficial N° 4938. <https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2022/06/gaceta-decreto-146-de-2022.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2018). *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por áreas geográficas 1985-2023*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP-Medellín). (2023). *Información estadística municipal*. <https://www.medellin.gov.co/es/departamento-administrativo-de-planeacion/plan-estadistico-distrital-de-medellin/inventario-de-informacion-estadistica/>
- García Márquez, Gabriel (2014). *Vivir para contarla*: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León; Hincapié Ballesteros, Luis Alberto; y Villa Marín, Gloria María (2016). *Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana*. EURE, 42(125), 205-224. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v42n125/art09.pdf>
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León y Sánchez Mazo, Liliana María (2021). Territory: Pedagogical Potential for Civic Training and Political participation. In: S.M. Vanzella Castellar, M. Garrido-Pereira, N. Moreno Lache (eds.), *Geographical Reasoning and Learning. International Perspectives on Geographical Education*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-79847-5_9

- Hurtado Mosquera, Jhoan Andrés e Hinestroza Cuesta, Lisneider (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76. <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v12n2/1692-8571-jusju-12-02-00059.pdf>
- Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
- López López, Andrés Felipe (2015). Ciclos de la violencia en Colombia. *Nuevo Derecho*, 11(16), 37-55. <https://www.redalyc.org/pdf/6697/669770727003.pdf>
- Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y Derecho de Colombia. (s. f.). *Guía para conformación y funcionamiento de comités territoriales de justicia transicional*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/Guia-comites-territoriales-justicia-transicional.pdf>
- Mockus, Antanas, Murraín, Henry, y Villa, María (2012). *Antípodas de la violencia. Desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*: Banco interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. FCE, PNUD, OEA.
- Ríos Sierra, Jerónimo (2020). *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020*. Una mirada territorial: Sílex.
- Sánchez Mazo, Liliana María y Grajales Morales, Saray Manuela (2023). *Fisurando instituidos en producción de conocimientos por una ciudad común* [ponencia]. III Congreso Internacional Filosofía y Ciudad: Nuevas ciudadanías para una globalización en colapso, Pamplona/Iruña/España. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1235951
- Sánchez Mazo, Liliana María y Gutiérrez Tamayo, Alberto León (2019). Medellín transformation: urban policy and social counter-use. *iQuaderni di U3, rivista di studi urbani journal of urban Studies*, 23(8), 45-55.
- Sentencia No. C-021/96. (1996, 23 de enero). Corte Constitucional (José Gregorio Hernández Galindo, M. P.). <https://acortar.link/MCTqDt>
- Tirado Mejía, Álvaro (ed.) (1989). *Nueva historia de Colombia*: Planeta.

EL CASO PAMPLONA

Izaro Gorostidi, Igor Ahedo, Imanol Tellería, Andere Ormazabal y Jone Martinez-Palacios

INTRODUCCIÓN

El Estado español cuenta con una población de aproximadamente 47 millones de personas y una superficie de 505.990 km². Madrid es la capital, con una población de alrededor de 3,3 millones de habitantes y una superficie de 604,3 km². Administrativamente, el Estado español se divide en 17 comunidades y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), las cuales se subdividen en provincias, y estas, a su vez, en municipios.

Tiene tres niveles de gobierno: Nacional, Autonómico y Local. El gobierno nacional se organiza en torno a los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial. A nivel autonómico, cada una de las 17 comunidades autónomas tiene su propio parlamento y gobierno, encargados de la administración y legislación en diversas áreas, aunque siempre dentro del marco de la Constitución Española. Finalmente, el nivel local está compuesto por 8.131 municipios, cada uno con su propio ayuntamiento, encargado de la administración local y de proporcionar servicios básicos a los ciudadanos.

La relación entre el Estado y las comunidades autónomas en España es una característica fundamental de su sistema político. Este modelo de descentralización se estableció con la Constitución de 1978, que puso fin a la dictadura de Francisco Franco y transformó al Estado español en una monarquía parlamentaria. Cada comunidad autónoma tiene un estatuto de autonomía, que es una especie de "constitución" propia, en la que se detalla su organización institucional y competencias. Las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas, compartidas y delegadas. Las competencias exclusivas son aquellas en las que las comunidades tienen total autonomía, como educación, sanidad y servicios sociales. Las competencias compartidas implican una colaboración entre el Estado y las comunidades, como en la gestión de infraestructuras y el medio ambiente. Finalmente, las competencias delegadas son aquellas que el Estado transfiere temporalmente a las comunidades autónomas.

Este modelo ha permitido una mayor adaptación de las políticas públicas a las necesidades específicas de cada región, reconociendo y respetando la diversidad cultural, lingüística y social de España. Sin embargo, también ha generado tensiones, especialmente en comunidades como Cataluña, Navarra y el País Vasco, donde hay movimientos significativos que buscan una mayor autonomía o incluso la independencia.

1. LOS CASOS SELECCIONADOS

La relevancia de Pamplona, *Iruñea* en euskera, en el contexto de la participación ciudadana se fundamenta en varios aspectos clave que la convierten en un ejemplo significativo para el estudio de este tema. Tras las elecciones municipales de 2015 hasta cuatro partidos (ubicados ideológicamente en el centro izquierda estatal, regionalista e independentista) conformaron un gobierno de coalición que dio un vuelco radical a la cultura participativa de la institución local, convirtiéndose la participación en el eje central y la característica más claramente identificable de la acción de gobierno durante el desarrollo de la legislatura hasta 2019.

En ese sentido, Pamplona ha implementado numerosas iniciativas para fomentar la participación activa de sus ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Estas iniciativas incluyen presupuestos participativos, consultas públicas y foros de debate donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y propuestas sobre asuntos municipales. Este enfoque no solo mejora la transparencia y la confianza en las instituciones, sino que también garantiza que las políticas y proyectos se alineen con las necesidades y deseos de la comunidad.

Además, Pamplona cuenta con una estructura administrativa que promueve la inclusión y la equidad en la participación. La ciudad ha desarrollado plataformas digitales y herramientas accesibles que permiten a los ciudadanos, independientemente de su edad o habilidades tecnológicas, involucrarse en el diálogo público. Estas plataformas facilitan la recogida de sugerencias, la votación de propuestas y la discusión abierta, promoviendo un ambiente de colaboración y empoderamiento ciudadano.

Pamplona también ha sido pionera en la creación de espacios públicos destinados a la participación comunitaria. Ejemplos de esto son los centros cívicos y los espacios de co-creación, donde se llevan a cabo talleres, reuniones y actividades destinadas a fomentar el intercambio de ideas y la acción conjunta entre los ciudadanos y el gobierno local. Estos espacios no solo sirven como puntos de encuentro, sino que también fortalecen el tejido social y la cohesión comunitaria.

En términos de resultados, la participación ciudadana en Pamplona ha llevado a la implementación de proyectos significativos, como la mejora de infraestructuras urbanas, la creación de programas culturales y sociales, y el desarrollo de políticas ambientales sostenibles. Este modelo participativo no solo ha mejorado la calidad de vida en la ciudad, sino que también ha servido como referente para otras ciudades que buscan integrar a sus ciudadanos en la gestión pública de manera efectiva.

Así, Pamplona se presenta como un caso de estudio relevante en el ámbito de la participación ciudadana debido a su compromiso con la inclusión, la transparencia y la colaboración.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS

En la ciudad de Pamplona se mapearon, durante 2024, un total de nueve mecanismos participativos clave. Estos incluyen el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, los Foros de Barrio, que son 14 espacios de participación donde la ciudadanía y el Ayuntamiento debaten temas de interés local para mejorar la calidad de vida en los barrios. Otro mecanismo importante es el proceso participativo para la elaboración del Plan Estratégico de Accesibilidad Integral (2022-2026), orientado a mejorar la accesibilidad en espacios públicos y servicios municipales, con un enfoque inclusivo hacia personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Además, el II Plan de Infancia y Adolescencia involucra a niños y adolescentes en la toma de decisiones para rediseñar la ciudad con una perspectiva infantil, centrada en la protección, prevención y participación.

En el ámbito turístico, se llevó a cabo el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino (PSTD), un proceso colaborativo entre agentes sociales, técnicos y ciudadanos para alinear el turismo de Pamplona con la sostenibilidad, mejorando especialmente el turismo relacionado con los Sanfermines y el turismo de naturaleza. A nivel estratégico, la Agenda Urbana Pamplona 2030 promueve un modelo de ciudad más sostenible e inclusivo, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, el proceso participativo para la transformación urbanística en Donapea permitió a la ciudadanía influir en la planificación de nuevas zonas urbanas, garantizando un desarrollo sostenible y cohesionado.

Otro mecanismo relevante es la conformación de la Comunidad Energética Milagrosa-Azpilagaña-Santa María la Real, que busca promover proyectos energéticos sostenibles, como la producción de energía renovable, beneficiando a los barrios involucrados.

Finalmente, el I Plan municipal de diversidad sexual y de género e igualdad LGTBI+ (2024-2028) promueve la participación ciudadana para el desarrollo de políticas que reconozcan y apoyen la diversidad sexual y de género en la ciudad.

En términos de resultados, estos mecanismos han contribuido a mejorar la calidad de vida en los barrios, impulsar la accesibilidad universal, integrar la perspectiva de la infancia en la planificación urbana, fomentar la sostenibilidad turística y desarrollar un modelo de ciudad más inclusivo y sostenible. Además, han facilitado la transición hacia una energía más sostenible a nivel local y han fortalecido los derechos de las personas LGTBI+, promoviendo una ciudad más justa e inclusiva.

A continuación, detallamos los diferentes mecanismos:

- Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona

El proceso participativo para la elaboración del nuevo Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona se desarrolló entre 2017 y 2018. Comenzó con una fase de análisis de normativas y preparación del proceso participativo desde el 1 de septiembre de 2017 hasta el 29 de enero de 2018. El 29 de enero de 2018 se realizó la presentación pública del proceso participativo y su presentación en la Comisión de Asuntos Ciudadanos. Posteriormente, del 31 de enero al 2 de marzo de 2018, se llevaron a cabo actividades participativas para recoger aportaciones de la ciudadanía y entidades sociales. El reglamento resultante fue aprobado definitivamente y publicado en el Boletín Oficial de Navarra el 24 de diciembre de 2019, entrando en vigor el 11 de enero de 2020.

Este proceso incluyó diversas fases de participación, como consultas públicas, talleres deliberativos y sesiones informativas, con el objetivo de garantizar una amplia implicación ciudadana en la elaboración del reglamento. Se utilizaron herramientas digitales, como la plataforma decide.pamplona.es, y se organizaron encuentros presenciales para fomentar la participación de diferentes colectivos y sectores de la sociedad pamplonesa. El resultado fue un reglamento que refleja las necesidades y demandas de la ciudadanía, promoviendo una cultura participativa más abierta, transparente y efectiva en el ámbito municipal.

- Foros de barrio (14 foros) Área de Participación Ciudadana y Empoderamiento Social.

Los Foros de Barrio son espacios de participación territorial en las cuestiones referentes al barrio. Su principal finalidad es promover la reflexión conjunta entre la ciudadanía y el Ayuntamiento, para desarrollar políticas públicas de proximidad que favorezcan la mejora de la calidad de vida en los barrios. Están abiertos a la participación de todas las personas que viven, trabajan o desarrollan sus actividades de barrio. En los foros se abordan temas de interés común, de carácter sectorial o territorial, que afectan al barrio. En ellos se informa sobre las actuaciones del Ayuntamiento, se debate sobre la situación del barrio, consultando, valorando y recogiendo propuestas para actuaciones municipales con incidencia en el barrio.

Los foros de barrio organizados por el Ayuntamiento de Pamplona no son encuentros permanentes, sino que se celebran de forma periódica en distintas rondas a lo largo del año. Cada ronda abarca varios meses y se distribuye por diferentes barrios de la ciudad. Por ejemplo, la novena ronda de foros se desarrolló entre enero y junio de 2025, con encuentros semanales en 14 barrios distintos.

Durante estas rondas, se organizan actividades complementarias en la semana del foro, como exposiciones, paseos por el barrio con la concejalía y la policía de barrio, y actividades culturales con grupos locales.

- Proceso participativo para la elaboración del Plan Estratégico de Accesibilidad Integral de la Ciudad de Pamplona (2022-2026) Área de Proyectos Estratégicos, Movilidad y Sostenibilidad

El Proceso Participativo para la elaboración del Plan Estratégico de Accesibilidad Integral de la Ciudad de Pamplona (2022-2026), impulsado por el Área de Proyectos Estratégicos, Movilidad y Sostenibilidad, se estructuró en varias fases diseñadas para garantizar la inclusión activa de la ciudadanía y de colectivos con necesidades específicas de accesibilidad.

Fases del proceso participativo:

1. Fase 0: Plan de participación (abril-agosto 2022)

- Definición del marco organizativo y de participación.
- Identificación de partes interesadas y constitución de la Comisión Municipal de Seguimiento.
- Elaboración del Plan de Participación, documento integrador que establece las acciones de comunicación y participación a desarrollar durante el proceso.

2. Fase I: Comunicación y movilización (agosto 2022–enero 2023)

- Acciones de comunicación para implicar a la ciudadanía y agentes sociales en la elaboración del Plan.
- Convocatorias a reuniones y difusión de materiales informativos.
- Realización de entrevistas en profundidad a equipos técnicos municipales.
- Organización de un grupo de personas voluntarias para el análisis de la accesibilidad integral en Pamplona.
- Celebración de una reunión de participación con focus groups para recabar información inicial sobre el diagnóstico de situación.

3. Fase II: Diagnóstico participativo (febrero–abril 2023)

- Análisis conjunto de la situación de la accesibilidad en Pamplona.
- Sesiones participativas y talleres de trabajo con la ciudadanía y entidades especializadas.
- Revisión y validación del diagnóstico realizado, formulando y contrastando propuestas para lograr el más amplio consenso.

4. Fase III: Estrategia de implantación (mayo–diciembre 2023)

- Diseño de medidas para la comunicación e información que aseguren un conocimiento amplio del Plan.
- Impulso de la corresponsabilidad del conjunto de la sociedad y los diferentes agentes sociales y económicos del municipio.

5. Fase IV: Ejecución, seguimiento y evaluación (mayo 2023–diciembre 2026)

- Implementación de las medidas propuestas en el Plan.
- Seguimiento y evaluación continua del progreso y resultados obtenidos.

Componentes participativos destacados:

- **Comisión Municipal de Seguimiento:** Órgano encargado de supervisar y orientar el proceso participativo, asegurando la implicación de todas las partes interesadas.

- **Focus groups y talleres temáticos:** Espacios de diálogo y reflexión donde se abordaron aspectos específicos de la accesibilidad, permitiendo la aportación directa de la ciudadanía y entidades especializadas.

- **Encuestas y consultas públicas:** Herramientas utilizadas para recabar opiniones y sugerencias de la ciudadanía sobre el diagnóstico y las propuestas de actuación.

- **Sesiones informativas y jornadas participativas:** Eventos organizados para presentar avances del proceso y recoger aportaciones de la ciudadanía.

- **II Plan de Infancia y Adolescencia. Área de Relaciones Ciudadanas, Participación y Mayores**

En el II Plan de Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Pamplona, la participación es una de las tres líneas estratégicas fundamentales, junto con la protección y la prevención. Esta línea busca garantizar que niños, niñas y adolescentes (NNyA) puedan influir activamente en las decisiones que afectan a su entorno y bienestar.

Componentes de la participación en el II Plan:

- **Diagnóstico participativo:** Para la elaboración del plan, se recogieron las opiniones de 440 NNyA de 20 centros educativos, 152 familias, 27 APYMAS, 79 entidades de Redes de Infancia y 27 asociaciones y entidades de la sociedad civil.

- **Órganos de participación:** Pamplona cuenta con un Consejo de Infancia y Adolescencia, creado en 2019, que actúa como órgano consultivo y de participación ciudadana. Este consejo permite a los NNyA influir en las políticas municipales que les afectan

- **Foros infantiles:** Se han implementado foros específicos para NNyA de 3 a 12 años, conocidos como "Foros Txikis", con el objetivo de recoger sus aportaciones y fomentar la participación intergeneracional.

- **Plan Sostenibilidad Turística en Destino (PSTD) Área de Gobierno Estratégico, Comercio y Turismo**

El PSTD se implementa desde 2023, con el objetivo de transformar el modelo turístico de la ciudad hacia la sostenibilidad. Este plan, aprobado en 2022, cuenta con una financiación de 5,5 millones de euros provenientes de los fondos europeos Next Generation EU.

Para garantizar una participación efectiva, el proceso se organiza en torno a dos estructuras estables:

- **Grupo Motor del Plan:** Integrado por representantes del sector de la hostelería y el turismo, asociaciones locales, entidades públicas y la asistencia técnica responsable del plan. Este grupo lidera el proceso de cambio hacia un turismo sostenible en Pamplona

- **Foros Temáticos:** Espacios de trabajo colaborativo donde se abordan temas específicos relacionados con los ejes del plan.

Además de estas estructuras, se han habilitado otros mecanismos de participación, como entrevistas, encuestas, buzones de sugerencias y talleres sectoriales. Toda la información y los resultados de las convocatorias están disponibles en el portal decide.pamplona.es

- **Agenda Urbana Pamplona 2030. Área de Alcaldía**

El Ayuntamiento de Pamplona ha aprobado una estrategia de ciudad con el horizonte del 2030 alineada con la Agenda Urbana Europea y Española, y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La denominada Agenda Urbana Pamplona 2030 busca avanzar en el desarrollo de un modelo de ciudad más sostenible, innovador e inclusivo.

Los componentes participativos de la Agenda Urbana Pamplona 2030, impulsada por el Área de Alcaldía, han estado orientados a incorporar las voces ciudadanas y de agentes clave en el diseño de la estrategia de ciudad. Aunque el proceso no ha sido tan estructurado ni extenso como en otros planes municipales, sí ha incluido diversas acciones y herramientas participativas, entre las que destacan:

- **Entrevistas y reuniones con agentes clave:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo con representantes de áreas municipales, entidades sociales, económicas y profesionales para incorporar sus visiones sobre los retos y oportunidades de Pamplona.

- **Jornadas informativas abiertas:** Se organizaron encuentros presenciales para difundir el contenido y los objetivos de la Agenda Urbana, y recoger aportaciones sobre los ejes estratégicos propuestos.

- **Cuestionario en línea:** La ciudadanía pudo participar a través de la plataforma decide.pamplona.es completando un formulario que permitía opinar sobre prioridades y líneas de acción.

- **Espacios de gobernanza interna y técnica:** Se creó un grupo motor técnico-político y equipos de trabajo internos para asegurar la coherencia y transversalidad del proceso.

- **Proceso Participativo “Donapea” Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona**

El Proceso Participativo “Donapea”, impulsado por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, se enmarca en la transformación urbanística de los terrenos incorporados a la ciudad mediante el Decreto Foral 62/2023. Este proceso tiene como objetivo garantizar que el desarrollo del nuevo ámbito urbano se realice con una perspectiva integradora, sostenible y participada, fomentando el derecho a la ciudad de la ciudadanía.

Entre los componentes participativos clave se incluyen:

- Fases informativas abiertas a la ciudadanía y a agentes sociales y económicos, orientadas a explicar el proyecto y sus implicaciones urbanísticas, sociales y ambientales.
- Sesiones de contraste para recoger aportaciones vecinales sobre los usos previstos, dotaciones, espacios públicos y servicios necesarios.
- Encuentros con colectivos específicos (asociaciones vecinales, entidades sociales, técnicas/os urbanistas) para debatir propuestas y criterios de desarrollo.
- Espacios de escucha activa y devolución, con el fin de integrar la inteligencia colectiva en el diseño urbano y de garantizar transparencia durante todo el proceso.

- Proceso participativo para la conformación de la Comunidad Energética Milagrosa-Azpilagaña-Santa María la Real. Área de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030. Colaboración del Área de Igualdad, Acción Comunitaria, Barrios, Participación Ciudadana y Euskera.

Una Comunidad Energética es una entidad sin ánimo de lucro que promueve proyectos energéticos, como por ejemplo producción de energías renovables a pequeña escala, movilidad compartida, recarga de vehículos eléctricos, cuyo objetivo principal es ofrecer beneficios medioambientales, económicos y sociales a las personas asociadas y al barrio donde desarrolla su actividad. En las Comunidades Energéticas de barrios toman parte personas a título particular o pymes del barrio. Las comunidades energéticas se consideran una herramienta clave en la lucha contra el Cambio Climático y la Transición Energética, sirven para empoderarnos en la gestión de la energía que consumimos y permiten la colaboración entre diferentes agentes (ciudadanía, administraciones, empresas...) para el desarrollo de proyectos energéticos participados. La Comunidad Energética que arranca este 2024 comenzará con la cesión de una instalación fotovoltaica por parte del ayuntamiento que distribuirá energía entre las personas y entidades que quieran tomar parte en este proyecto.

El Proceso participativo para la conformación de la Comunidad Energética Milagrosa-Azpilagaña-Santa María la Real, impulsado en 2024 por el Área de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030, en colaboración con el Área de Igualdad, Acción Comunitaria, Barrios, Participación Ciudadana y Euskera, tiene como objetivo fomentar una transición energética justa y local. Este proceso busca que la ciudadanía, comercios y pequeñas empresas del entorno se impliquen en la producción y gestión compartida de energía renovable.

Los componentes participativos principales del proceso son:

- **Sesiones informativas abiertas** en los barrios implicados, para explicar qué es una comunidad energética y cómo participar.
- **Encuentros de co-creación**, en los que personas interesadas y agentes locales definen colectivamente los objetivos, formas de organización y prioridades del proyecto.
- **Canales de participación permanente** (como formularios o plataformas digitales) para manifestar interés y aportar ideas.
- **Proceso de adhesión abierta**, a través del cual la ciudadanía puede sumarse voluntariamente a la comunidad energética que gestionará la distribución de energía de una instalación fotovoltaica municipal.

- I Plan municipal de diversidad sexual y de género e igualdad LGTBI+ (2024 - 2028) Área de Cultura e Igualdad

La elaboración del I Plan Municipal de Diversidad Sexual y de Género e Igualdad LGTBI+ (2024-2028) del Ayuntamiento de Pamplona se ha caracterizado por un proceso participativo inclusivo y estructurado, con el objetivo de garantizar que las políticas municipales reflejen las necesidades y realidades de la comunidad LGTBI+ y de toda la ciudadanía.

La participación ciudadana se ha estructurado en torno a los siguientes componentes:

1. **Diagnóstico participativo:** Se realizó un diagnóstico para conocer las realidades y necesidades de la población LGTBI+ en Pamplona, involucrando a la ciudadanía y a colectivos LGTBI+ en la recopilación de información.

2. **Consulta pública en línea:** Desde el 5 de febrero hasta el 20 de febrero de 2024, se habilitó un cuestionario en línea en la plataforma decide.pamplona.es, permitiendo a la ciudadanía expresar su opinión y respaldo hacia distintas acciones en torno a la diversidad sexual e igualdad LGTBI+.

3. **Aportaciones ciudadanas:** Durante el proceso de consulta, se recibieron más de 1.100 aportaciones de personas y colectivos LGTBI+, reflejando un amplio interés y compromiso con el plan.

4. **Foros temáticos y talleres:** Se organizaron espacios de participación como foros temáticos y talleres, donde se abordaron temas específicos relacionados con la diversidad sexual y de género, permitiendo una interacción directa entre la ciudadanía y los responsables del plan.

5. **Consejo Municipal LGTBI+:** Se propone la creación de un Consejo Municipal LGTBI+ como órgano de participación para personas y entidades LGTBI+, con el objetivo de fomentar la participación activa y la colaboración en la implementación del plan

3. INFORMACIÓN ACERCA LAS PRINCIPALES TENDENCIAS REGISTRADAS EN LOS CASOS

Institucionalización progresiva de la participación

Se constata un esfuerzo por consolidar estructuras estables de participación a medio y largo plazo. Ejemplos de ello son los Consejos Municipales, como el de Infancia y Adolescencia o el recientemente propuesto Consejo LGTBI+. En el marco del Plan de Accesibilidad, también se creó una Comisión Municipal de Seguimiento que garantiza una supervisión continuada del proceso.

Diversificación de formatos participativos

Los procesos combinan herramientas tradicionales —reuniones, talleres, grupos focales, entrevistas— con canales digitales como la plataforma decide.pamplona.es, empleada en casi todos los casos. Además, los foros presenciales se adaptan a públicos diversos: Foros de Barrio, Foros Temáticos, Foros Txikis, entre otros.

Articulación sectorial y territorial de la participación

La participación se organiza tanto desde una perspectiva sectorial (turismo, accesibilidad, infancia, diversidad sexual) como territorial (Foros de Barrio, Comunidad Energética de Milagrosa-Azpilagaña). Esta doble lógica permite atender problemáticas específicas sin perder la dimensión comunitaria y de proximidad.

Inclusión activa de colectivos históricamente invisibilizados

Se observa una atención creciente a la participación de grupos tradicionalmente excluidos, como niñas y niños, adolescentes, personas con discapacidad o personas LGTBI+. Además, es frecuente y estructurada la implicación de colectivos organizados: asociaciones, entidades sociales, APYMAS, etc.

Uso del diagnóstico participativo como punto de partida

Varios procesos comienzan con una fase de diagnóstico participativo —Infancia, Accesibilidad, Diversidad Sexual y LGTBI+—, lo que evidencia una apuesta por diseñar las políticas desde abajo, basándose en las vivencias y aportaciones ciudadanas.

Impulso de la corresponsabilidad y la gestión

Iniciativas como la Comunidad Energética o el Plan de Turismo Sostenible promueven formas de participación orientadas a la gestión. La ciudadanía, las empresas y la administración comparten responsabilidades, y se va más allá de la mera consulta.

Participación en seguimiento y evaluación: hacia la transparencia

La participación no se limita a la fase inicial, sino que se extiende al seguimiento y evaluación de las políticas públicas —como en el Plan de Accesibilidad o la Agenda Urbana 2030—, reforzando la transparencia, la continuidad y la retroalimentación.

4. INFORMACIÓN SOBRE ALGÚN ELEMENTO INNOVADOR EN EL PAÍS

Como decíamos al principio, el impulso participativo por parte del Ayuntamiento de Pamplona se produjo con el cambio de gobierno que se materializó en 2015 con una coalición amplia de cuatro partidos o plataformas locales. En estos años se pusieron las bases para el desarrollo de buena parte de las iniciativas que hemos descrito anteriormente y que, en el período 2019-2023 decrecieron de forma considerable por la presencia en el gobierno municipal de una coalición distinta (en este caso compuesta por partidos de derecha regionalista y estatal y extrema derecha estatal). Sin embargo, en 2023 el alcalde de esta coalición pierde una moción de censura y se restablece un nuevo gobierno compuesto por una coalición no exactamente igual, pero similar a la del período de 2015-19.

Precisamente, y volviendo a ese periodo, el elemento innovador que se quiere destacar es el del Proceso participativo realizado para crear un nuevo Reglamento de Participación para el propio Ayuntamiento de Pamplona. Lo interesante de este proceso reside, por un lado, en su relevancia en cuanto marco general para el desarrollo de otros muchos procesos, espacios o iniciativas de carácter institucional o comunitario que se desarrollan bajo este nuevo marco legal; y por otro, por lo innovador de desarrollar los propios contenidos de la norma de forma participativa, escuchando no sólo a los juristas o técnicos específicos, sino también a la ciudadanía, los grupos organizados de tejido social o los movimientos sociales presentes en el municipio.

Además, y como se aprecia en la tabla 1, desde el punto de vista del contexto estatal, el Reglamento de Participación de Pamplona aprobado en 2019 es un ejemplo de la última y más desarrollada oleada de nuevos marcos normativos protagonizados por los denominados ayuntamientos del cambio (entre los que también destacaron ciudades como Barcelona, Madrid) a partir de 2015. Estos reglamentos de “última generación” incorporan nuevos temas como la gestión de los bienes comunes, la gestión de espacios público-comunitarios o la adecuación de la administración local para poder acompañar a los procesos o iniciativas participativas de tipo *bottom up*.

Tabla 5: característica de la participación institucional en España (1978-2015)

Escenarios EER	ETAPAS			
	1978-1985	1985-2003	2003-2008	2008-2015
Modo de articulación	Bases normativas	Desarrollo reglamentos Papel testimonial	Desarrollo infraestructura participativa	Incremento regulación Reducción recursos
Modo de representación	Asociativo	Asociativo	Mixto (desarrollo ciudadanía)	Mixto (desarrollo ciudadanía)
Modo de intervención	Consultivo (policy community)	Consultivo (policy community)	Apertura diseño (issue networks)	Reducción procesos, inclusión TIC's
Hitos principales	CE 1978 LRBRL 1985	Desarrollo reglamentos participativos y modelo de consejos	Ley 57/2003 Modernización Implementación de nuevos mecanismos	Leyes de austeridad 2/2012 y 27/2013 Reducción procesos participativos

Fuente: Mérida y Tellería, 2021

Como el propio texto legal explicita, “para la elaboración del contenido de este Reglamento, y de acuerdo con lo dispuesto por el principio de transparencia, se abrió un proceso público de participación que ha convocado diferentes actos en los barrios de la ciudad para recoger aportaciones e ideas de la ciudadanía, asociaciones y colectivos diversos que las agrupan” (Boletín Oficial de Navarra 251, de 24 de diciembre de 2019).

El proceso participativo constó de siete fases que se pusieron en marcha en junio de 2017, siendo en enero de 2018, en la Fase 3, cuando se desarrollaron las diferentes estrategias y metodologías para la recogida de propuestas y la elaboración del primer borrador.⁴⁴

44- Fases del proceso participativo: 1) Antecedentes (01/06/2017 a 29/01/2018); 2) Presentación (29/01/2018 a 08/02/2018); 3) Recogida de propuestas (31/01/2018 a 02/03/2018); 4) Elaboración del borrador de Reglamento (02/03/2018 a 19/03/2018); 5) Información Pública, propuestas al borrador y validación (20/03/2018 a 26/04/2018); 6) Retorno final y tramitación (27/04/2018 a 05/09/2018); 7) Aprobación en pleno y presentación pública (06/09/2018 a 30/09/2018).

A partir de esta fase, las dinámicas deliberativas se realizaron a través de los denominados Kolaboratorios, espacios que ya estaban funcionando en otros procesos participativos y que funcionaban como referencia tanto para la ciudadanía no organizada como para los colectivos vecinales y movimientos sociales de la ciudad. En paralelo, y con el objetivo de garantizar un seguimiento y compromiso por las distintas partes implicadas en el impulso a la participación, el Ayuntamiento inició los trámites para crear un Observatorio Local de Democracia Participativa que se creó, y que, posteriormente, quedó regulado en el capítulo IV del propio Reglamento.

El resultado final del proceso fue el Reglamento de Participación Ciudadana que consiguió reformular los órganos de participación ciudadana (Consejos, Foros y Observatorios territoriales y sectoriales) junto con las consultas, iniciativas y propuestas ciudadanas. Se incluyeron, además, la regulación de procesos participativos y la participación online. Se ampliaron y reformularon los derechos ciudadanos y de las asociaciones o entidades ciudadanas respecto a la Participación Ciudadana y el Empoderamiento Social logrando una mayor capacidad de incidencia en los procesos decisorios. También se crearon nuevas formas, mecanismos, instrumentos y medidas de apoyo, promoción y desarrollo de la participación ciudadana, del tejido social y la ciudadanía activa, a través de un marco regulador específico de la cooperación público-social. El texto definitivo se organiza, además de las disposiciones generales, en cinco títulos: el primero sobre órganos de participación ciudadana: espacios territoriales (Auzogunes), espacios sectoriales (Elkargunes); el segundo sobre el Consejo social de la ciudad (Hirigune) y órganos consultivos (Observatorios o Behatokis); el tercero sobre cómo desarrollar los procesos participativos; el cuarto sobre los Derechos de la ciudadanía respecto de la participación social y política; y el quinto y último, sobre la cooperación público-social en un claro intento de generar nuevas dinámicas más flexibles y abiertas para las innovaciones democráticas.

El Reglamento de Participación Ciudadana de Pamplona fue aprobado en diciembre de 2019 con el voto en contra de la nueva coalición conservadora que ostentaba la alcaldía, pero no tenía mayoría en el Pleno municipal. Este hecho, puso de manifiesto la importancia del proceso que impulsó un nuevo marco legal que garantizara la permanencia de los espacios y estructuras creadas durante los años anteriores, de tal manera, que, aunque en el período 2020-2023 se redujo considerablemente el apoyo institucional a la participación ciudadana, permanecieron las estructuras y nuevos espacios que desde diciembre de 2023 se han vuelto a impulsar con fuerza.

5. BALANCE

El balance de la información recogida resalta cómo el impulso participativo en Pamplona experimentó un cambio significativo tras la llegada de un nuevo gobierno en 2015, que promovió la creación de una base sólida para el desarrollo de diversas iniciativas de participación ciudadana. Entre estas, destacan los Foros de Barrio, el Plan de Accesibilidad Integral y el II Plan de Infancia y Adolescencia, entre otros, que reflejan un enfoque claro en la inclusión y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en el período 2019-2023, bajo un nuevo gobierno de coalición entre partidos de derecha y extrema derecha, la actividad participativa decreció de manera considerable.

Un elemento crucial de este impulso participativo fue la creación del Reglamento de Participación de Pamplona, aprobado en 2019, que representó un marco normativo avanzado y pionero a nivel estatal. Este reglamento no solo regula los procesos participativos en la ciudad, sino que también fue desarrollado a través de un proceso innovador en el que la ciudadanía, movimientos sociales y el tejido organizativo local contribuyeron directamente a su elaboración, más allá de los aportes de expertos técnicos y juristas.

Además, este reglamento es parte de una ola de normativas similares promovidas por los llamados "ayuntamientos del cambio" en otras ciudades como Madrid y Barcelona, que buscaron democratizar la gestión de espacios públicos y comunes, así como fomentar procesos participativos de abajo hacia arriba (bottom-up). Tras el restablecimiento de un gobierno progresista en 2023, se espera que estas bases participativas se reactiven y continúen siendo una herramienta clave para el desarrollo comunitario en Pamplona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Mérida, Juan y Telleria, Imanol (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del cambio en España (2015-2019). *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (26), 92–110. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>

EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

Rosa Ynés Alacio-García y Luis Tellez Arana

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos diseñan los formatos participativos institucionalizados para la ciudadanía de sus respectivos países. De esta forma se delinea el entramado institucional a partir de reglas y procesos que generan algún tipo de resultado, como parte de las dinámicas de funcionamiento que ocurren en cada Estado Nación. A partir de la segunda guerra mundial se incorporaron categorías de construcción política enfatizando nuevos valores en los diseños democráticos, de tal forma que surgió con aceptación favorable el concepto de democracia participativa. Los insumos que dieron entrada a la participación en la toma de decisiones de los gobiernos establecen aquello que se espera, en la incorporación del sustantivo participativo, y del verbo participar.

Las configuraciones participativas oscilan entre aquellas más tradicionales, tomando distancia de las propuestas con mayor innovación. Concretamente, son cuatro componentes centrales para el análisis que aquí se presenta: el primero es el contexto que impulsa las experiencias, el segundo está basado en el diseño de cada formato participativo, el tercero se centra en explicar el desarrollo de la experiencia situada, y finalmente se destacan los resultados.

La República Mexicana es un gobierno conformado por los niveles federal, estatal y municipal. El orden federal y estatal se integra por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La legislación mexicana reconoce 32 entidades federativas, donde 31 son estados y la Ciudad de México que tiene el reconocimiento como entidad federativa, más no como un estado mexicano. Esta distinción resulta importante porque los estados tienen municipios, en tanto que la Ciudad de México cuenta con alcaldías; la denominación contiene una diferencia en la forma de trabajar. Los municipios pueden crear sus propios reglamentos, situación que les coloca con atribuciones legislativas vigentes dentro de su territorio (artículo 115 Constitucional).

En contraparte, las Alcaldías no cuentan con el respaldo del artículo 115 de la Constitución Mexicana.

Los diseños participativos están afectados por esta organización federal, porque el funcionamiento cambia debido a las propuestas de cada gobierno, y a las prioridades que se promueven y gestionan en los Estados de la República, donde, es el Poder Legislativo, quien tiene atribuciones para legislar estatalmente, y son los municipios quienes pueden impulsar sus propios reglamentos. La Ciudad de México es diferente, porque no es Estado, y si bien actualmente puede legislar su propia Constitución local, las alcaldías que la conforman no tienen atribuciones para generar reglamentos propios, tal como lo establece el artículo 115 constitucional.

Esta primera distinción es central porque las propuestas participativas en los estados pueden presentarse desde los municipios, a través de reglamentos aprobados en los cabildos como parte de las atribuciones institucionales otorgadas desde la propia Constitución Federal, aun cuando los modelos de participación no sean contemplados en una legislación superior, tal como las Constituciones estatales y por supuesto, la Federal. En este sentido, los municipios a través de sus ayuntamientos ejercen la autonomía desde el artículo 115 constitucional, siempre y cuando no sea contradictoria con los valores centrales de sus Constituciones estatales, y a los principios de la Carta Magna (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La Ciudad de México tiene una organización distinta, pues, contrariamente a las propuestas participativas, se generan desde la legislación aplicable a toda la Ciudad de México, donde las alcaldías no pueden producir una reglamentación propia con el peso jurídico de los municipios (Alacio-García, 2021). Por tanto, en los estados federados pueden presentarse activaciones participativas estatales y municipales de manera autónoma, siempre y cuando no contradigan lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Ciudad de México, la generación de leyes es aplicable al total de las Alcaldías y forma parte de las competencias de los integrantes del Congreso Local, quienes detallan las atribuciones que tienen (Alacio-García, 2019; Alacio-García, 2022).

Una segunda distinción se encuentra en el conjunto de variaciones y matices participativos en los gobiernos de los 31 estados, donde cada uno genera una agenda propia para contemplar sus propuestas de participación. De esta forma, los estados son orientadores de los diseños, de los procesos y de los resultados, donde cada legislación se acompaña de una normatividad operativa dando forma a las características de implementación y orientando el sentido de los resultados.

La conformación federada del sistema político mexicano posibilita metodologías variantes que incluyen resultados distintos, con un abanico de mecánicas sobre las instituciones responsables de estos ejercicios, así como la forma bajo la cual, se impulsa y/o se limita a la ciudadanía para integrarse. Cuatro elementos son guías para mapear las características: ¿qué se propone?, ¿cómo se establece la mecánica de implementación?, ¿qué instituciones o quiénes las llevan a cabo? ¿cuáles son los resultados que se buscan alcanzar? El “qué” detalla la propuesta de participación y es acompañado del “cómo”, que es el centro para implementar y configurar el resultado.

Este capítulo explora dos propuestas participativas desde su diseño, mecánica y resultados en dos municipios del estado de Jalisco: Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan. Concretamente se analiza al Consejo Municipal de Participación Ciudadana en Zapopan, y al Consejo Ciudadano Municipal en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Los Consejos Ciudadanos (CC) se consideran en la literatura como formatos de participación de corte tradicional, por la temporalidad en la cual surgieron desde el impulso a esquemas de democracia participativa, en las agendas de los gobiernos. Por otra parte, el presupuesto participativo (PP) fue novedad desde su origen en Brasil, y como resultado de su implementación exitosa, fue aceptado e incorporado en las agendas públicas de los gobiernos en distintas partes del mundo. De esta forma, el modelo de presupuesto participativo se difundió y adaptó a los intereses de los gobiernos, y a los contextos de los pobladores en los distintos países en los cuales se fue incorporando.

LA METODOLOGÍA DEL CAPÍTULO

En este capítulo se utiliza el método comparado para destacar similitudes y diferencias en dos estudios de caso. En la investigación se recupera la técnica documental para mostrar dos experiencias participativas en el estado de Jalisco, y de esta forma describir las características de los Consejos Ciudadanos y de los presupuestos participativos en los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan. El impulso a la participación fue diseñado desde las reglamentaciones de los municipios. Ambas experiencias fueron proyectos priorizados por cabildos encabezados en las Presidencias Municipales por gobernantes del Partido Movimiento Ciudadano (MC).

Las limitaciones de este mapeo son obvias, porque la República Mexicana cuenta con 2478 municipios en los 31 Estados de la federación, y con 16 alcaldías en la Ciudad de México (Instituto Nacional de Estadística y Geografía México en cifras, 2025). Es decir, los dos casos explicados en este capítulo presentan experiencias ocurridas en un estado de la República Mexicana a modo de estudio comparado, a partir de la técnica documental y revisión en páginas oficiales disponibles en plataformas digitales. Si bien, estas experiencias no representan la diversidad gubernamental de impulso a los diseños participativos en el país, sí son una muestra de los resultados que ocurren, a partir de las prácticas en los gobiernos locales y el respaldo de una corriente partidista.

El supuesto hipotético que se presenta sostiene lo siguiente: los modelos participativos fueron normados en un primer momento por los gobiernos municipales, generando las primeras experiencias participativas en el Estado de Jalisco, y el precedente de modelos institucionalizados de participación ciudadana en esta entidad federativa.

En relación con las posibilidades participativas, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), encuentra que sólo el 22.1% de la población mayor de 18 años realizó recientemente actividades de participación en asuntos públicos, siendo mayoritaria la firma de peticiones para solicitar servicios o pedir la solución de problemas (10.9%). En la encuesta se recupera la información que tiene la ciudadanía sobre la implementación de los PP en los municipios, al respecto, en Zapopan un 30% mencionó conocerlo, y sólo un 2% participó recientemente en dicho ejercicio (INEGI, 2020). Cifras menores se reportaron para Tlajomulco, en donde, el 17% mencionó conocerlo, no obstante, ninguno de los entrevistados reconoció haber participado recientemente (INEGI, 2020). Los datos coinciden con el promedio nacional de quienes conocen el PP, donde apenas un 19.1% de la muestra consultada tiene noción de su existencia, en tanto, sólo un 6.4% afirmó haber participado en el año previo. A partir de esta información general, y del seguimiento de resultados locales, existe una tendencia a suponer que los municipios enfrentan el desafío para ampliar políticas que promuevan una cultura participativa extendida, que no sólo se concrete en acciones de recolección de firmas para pedir resultados a sus gobiernos.

1. EL CONTEXTO NACIONAL

Hasta la primera mitad de 2025 no existe una ley de participación para la ciudadanía a nivel nacional, y lo único contemplado son los mecanismos de consulta popular e iniciativa ciudadana. Los cambios realizados hasta este momento incluyen una reforma al artículo 115 constitucional, que incorporó la obligación de promover la participación ciudadana por parte de los municipios desde el año 1999. Este dispositivo fue el detonador, que permitió posibilidades a innovaciones democráticas en los gobiernos municipales mexicanos, mediante la emisión de sus reglamentos de participación ciudadana, e implementación de experiencias institucionales participativas.

De esta forma iniciaron ejercicios institucionalizados de PP, que se sumaron a experiencias de procesos para conformar CC. Si bien, la participación de asociaciones vecinales fue considerada antes de esta reforma constitucional, desde los reglamentos de bando de policía y buen gobierno en gran parte de la normatividad municipal, los datos de 2016 mostraron que, en 1,177 de la base de 2,478 ayuntamientos mexicanos registrados en ese momento por la plataforma Participando por México, se contaba con alguna disposición, y algún formato institucionalizado de participación ciudadana con múltiples mecanismos (Participando por México, 2016).

Desde la introducción del Sistema Nacional de Planeación Democrática en los años ochenta han ido priorizándose modalidades de institucionalización de formas semi-representativas de participación ciudadana, tal como los CC en distintas áreas de gestión, planeación y programas específicos de políticas federales y nacionales en coordinación con los gobiernos locales (Hevia, Vergara y Ávila, 2011; Hevia e Isunza, 2012; Hevia, 2012).

Los casos más llamativos son las asociaciones, consejos y comités de base vecinal y territorial, pero también destacan una gran cantidad de contralorías sociales y de consejos consultivos. La política de institucionalizar a los CC es la más arraigada para participar en México, en más del 60% de los gobiernos municipales se tiene al menos una figura relacionada con el formato de los consejos, en donde existe alguna incorporación de la ciudadanía gobernada (Participando por México, 2016).

Sobre los PP se han venido expandiendo desde 2011 en toda la Ciudad de México (Alacio-García, 2019), y en algunos municipios del País (García y Tellez, 2018). No obstante, el balance de las experiencias impulsadas desde la escala municipal es complejo, debido a la multiplicidad de experiencias con limitada incidencia ciudadana.

Para el 2016 se registraron 37 ejercicios subnacionales, 33 a escala de gobiernos municipales, y cuatro a escala de entidades federativas (García y Tellez, 2018). Múltiples experiencias son para destacarse, tal como las sucedidas en la Ciudad de México con proyectos piloto implementados en el año 2001 en las delegaciones de Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, en 2010 en el municipio de Guadalajara, y su contraste con las primeras experiencias en contextos no urbanos ocurridas en Cuquío en el Estado de Jalisco (García y Tellez, 2018).

Con este recorrido sobre el estado de la participación institucionalizada en el país, es posible ubicar en las entidades federativas de Ciudad de México y Jalisco, las primeras experiencias de impulso a esta modalidad de innovación de los diseños democráticos desde los gobiernos como experiencias sostenidas en el tiempo (Alacio-García, 2021). No obstante, como se adelantó líneas previas, este capítulo se centra en dos municipios del Estado de Jalisco por tres motivos: el primero es porque se acortan y profundizan los casos; el segundo se debe a los objetivos del libro sobre seleccionar dos prácticas participativas realizadas desde los gobiernos; el tercero porque las primeras experiencias ocurridas en los municipios de Jalisco muestran una distinción, a lo que se empezó a implementar en relación a prácticas de democracia participativa.

2. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA DESDE LAS AGENDAS HASTA LOS RESULTADOS

La participación es incidencia (Arnstein, 1969). La escalera de la participación es un aporte para clarificar los avances, las limitaciones, los obstáculos y las confusiones vinculadas con su significado y definición (Arnstein, 1969).

La evidencia empírica muestra una flexibilidad en la forma como ocurren y se implementan los ejercicios nombrados participativos, y esto es un aporte de diálogo a la teoría que ayuda a explicar y situar los procesos participativos, resignificando los debates conceptuales, y las metodologías de impulso a la participación como incidencia en la toma de decisiones de los gobiernos. Si bien la democracia incorpora en su definición el elemento de escucha a las mayorías, aún es una construcción constante de los gobiernos el hacer avanzar los ejercicios de participación, más allá del sufragio y de la oferta sobre los tipos de votación. La palabra se incorpora en los repertorios de los gobiernos, desde una variedad de procesos para su implementación, presentando una lista de figuras y mecanismos.

La ciudadanía debería ir más allá del rol de electores y procedimientos, esto puede ocurrir si los gobiernos lo permiten desde los diseños de funcionamiento del Estado que como estructura de poder y de control, dé apertura a procesos participativos más allá de la emisión del voto. ¿En qué medida quienes ejercen el poder político permiten la incidencia ciudadana? Concretamente, ¿Los gobernantes están dispuestos a compartir el proceso de toma de decisión abriendo el diálogo a la ciudadanía? Si bien, la democracia garantiza la elección periódica de los gobernantes dando posibilidad a alternancias en ambientes inciertos, esta condición no es suficiente para incluir a la ciudadanía en las decisiones gubernamentales de los representantes políticos, y cuando esto sucede, no necesariamente se expresa en una inclusión para construir la agenda, porque de origen los procesos de deliberación están cooptados (Casas, 2009). En contraparte, los integrantes de los consejos consultivos funcionan para la clase gobernante y para las áreas administrativas, como “informantes cualificados sobre las demandas de la ciudadanía”, legitimando de esta forma, los modelos de la representación política, a partir del tránsito de estrategias normativas a estrategias relacionales (Casas, 2009: 73).

El análisis de las distintas experiencias permite ubicar no solo las características de diseño e implementación, sino también los resultados (Alacio-García, 2022). De esta forma, el sentido de este capítulo consiste en analizar las características normativas, presentar los distintos procesos de implementación, así como los respectivos resultados, incorporando previamente una contextualización del momento.

3. EL CONTEXTO POLÍTICO DE IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EXPERIENCIAS MUNICIPALES DE JALISCO

El contexto político estuvo caracterizado por el cambio, y ocurrió a partir de la nombrada alternancia partidista en México en el año 2000, donde el sistema hegemónico se transformó al perder la silla presidencial (del Partido Revolucionario Institucional -PRI-) frente al candidato del Partido Acción Nacional -PAN-, dando entrada a la consolidación de la diversidad partidista en los cargos públicos. Otra modificación se dio en las relaciones políticas que existían entre el Poder Ejecutivo Federal y los Estados de la República, en la comunicación jerárquica, así como en la distribución del poder horizontal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En estas circunstancias fueron modificadas las disciplinas partidistas, en tanto, los liderazgos locales tomaron fuerza a partir de una reorganización de las estructuras político-territoriales, donde, se avanzó en el reconocimiento de los triunfos electorales de distintos partidos políticos en el territorio nacional, cambiando con mayor rapidez el mapa de los gobiernos municipales y estatales.

Este capítulo tiene como centro de análisis los proyectos participativos de los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan en el Estado de Jalisco. Concretamente dos CC: el Consejo Municipal de Participación Ciudadana en Zapopan, y el Consejo Ciudadano Municipal en Tlajomulco de Zúñiga. También se analizan dos propuestas de PP en estos municipios. Para ubicar territorialmente ambas municipalidades se presenta el siguiente mapa.

El primer reglamento sobre participación ciudadana para el Municipio de Guadalajara se publicó en septiembre de 2003 (Tellez, 2021a: 100). En 2010 el gobierno municipal de Guadalajara, abandonado por el Partido Revolucionario Institucional con Aristóteles Sandoval, dio impulso al proyecto piloto denominado Programa de Intervención por Objetivos (PIO) integrado por Juntas Municipales y Contralorías Sociales, de esta forma se modificó el Reglamento de Participación Ciudadana (Sandoval, 2011: 179-180).

La introducción del PP tiene sus antecedentes de puesta en marcha en el municipio de Tlajomulco en 2011 bajo el gobierno de Enrique Alfaro Ramírez, siendo la primera experiencia sistematizada y constante. La expansión del PP en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se asocia al contexto político de liderazgo de Alfaro Ramírez quien comienza a adquirir relevancia en la región debido, entre otras razones, a una gestión exitosa y diferenciada a lo realizado por los gobiernos de los partidos políticos tradicionales del PRI y PAN, que experimentaban una crisis por el cuestionamiento a sus gestiones municipales.

La principal política de Alfaro Ramírez fue el PP abanderando el éxito de su gestión como Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga (en 2010 y 2011) y de Guadalajara (2015-2018). Los resultados obtenidos por el ascenso de la recaudación fiscal se combinaron con una reorganización social para incorporar un modelo de participación ciudadana en el municipio de Tlajomulco. Este estilo de gobierno logró implementar tres elementos, por un lado, el recuperar la propuesta de PP como bandera de su gestión, por otro, el enlazar el pago predial con la posibilidad de votar las propuestas de ejercicio y ejecución presupuestal aplicadas a obras de infraestructura, y tercero, a partir de la expansión que se generó en el AMG.

Concretamente, en Tlajomulco el PP se implementó en 2011 con el gobierno municipal de Alfaro Ramírez de MC, y su implementación (con modificaciones) sigue a la fecha. En Zapopan, la incorporación del PP en las prácticas del gobierno ocurrió en 2015. De igual forma fueron incorporadas en las reglamentaciones municipales las figuras de CC que han acompañado a la observación del PP.

En aquel momento, la principal competencia política provenía del gobierno del Estado de Jalisco con el PRI a la cabeza, que, entre sus estrategias para competir con la fuerte popularidad del PP de MC, impulsó la implementación en 2016 y 2017 de la Estrategia Vamos Juntos como un modelo más amplio y deliberativo del PP a escala regional en Jalisco (Tellez, 2021b). No obstante, el partido MC logró expandir su preponderancia territorial, triunfando incluso en la gubernatura de Jalisco en 2018, como parte de un naciente escenario de competencia político-partidista local, que fue enlazada con acciones de impulso a proyectos participativos. De esta forma, MC fue ganando las elecciones en municipios del AMG, y bajo el liderazgo de Alfaro Ramírez y su grupo político, el modelo del PP fue en crecimiento, expansión de la propuesta e impulso a modelos de participación ciudadana. Además, en 2019 se reformó la legislación en materia de participación ciudadana de Jalisco para introducir al PP en la constitución y en la ley estatal, siendo Alfaro Ramírez gobernador de la entidad por MC (2018-2024).

Vale la pena mencionar que el modelo del PP se difundió inicialmente dentro de un nuevo modelo de reglamento de participación ciudadana, adoptado en casi cada municipio ganado por MC. El nuevo reglamento prescribía la creación de una nueva estructura de organización social-vecinal conocida como organismos sociales, que se montaba sobre las tradicionales asociaciones vecinales, y que tenía como objetivo coadyuvar con la nueva política de participación ciudadana local. La introducción de estos organismos sociales ha estado encabezada por un CC de nueva generación en cada municipio, con objetivos de co-gestión de la política de participación, de composición completamente ciudadana que, entre otras, tiene funciones fundamentales sobre los PP municipales. De esta forma, los triunfos políticos en otros gobiernos municipales de Jalisco le sirvieron a MC, para ampliar el modelo del PP que aplicaron.

Concretamente, el PP se implementó inicialmente en gobiernos de MC en el AMG (Alacio-García, 2022: 182). Actualmente, el PP se contempla en la legislación del Estado de Jalisco como no obligatorio, donde los municipios que conforman la entidad eligen aplicarlo con inversión conjunta entre las finanzas estatales y municipales (Tellez, 2021b: 22-23).

Y es que en 2021 inició un nuevo ciclo institucional de la participación ciudadana en el estado de Jalisco y sus municipios, todo esto ocurrió al ser reformada la legislación estatal, con el interés de armonizar la diversidad de propuestas municipales del PP y de los CC en toda la entidad federativa. MC mantiene el Poder Ejecutivo Estatal (2024-2030), y también los gobiernos municipales urbanos de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, no obstante, aún es una agenda pendiente el potenciar y expandir la democratización de las decisiones públicas en la escala municipal y en el mismo gobierno estatal.

4. DE LA AGENDA AL DISEÑO DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL

MC llegó al gobierno con la bandera de cambio desde un movimiento ciudadano naranja. Y es que MC no es un partido nuevo, tiene su origen en el impulso de un ex-gobernador priista de Veracruz, quien creó este instituto en 1999 bajo el nombre Convergencia por la Democracia, y el lema “naranja naranja esto es convergencia” (spot de posicionamiento para Convergencia). Su constitución ocurrió un año previo a la alternancia partidista que se dio en el Poder Ejecutivo Federal. Lo que citaba este partido desde su conformación era el hartazgo ante las promesas incumplidas de los gobernantes. Con este antecedente, MC fue logrando triunfos en municipios de los Estados de Nuevo León y Jalisco, bajo la promesa de impulsar un movimiento ciudadano naranja. La consigna de posicionamiento es “Con el Presupuesto Participativo Yo Elijo” (Movimiento Ciudadano, 2025).

A. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

El Reglamento del Gobierno Ciudadano y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco -RGCCMPCT-, fue propuesto por el Ingeniero Enrique Alfaro Ramírez en la investidura como Presidente Municipal por MC el primero de abril de 2011. Dentro de la exposición de motivos se argumentó “la crisis de legitimidad del modelo político mexicano”, y una presión por parte de la ciudadanía gobernada “para que las decisiones y políticas públicas” fueran “consultadas y consensuadas con sus miembros” (RGCCMPCT, 2012).

Este reglamento destacó como objetivos centrales: la conformación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, así como el regular distintos mecanismos, tal como el PP, la revocación de mandato, la iniciativa popular, los foros de opinión, las consultas públicas y la audiencia pública (Art. 3 del RGCCMPCT).

Se estableció el carácter consultivo del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, con facultades para: fomentar la participación, “desarrollar mecanismos y acciones entre los ciudadanos, las asociaciones vecinales y el Gobierno Municipal”, “dar seguimiento a la vida asociativa vecinal”, “promover la iniciativa ciudadana sobre asuntos públicos”, “fungir como Consejo Consultivo” en temas de agua potable, ecología, desarrollo urbano, y en lo relacionado a servicios públicos municipales; además se le facultó para “fungir como Comité de Vigilancia”, “proponer soluciones” de mejora al servicio público, “presentar propuestas” en materia de Ley de ingresos y Presupuesto de egresos, presentar propuestas para programas operativos anuales, y para el Plan de Desarrollo del Municipio, así para la planeación municipal, también se dotó de facultades para “coordinar y ejecutar mecanismos de participación ciudadana” (art. 6, RGCCMPCT). El número de integrantes del Consejo sería con propietarios honoríficos y sus respectivos suplentes, siguiendo la ruta de emisión de la convocatoria, el dictamen de procedencia (con una residencia mínima de 5 años), y la selección a partir de un proceso de insaculación garantizando como máximo 4 participantes del mismo género, quienes tendrían una duración en el cargo por 3 años a partir de la toma de protesta (RGCCMPCT). El funcionamiento del Consejo estuvo diseñado para tener (en el texto) independencia a la administración municipal, bajo la dirección del presidente y secretario, quienes estarían acompañados de un secretario técnico designado por la oficina de la Presidencia Municipal (art. 10, RGCCMPCT).

El PP se reguló a partir de los artículos 19 al 25 de ese mismo reglamento, ubicándose como una consulta a la población a partir de una lista de obras públicas prioritarias, y en donde, el Consejo se integraría al proceso a partir de ubicar las prioridades de la ciudadanía (art. 19, RGCCMPCT). En este sentido, la dinámica del Consejo se diseñó a partir de su relación con el PP, donde los meses de octubre a diciembre los destinaría a crear mesas de trabajo que buscaran definir las propuestas de obra pública para someter a consulta y a foros (art. 20, RGCCMPCT). La ruta normativa estableció la presentación en el presupuesto de egresos, el monto destinado para la ejecución de las obras públicas de al menos el 15% de la suma de la recaudación del impuesto predial del municipio (art. 21, RGCCMPCT).

La consulta se propuso durante enero y febrero con efectos vinculatorios y obligados para su ejercicio en obra pública (art. 23, RGCCMPCT). Los resultados serían publicados en el portal de internet del gobierno municipal, y a la conclusión de la obra pública se informaría al Consejo para continuar con la ceremonia de inauguración de las obras realizadas (art. 25, RGCCMPCT).

El 24 de noviembre de 2015 fue publicada una nueva normatividad: el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. La gobernanza se detalló en el artículo tercero al concebirla como un modelo de relaciones en dos niveles, el conformado por la administración pública municipal con los integrantes de la sociedad, y el diseñado con la Federación, con el Estado de Jalisco, y con los municipios de la metrópoli,

En esta reglamentación, el PP fue concebido como un mecanismo de participación ciudadana directa (art. 41 del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga -RPCGMTZ-), caracterizado por la gestión para elegir acciones sociales y proyectos (art. 185, RPCGMTZ). La base financiera fue denominada, “bolsa participable de la estimación anual del ingreso equivalente al quince por ciento de la recaudación del pago del impuesto predial” (art. 187, RPCGMTZ).

La forma de operación cambió entre uno y otro reglamento, pues, sería el Consejo Municipal el responsable de emitir una convocatoria pública, donde los organismos sociales podrían presentar propuestas de acción social, que pudiesen ser enlistadas y votadas, a partir de un concentrado elaborado por la Coordinación General, en colaboración con las entidades gubernamentales que fuesen competentes en la materia del proyecto, para evaluar su viabilidad e inclusión en el listado final (artículos 191 y 192, RPCGMTZ).

Artículo 195.- Para el ejercicio del presupuesto participativo de la bolsa participable de la estimación anual del ingreso, las cajas y recaudadoras, así como el personal adscrito a las mismas de la Tesorería Municipal realizarán las funciones de mesas receptoras sin necesidad de sujetarse a lo previsto en el Capítulo del Desarrollo de los Mecanismos de Participación Ciudadana bajo la Modalidad de Mesas Receptoras, sin embargo, la Tesorería Municipal entregará la información al Consejo Municipal para la calificación de la validez del proceso.

Artículo 196.- El Consejo Municipal validará los resultados que arroje el presupuesto participativo de la bolsa participable de la estimación anual del ingreso en un plazo no mayor a siete días naturales después de concluido el periodo de votación y declarará los efectos del mismo de conformidad con lo señalado en el presente Reglamento.

Los resultados y la declaración de los efectos del presupuesto participativo de la bolsa participable de la estimación anual del ingreso se publicarán en la Gaceta Municipal, en el portal de internet del Municipio y en al menos dos diarios de circulación en el Municipio.

El proceso de PP ha quedado claramente enmarcado en las finanzas públicas municipales de Tlajomulco, y concretamente en las oficinas de la Tesorería, donde los resultados de la votación son vinculantes para el orden de prioridad de las acciones implementadas por el gobierno (art. 197, RPCGMTZ). En contraparte, las propuestas no seleccionadas como PP, se redireccionarían a la Coordinación General para ejecutarse desde el Programa Anual de Obra Pública (art. 197, RPCGMTZ).

Sobre el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), esta nueva reglamentación lo concibe como un “órgano garante de la participación ciudadana”, “con funciones de gestión y representación vecinal”, conformado por “siete ciudadanos electos” con facultades para “fomentar la gobernanza” (artículos 372, 373 y 375, RPCGMTZ; H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Consejos Ciudadanos Municipales, 2025). Las atribuciones incorporaron la delimitación de “barrios, colonias, fraccionamientos, agencias, delegaciones, poblaciones y zonas” que integran al municipio (art. 375, RPCGMTZ). El CMPC tiene la atribución de cuidar “la legitimidad y transparencia de los procesos ciudadanos”, también deberá “evaluar el desempeño de la administración pública municipal”, pudiendo presentar denuncias y quejas por “probable comisión de delitos e irregularidades”, otra atribución consiste en promover el desarrollo de acciones y mecanismos para la participación, emitiendo convocatorias sobre mecanismos de participación ciudadana (art. 375, RPCGMTZ). Una responsabilidad para destacar es la que compete a la resolución de procedimientos para remover integrantes de organismos sociales y de organizaciones vecinales, dando garantías al derecho de audiencia y defensa (art. 375, RPCGMTZ). La calificación de la validez de las votaciones de los mecanismos de participación ciudadana desde las mesas receptoras es también otra de las atribuciones de este Consejo, al poder resolver incidencias (art. 375, RPCGMTZ).

Una segunda figura inscrita en esta reglamentación, fueron los Consejos de Zona para la Participación Ciudadana, con atribuciones muy similares al Consejo Municipal de Participación Ciudadana, pero delimitados a una distribución por áreas (art. 377, RPCGMTZ). La designación de estas figuras se realiza “de entre los consejeros de cuadro de los consejos territoriales, así como de miembros de los consejos consultivos” y las Organizaciones de la Sociedad Civil, “según lo determine la propia convocatoria”, misma que será pública y abierta (art. 379, RPCGMTZ).

Una tercera figura que se incorpora en este reglamento es el Consejo Territorial de Participación Ciudadana, definido como forma de organización a partir de representantes de los consejos sociales, de los consejos consultivos, de las organizaciones de la sociedad civil, y también con integrantes de la ciudadanía en general (art. 383, RPCGMTZ). Dentro de sus atribuciones se encuentra el poder proponer modificaciones a la demarcación territorial, así como fungir como comité temático de consejos consultivos, también tienen competencia para designar jefes de manzana, y una promoción de convivencia pacífica entre vecinos, a estas acciones se suman las atribuciones similares a las de los otros Consejos (art. 388, RPCGMTZ).

Una cuarta figura son los Consejos Sociales de Participación Ciudadana integrados por representantes de “organizaciones vecinales, sectores de la sociedad, liderazgos locales o gremiales del Municipio y la ciudadanía en general que se integran en la delimitación territorial que determine el Consejo Municipal” (art. 392, RPCGMTZ). Si bien las atribuciones como Consejos son similares, cambian los términos en los cuales se establece la redacción (art. 396, RPCGMTZ).

Finalmente, los Consejos Consultivos Ciudadanos se constituyen de forma colegiada permanente, a partir de integrantes de la sociedad civil y especialistas en temáticas municipales a manera de colaboración (art. 397, RPCGMTZ). Este reglamento fue reformado en septiembre de 2022.

B. Zapopan

En Zapopan, el Reglamento de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza (RPCG) se publicó el 22 de marzo de 2016, a propuesta del entonces recién llegado al cargo de alcalde municipal en octubre de 2015, Pablo Lemus Navarro. Este reglamento ha tenido diversas reformas, una de las más importantes fue la de 2024 que en esencia actualizó, y reformó algunos elementos del sistema de participación, sin modificaciones sustantivas.

El Reglamento reconoce a la participación ciudadana como “un derecho de todos los habitantes del Municipio para intervenir, sin distinción de ningún tipo, en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades municipales, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno” (Art. 4 del RPCG). Su principal objetivo es “fomentar y promover la participación ciudadana a través de los mecanismos de participación ciudadana, así como, regular la conformación y operación de los órganos de representación ciudadana”, tales como el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) y los Consejos de Zona y Sociales (art. 1 del RPCG).

El CMPC no recibió cambios importantes de un reglamento a otro, a este se le otorgó la función principal de ser el órgano garante de la participación ciudadana municipal, mediante la gestión y representación vecinal, y la coadyuvancia con el Ayuntamiento y la administración pública municipal (Art. 107, RPCG). Sus facultades sobre los mecanismos de participación ciudadana son: “cuidar la legitimidad y transparencia”, “emitir las convocatorias”, “iniciar de oficio”, “resolver sobre la procedencia de las solicitudes de inicio”, “vigilar y cuidar que los mecanismos de participación ciudadana directa que se lleven a cabo mediante medios electrónicos se desarrollen de forma imparcial”, y “calificar la validez de las jornadas de votación”. Sobre los organismos sociales como los consejos sociales, tienen funciones de: proponer “la delimitación del ámbito territorial en el que podrán desempeñar sus funciones”, “resolver los procedimientos de remoción” de sus integrantes, “dar seguimiento y fomentarlos”, “atraer los asuntos que les competen” cuando sea necesario (Art. 110, RPCG). Además de colaborar con el Plan de Desarrollo Municipal, con el Consejo de Control de Vigilancia, y con los programas y políticas municipales. Se compone de siete ciudadanos (uno de ellos funciona como presidente quien es designado por el Ayuntamiento), además está el Secretario Técnico, quien es el titular de la Dirección de Participación Ciudadana con derecho a voz, (Art. 108, RPCG). El Consejo debe ser designado “mediante el proceso de insaculación de entre las personas que resulten elegibles conforme al dictamen de procedencia que se presente como resultado de la convocatoria que emita el propio Ayuntamiento” (Art. 14, RPCG).

El CMPC de Zapopan, al igual que en Tlajomulco, forma parte del sistema de organización social para la participación ciudadana, y se encuentra en la cúspide de estos organismos. Los otros organismos sociales son, los Consejos de Zona, los Consejos Sociales y los Consejos Consultivos, que se conforman por convocatoria emitida por el CMPC. A diferencia de Tlajomulco, en Zapopan no se considera la figura de Consejo Territorial de Participación Ciudadana, pues varias de las funciones las tiene el CMPC y los Consejos Sociales. Además, la definición de cada uno de estos es ligeramente diferente entre ambos municipios. En Zapopan, los Consejos Sociales se conforman por representantes de la ciudadanía en general que se integran en la delimitación territorial que para ello determine el Consejo Municipal, que por lo general es a nivel colonia o barrio, y sus funciones principales son: “evaluar la prestación de los servicios públicos municipales, emitiendo las opiniones y recomendaciones”, así como “presentar denuncias y quejas” sobre servicios municipales; para mecanismos de participación dentro de su ámbito territorial pueden promover

y desarrollarlos, emitir convocatorias, iniciar de oficio, resolver su procedencia, calificar su validez; así como, colaborar para el Plan Municipal y para programas y políticas municipales (Art. 120, RPCG).

Los Consejos de Zona se conforman por representantes de consejos sociales, consejos consultivos y OSCs que se integran en la delimitación territorial que determine el Consejo Municipal, que por lo general son cinco zonas municipales, y sus funciones son: fomentar la gobernanza en sus zonas con la inclusión de todos los habitantes, emitir recomendaciones y evaluaciones o presentar quejas y denuncias sobre el desempeño de la administración municipal; para mecanismos de participación dentro de su ámbito territorial pueden promover y desarrollarlos, emitir convocatorias; así como, dar seguimiento y fomentar la organización de los consejos sociales (Art. 116, RPCG).

Los Consejos Consultivos “son organismos colegiados de consulta permanente y de naturaleza ciudadana cuya finalidad es la congregación de especialistas e interesados en los temas que son de competencia del Municipio”, su “objetivo es coadyuvar con las autoridades municipales a través de la consulta, deliberación, colaboración y propuesta en los temas afines al consejo respectivo, que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio y el desempeño de la función pública” (Art. 121). Deben ser de mayoría ciudadana y se conforman por las áreas que el Ayuntamiento determine.

El PP al igual que en Tlajomulco está muy relacionado con el CMPC, el cual debe acordar con la Dirección de Obras Públicas la bolsa participable para el Programa Anual de Obra Pública que será sometido a consulta para el PP. El CMPC resuelve todo lo no previsto por el Reglamento para las cuestiones operativas, debe ser informado por la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad en caso de la imposibilidad jurídica o técnica que lleven a la cancelación, suspensión o reposición de las obras seleccionadas, además, valida los resultados que arroje la consulta en un plazo no mayor a siete días naturales, después de concluido el periodo de votación, declara los efectos del mismo, y organiza los foros de consulta, entre otras actividades (Art. 56-66, RPCG). Los Consejos Sociales y los Consejos de Zona también participan en el PP, en la definición de los talleres y en la asamblea municipal.

El PP se define como un “mecanismo de democracia directa en el cual se involucra a las y los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones donde estos últimos deciden el destino del veinticinco por ciento de los recursos que obtiene para la ejecución de obras públicas, a efecto de escoger de entre una lista de obras propuestas y determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación con las obras públicas a realizarse por el Municipio” (Art. 53, RPCG).

Así, el presupuesto destinado es del 25% de lo recaudado por el impuesto predial (Art. 56), hasta antes de 2024, el PP recibía el 15% de este recurso. Asimismo, para asegurar el recurso, se establece que el Presupuesto de Egresos de cada año debe contener una partida que prevea recursos para las obras públicas del PP (Art. 62).

Con la reforma de 2024, el PP incorporó objetivos sociales que previamente no definía, los cuales son:

Artículo 54.- El presupuesto participativo tiene por objeto: I. Propiciar una distribución equitativa de los recursos públicos de que dispone el Municipio, mediante un mecanismo público, democrático, objetivo, transparente y auditable, que posibilita intervenir en la resolución de los problemas prioritarios de las ciudadanas y ciudadanos; II. Efectuar obras prioritarias y proyectos sociales para la recuperación del espacio público, el mejoramiento y rehabilitación de calles, la rehabilitación o creación de áreas verdes, el mejoramiento o construcción de infraestructura y acciones de desarrollo sustentables para la cultura, el deporte y la recreación, fortalecimiento de la seguridad pública, del desarrollo social, medio ambiente, juventud y participación ciudadana; III. Generar un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, que contribuya a fortalecer espacios comunitarios de reflexión, análisis, revisión y solución a los problemas prioritarios, construyendo una ciudadanía consciente y participativa; y IV. Establecer un vínculo corresponsable entre el gobierno municipal y la ciudadanía que permita generar procesos de análisis, programación, vigilancia y control de los recursos públicos.

Los órganos de gobierno encargados de la operación del PP son la Dirección de Participación Ciudadana, con el auxilio de la Dirección de Obras Públicas, la Tesorería Municipal, la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, la Coordinación General de Construcción de Comunidad y la Coordinación General de Administración e Innovación Gubernamental; y tienen como funciones operar los foros, consultas, realizar el concentrado de la información, operar las obras, entre otras (diversos artículos del RPCG).

El proceso inicia en los meses de octubre y noviembre de cada año, cuando el CMPC y la Dirección de Participación realizan “foros ciudadanos para definir el listado de las obras públicas propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo del siguiente ejercicio fiscal” (Art. 64, RPCG). Al siguiente año, en los meses de enero, febrero y marzo, se realiza la consulta de las obras propuestas como prioritarias, con el fin de someter entre los habitantes su determinación mediante sufragio, “el orden de prioridad para la ejecución de estas”.

En esta etapa el CMPC junto al Municipio establece “las bases para la implementación y funcionamiento de las mesas y centros receptores de votación” (Art. 65, RPCG). En cuanto a los resultados de la consulta, estos tienen efectos vinculatorios para determinar el orden y prioridad de las obras hasta que se ajuste el presupuesto establecido (Art. 61, RPCG). Finalmente, durante la ejecución de las obras públicas elegidas dentro del PP, la población puede revisarlas a través de las auditorías ciudadanas mediante el CMPC (Art. 67, RPCG).

5. LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los gobiernos municipales mexicanos enfrentan como desafío sus finanzas, las cuales, suelen ser débiles (García y Tellez, 2018). Con información del INEGI (2014), Cárdenas, et al (2018) apuntan que en los principales 300 municipios sólo el 20% de sus ingresos promedio son recursos propios. En contraparte, la información que presenta el Gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga en su informe del PP sostiene sobre los ingresos de gestión un reporte del 55.8 por ciento, en contraste con el 44.2 por ciento de los recursos federales y del estado que recibe (PP, 2023; PP, 2024).

En los casos de Zapopan y Tlajomulco, pudiera argumentarse que los municipios tienen una alta autonomía financiera ya que entre el 42 y 60% de su gasto proviene de recursos propios, y el resto de sus ingresos depende de transferencias federales, las cuales, están previamente programadas y etiquetadas desde el nivel central (Rodríguez, Tellez y Quintero, 2023). Con esto, se deduce que, dentro de la gran dependencia financiera de los gobiernos municipales respecto del gobierno federal, los gobiernos de Zapopan y Tlajomulco tienen la posibilidad de participar con un presupuesto cercano al 50% de sus ingresos, correspondiente a su recaudación fiscal, situación que les permite ejercer con mayor soberanía; algo menos posible para la gran mayoría de los municipios.

La recaudación fiscal municipal podría ser una limitante para impulsar proyectos de presupuesto participativo, en parte porque los gobiernos priorizan el impulso de obras y servicios públicos, que para el caso del PP en Tlajomulco y Zapopan les dota de una mayor autonomía municipal, y les permite conectar con la participación ciudadana local como un distintivo de gobierno de alternancia. No obstante, el presupuesto participativo en concreto, dentro del Estado de Jalisco y la ZMG enfrenta desafíos desde su diseño institucional.

Y es que el PP, como diseño institucionalizado a nivel estatal en Jalisco, en lugar de promoverlo, opera para limitarlo, debido a que no se incorporan obligaciones técnicas, administrativas y financieras que hicieran pensar en una política del PP en todo el estado, por tanto, nunca ha sido operado (Tellez, 2021b: 156). La Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, no menciona qué grupos u organizaciones participarán, sólo se le define como una consulta sin especificar si refiere a votaciones o asambleas y no formaliza estructuras responsables ni recursos de operación (Tellez, 2021b). En este sentido, los reglamentos municipales siguen siendo el mejor medio para impulsarlo, a pesar de ser instrumentos legales únicamente sujetos a las capacidades de gestión y operación municipales. Lo cierto es que el PP en la AMG ha incrementado la recaudación fiscal, y en paralelo, ha generado mayor aceptación a los gobiernos de MC.

6. DILEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y DESAFÍOS PARA PROFUNDIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL

Bajo el lema Gobierno en movimiento, MC presenta sus logros iniciales de PP en Tlajomulco de Zúñiga que nombra como “democracia interactiva” con acciones emprendidas desde 2010 con el PP de manera consecutiva anual, la activación de revocación de mandato en 2011, y la realización de consultas a partir de 2012. Para el PP en Tlajomulco funcionaron las 12 recaudadoras de pago al impuesto predial (Tlajomulco Gobierno Municipal, Gobierno en Movimiento, 2014). En Tlajomulco de manera consecutiva se realizaron los ejercicios de PP, con excepción de los años 2020 y 2021 por la pandemia. Lo mismo sucedió en Zapopan.

Las similitudes entre una y otra propuesta son tres: primero, la evolución que ha tenido el PP y su enlace con los Consejos Ciudadanos Municipales, el segundo ocurre a partir de la transformación en el tipo y las características de PP y las acciones impulsadas desde el presupuesto que en un primer momento se limitaron a la infraestructura, el tercero es resultado de la aceptación ciudadana a estas formas de gobierno que en paralelo incrementan la recaudación fiscal.

Los Consejos Municipales de Participación Ciudadana en principio se muestran o se reconocen como órganos rectores de la participación ciudadana municipal. No obstante, con la revisión de las atribuciones es posible identificar que principalmente dan seguimiento a la gestión de los ejercicios de Participación Ciudadana de los que observan y revisan sus procesos, y de los organismos sociales de los cuales definen su territorialidad y nombramiento.

Por tanto, se conciben sobre todo como órganos administrativos, pero no operativos o decisivos. Y es que los CC tienen dentro de sus funciones la promoción de los mecanismos participativos, como una suerte de distractor a la posibilidad de incidencia (Alacio-García y Muñoz, 2025).

Los organismos sociales, por lo pronto, priorizan la organización territorial para la gestión ante el gobierno de necesidades vecinales de bienes y servicios públicos municipales, así están definidos los consejos sociales que, si bien pueden intervenir en los mecanismos de Participación Ciudadana, lo hacen para estos propósitos. Los consejos zonales son una manera de agrupar esta estructura para hacer manejable un problema territorial más amplio. En ambos casos de consejos, participan en el PP tanto en Tlajomulco como en Zapopan en las etapas previas a la realización de la votación. Desafortunadamente son poco transparentes los procesos y las experiencias. Así como los procedimientos están poco establecidos en la reglamentación, como para conocer la metodología que emplean para la definición del listado de obras públicas.

Con todo esto, los ejercicios siguen operando y funcionando de manera anual dentro de los municipios, y de alguna manera dan muestra de un alto grado de institucionalización, que a su vez muestra una inercia poco permeable para ser experiencias de mayor impulso participativo.

Por otra parte, los PP siguen siendo ejercicios limitados para ambos municipios enfocados sobre todo en la consulta de votación, aunque en ambos casos los diseños conciben aún de manera poco detallada, etapas de foros y consultas sociales para definir la lista de obras que serán votadas. La principal diferencia entre Zapopan y Tlajomulco es que el primero ha reformado recientemente el diseño para ampliar la cantidad de presupuesto destinado a las obras. Ahora destina el 25% y modificó sus objetivos y poblaciones atendidas, para abarcar la consulta a jóvenes y a proyectos de desarrollo social, no únicamente de obra y vialidad pública. En Tlajomulco el PP se ha resignificado, pues a partir del año 2023, se le nombra también como Presupuesto Ciudadano (Presupuesto Participativo 2023; Presupuesto Participativo, 2024).

En ambos gobiernos está la limitada información disponible en las páginas oficiales sobre el PP, y también sobre los integrantes de los Consejos Ciudadanos.

La ciudadanía no es que no quiera participar, sino que requiere de oportunidades para hacerlo. Como se evidencia en el estudio de Flores (2021, p. 144), que entrevistó a participantes del PP en Zapopan, el 94,54% de ellos manifestó estar a favor de que se utilicen consultas públicas en la toma de decisiones gubernamentales.

Respecto a este estudio, también destaca que la mayor expectativa de participación está en los servicios públicos locales, si bien es algo necesario, habla de las carencias y necesidades de la población, así como, de la cultura tan arraigada de participación como gestión de servicios (Flores, 2021). Además, el 75% de quienes se involucran en el PP suelen ser activos participantes en la colonia, por lo que el desafío local es ampliar la participación a nuevos sectores (Flores, 2021, p. 144), no sólo a los mismos interesados de siempre.

REFLEXIONES FINALES

Como peldaño de la participación no hay un empoderamiento ciudadano (Arnstein, 1969), no obstante, la ciudadanía de estos dos municipios ha recibido positivamente la propuesta del PP. El aumento de los gobiernos de MC se enlaza con la estrategia de la institucionalización ciudadana que, en paralelo, ha incrementado la recaudación fiscal. Los triunfos electorales de MC en el AMG se han acompañado de la apertura basada en los discursos, y una propuesta institucional de participación de la ciudadanía.

A pesar de este sólido respaldo de los votantes en las urnas para ampliar los gobiernos naranjas de los candidatos de MC, existe una débil transparencia sobre los procesos para definir el listado de proyectos sometidos a consulta por PP, lo mismo ocurre para la designación de los integrantes al abanico de Consejos Ciudadanos que marca la reglamentación municipal. Figuras que funcionan como una suerte de auxiliares de la administración pública, y promotores de los mecanismos participativos direccionados desde los mismos gobiernos, como enlaces territoriales que cubren actividades de comunicación.

Con todo esto, tanto el PP como los CC siguen funcionando anualmente (la excepción ocurrió en los años de la pandemia). De alguna manera se evidencia un alto grado de institucionalización, que trasciende la inercia generada por las lagunas en los procedimientos y en los procesos de toma de decisiones.

Queda por ampliar otras experiencias que han resultado ser destacadas en el concierto de participación ciudadana municipal, que, sin embargo, podrían descubrir un patrón similar. El presente estudio da elementos para ubicar la experiencia del Presupuesto Participativo y los Consejos Ciudadanos, en dos municipios urbanos mexicanos que han resonado en la esfera nacional como prácticas exitosas, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco, a fin de identificar desafíos y recomendaciones de mejora.

El interés por vincular al presupuesto participativo con el impuesto predial municipal, tiene su origen en una realidad, a la cual se enfrentan los Ayuntamientos mexicanos: la falta de recursos. Se destacan tres principales desafíos para avanzar la participación ciudadana en municipios mexicanos, los financieros, los administrativos y las lagunas legales, que dificultan, en especial, profundizar en ejercicios de la institucionalización ciudadana como incidencia política y elemento transformador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alacio García, Rosa Ynés, y Carolina Sthephanía Muñoz Canto (2025). Procesos de transición participativa e inclusión ciudadana: las experiencias de Chihuahua y Jalisco. En David Vilchis y José Luis Méndez. *Más allá del diseño. Consejos consultivos y participación ciudadana en México: Asociación Mexicana de Ciencias Políticas- Tirant lo Blanch.*
- Alacio García, Rosa Ynés (2022). El presupuesto participativo en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara durante el año 2020 y los primeros meses de 2021, en Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida y Leonel Del Prado (coordinadores), *Experiencias Participativas en el Sur Global ¿Otras democracias posibles?: Grupo de trabajo Procesos y Metodologías Participativas Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales- Universidad Nacional del Rosario, Argentina.* Pp. 175-202.
- Alacio García, Rosa Ynés (2021). Experiencias de presupuesto participativo: Jalisco, Puebla y Ciudad de México en 2018”, en *Regiones y Desarrollo Sustentable*, Año XXI número 41, Colegio de Tlaxcala, pp. 307-337.
- Alacio García, Rosa Ynés (2019). *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal.* Segunda edición e-book, Tirant Lo Blanch ISBN 97-84-1313-482-6 Universidad Autónoma de la Ciudad de México ISBN 978-607-9465-95-7. México.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, Julio, pp. 216-224.
- Casas, Ernesto (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 51, no. 205, enero-abril, pp. 59-76.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma: 15 de abril de 2025). Cámara de Diputados.
- Flores, Joel (2019). La gobernanza a prueba: el caso del reglamento de participación ciudadana de cuatro municipios del área metropolitana de Guadalajara. En A. Arellano (coord.) *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*. México: El Colegio de Jalisco.
- Flores, Joel (2021). ¿Quiénes ejercen la participación ciudadana?: el perfil, contexto y motivaciones de miembros de organizaciones vecinales en el municipio de Zapopan, México. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (37), 119-148.
- García, María Luisa y Téllez, Luis (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*, 26(52).
- H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Consejos Ciudadanos Municipales (2025). *Transparencia Tlajomulco de Zúñiga*. Recuperado de <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/transparencia/articulo-15/Consejos-Consultivos>
- H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Tlajomulco Gobierno Municipal, Gobierno en Movimiento, *Presupuesto Participativo*. Los ciudadanos decidimos. 2014.
- Hernández, Edgar, Tellez, Luis, y Castellanos, Carlos. (2023). Transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre la desigualdad interregional y el desempeño fiscal a nivel municipal en Jalisco, México. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 21(39), 31-72.
- Hevia, Felipe. (2012). ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo federal mexicano. En G. Zaremborg (Ed.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 159–184). México: FLACSO México.
- Hevia, Felipe e Isunza, Ernesto. (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En A. Cameron, E. Hershberg y K. Sherpe (Eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 105–136). México: FLACSO México.
- Hevia, Felipe, Vergara, Samana, y Ávila, Homero (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 65–88.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía México en cifras, (2025).
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) de 2020*. México: INEGI.
- Movimiento Ciudadano (2025). Disponible en: <https://movimientociudadano.mx/noticias/con-el-presupuesto-participativo-yo-elijo>
- Participando por México (2016). *Base de datos Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México*. México: Participando por México.
- Presupuesto Participativo, (2023). Tlajomulco Gobierno Municipal. Disponible en: <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/transparencia/articulo-15/presupuesto-participativo>
- Presupuesto Participativo, (2024). Tlajomulco Gobierno Municipal. Disponible en: <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/transparencia/articulo-15/presupuesto-participativo>
- Reglamento del Gobierno Ciudadano y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco -RGCCMPCT-, Tlajomulco de Zúñiga (18 de enero de 2021).
- Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco -RPCGMTZ-. (24 de noviembre de 2015).
- Reglamento de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Municipio de Zapopan, Jalisco -RPCG- (26 de noviembre de 2019).
- Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles (2011). El Programa de Intervención por Objetivos: una experiencia de democracia participativa en la ciudad de Guadalajara. En Briseño Becerra, C. A. (Coord.). Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia. (Pp. 175- 180). México: Congreso del Estado de Jalisco-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Sistema Nacional de Información Municipal (2025). *Catálogo de Municipios*. Secretaría de Gobernación. México.
- Tellez, Luis (2021a). *Dinámica relacional y desempeño de consejos ciudadanos. Estudio de caso integrado en el municipio de Guadalajara 2015-2019*. Tesis para obtener doctorado. Universidad de Guadalajara.
- Tellez, Luis (2021b). Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos. *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes* (pp. 125-158). México: CEENL.

Zapopan, Gobierno de. (2024a). Reglamento para la gobernanza y la participación ciudadana del municipio de Zapopan, Jalisco (aprobado en 2024). https://servicios.zapopan.gob.mx:8000/wwwportal/publicfiles/2024-04/Gaceta%20Vol.%20XXXI%20No.%2092_opt_0.pdf

Zapopan, Gobierno de. (2024b). *Presupuesto participativo 2024. Informe*. <https://www.zapopan.gob.mx/transparencia/articulo-15/presupuesto-participativo/>

PARAGUAY: ASUNCIÓN Y ENCARNACIÓN

María Limpia Díaz Ortega y Sara Raquel López
Cristaldo

INTRODUCCIÓN

Paraguay es un país de América del Sur con una superficie de 406.752 km². Según el último censo nacional (2022), la población actual asciende a 6.109.000 de habitantes (INE, 2023). La capital de la república es Asunción. Es un país con dos regiones: región oriental y región occidental o Chaco. La estructura política y administrativa divide al país en departamentos, municipios y distritos, con autonomía política, administrativa y normativa en la gestión de sus intereses, y autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (Art. 156 CN)

El gobierno del país está ejercido por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y según reza la Constitución Nacional es un país que adopta la democracia representativa, participativa y pluralista; a pesar de ello, el país adolece de reglamentación de mecanismos que garanticen la participación (Vuyk, et al., 2023).

La participación en Paraguay estuvo marcada por la dictadura. Durante este periodo, las organizaciones gremiales, sociales y políticas fueron perseguidas, reprimidas, incluso aniquiladas. Desde la transición democrática aumentó la participación de organizaciones campesinas, de mujeres, de jóvenes, estudiantes, trabajadores, ciudadanía en general, en medios tales como: comisiones vecinales, cooperadoras escolares, organizaciones campesinas, sindicatos, parlamento joven, contralorías ciudadanas, entre otros (Escobar de Morel, 2012). La nueva Constitución Nacional brindó el marco normativo para la creación de las estructuras de gobierno (departamental y municipal) y elecciones directas para la participación democrática. En el país, existen 17 departamentos, más la capital, Asunción. Los departamentos de la región oriental son: Asunción, Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Itapúa, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú. Los de la región occidental o Chaco: Presidente Hayes, Alto Paraguay y Boquerón.

En los departamentos, ejerce el gobierno el gobernador y la junta departamental, electos en comicios y duran 5 años en sus funciones. El gobernador, representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional (Art. 161 CN).

Cada departamento se compone administrativamente por municipios. El municipio, según la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal⁴⁵, señala que “la municipalidad es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales” (Art. 1). El territorio coincide con el del distrito y se divide en zonas urbanas, suburbanas y rurales (Art. 166 CN). Actualmente existen 263 municipios en toda la República y la figura que los gobierna es el Intendente o la Intendenta. La composición por género, luego de las últimas elecciones municipales (2021) muestra que 28 mujeres (10%) y 235 hombres (90%) ejercen la intendencia municipal. El 63% está controlado por la ANR (Asociación Nacional Republicana), el 23% por el PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico) y solo el 14% por partidos o movimientos independientes. Cabe resaltar, que la ANR es el partido que gobernó ininterrumpidamente nuestro país desde 1954 (incluido el periodo de la dictadura 1954-1989, con el General Alfredo Stroessner) hasta el presente año, con la única interrupción del 2008-2012 (Alianza Patriótica para el Cambio, con el presidente Fernando Lugo, quien fue depuesto mediante un golpe parlamentario en junio de 2012), por tanto, la afinidad entre el gobierno nacional y municipal podría ser un elemento a analizar en términos de trayectoria de participación ciudadana.

Vuyk, et al. (2023), señalan que el marco normativo de la Gobernanza Participativa⁴⁶(GP) se desarrolló de manera incipiente en este país, si bien es cierto, la Constitución Nacional generó las condiciones y estableció las bases para la democracia participativa, las barreras para la concreción se relacionan con la escasa capacidad financiera, administrativa, económica y de gestión de los gobiernos locales que permitan llevar a cabo acciones sostenidas de participación ciudadana. Sumado a esto, los diseños institucionales de la participación de los gobiernos locales no cuentan con mecanismos que generen respuestas vinculantes de las autoridades locales.

45- La Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal ha tenido varias modificaciones Ley N° 4.066/2010, Ley N° 4198/2010, Ley 4715/2012, Ley N° 4947/2013, Ley N°5346/2014, Ley N° 5513/2015, Ley N° 5346/2015, Ley N° 5590/2016, Ley N° 6101/2018.

46- Gobernanza participativa: es el “conjunto de instituciones, procesos, iniciativas, métodos y herramientas de participación que facilitan el gobierno de los ciudadanos con relación a acciones locales puntuales, como el manejo de los activos colectivos, la dirección política del territorio y el país, y el manejo del poder” (Vuyk, et al., 2023, p. 50).

Cabe mencionar, en este contexto, que las primeras elecciones municipales en Paraguay se llevaron a cabo en mayo de 1991, luego de la promulgación de un nuevo Código Electoral que acompañaría los cambios en la legislación, luego de la caída de la dictadura (Arditi, 1992).

De esta forma, si bien desde la apertura democrática, con la creación de instancias públicas de participación, la limitada respuesta de los órganos de gobierno local a las demandas de la población, así como el escaso tiempo para participar (económica y socialmente) son factores que limitan la participación, e influyeron, según el análisis de Vuyk, et al. (2023, p. 51) en la “involución de la participación ciudadana”.

La Ley Orgánica Municipal regula las formas de participación municipal en todo el país. Una de las primeras formas de participación ciudadana es aquella que establece la potestad que tienen los ciudadanos de realizar proyectos de ordenanza municipal, a través de la Iniciativa Popular (Art. 38 y 39).

Otra forma de participación son las Juntas Comunales de Vecinos que son organismos auxiliares de la Municipalidad que tienen locación en compañías, colonias y barrios, y son creadas por Resolución de la Intendencia Municipal. Su integración está dada por electores del municipio con límites que establezca la resolución que los crea; se crearán conforme las necesidades de desarrollo social, económico y comunitario del lugar (Art. 57, 58 y 59)

Las Juntas Comunales de Vecinos se componen de presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y dos vocales y deberán reunirse semanalmente o al menos dos veces al mes (Art. 59) y reunirse cada 2 meses con el intendente municipal (Art. 54 y 64)

Son funciones de las Juntas Comunales de Vecinos:

- a. Coadyuvar con la intendencia municipal en la tarea de percepción de tributos, la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos.
- b. Informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las a la intendencia como también las propuestas de soluciones
- c. Desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo.
- d. Colaborar con la intendencia Municipal en el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales, difundiendo su contenido entre los vecinos, y
- e. Cooperar con la municipalidad en el cumplimiento de las funciones municipales (Art. 61).

En el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal se establece que la municipalidad debe promover la participación en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas, a ser reglamentadas por una ordenanza.

Además de las Juntas Comunales de Vecinos, la Ley Orgánica Municipal reconoce a las Comisiones Vecinales, que deberán ser determinadas por Ordenanza Municipal y reconocidas por Resolución de la Intendencia Municipal (Art. 65)

Las Audiencias Públicas se encuentran establecidas en el Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal, que fue modificada para hacer obligatoria la rendición de cuentas por Ley N° 5590/2016 y se instituye un plazo para su presentación. El objetivo será “...brindar información al público, a más tardar en la primera quincena de febrero de cada año, en las cuales comunicarán las actividades, proyectos ejecutados y en ejecución, entre otros del período anterior fenecido, para lo cual deberán presentar un folleto informativo...” Se especifica el contenido de la rendición de cuentas, entre los que se encuentra el inciso e) Informar sobre las transferencias realizadas a comisiones vecinales o entidades sin fines de lucro. Si bien se avanzó en incorporar la obligación de la rendición de cuentas, se eliminó la explicitación respecto a la escucha de la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir asuntos de interés público, que estaban presentes en el artículo modificado.

Además de las anteriores, se encuentra prevista en la ley la participación en las sesiones plenarias de las Juntas Municipales, ya que son de carácter público. Las organizaciones pueden solicitar a la Junta Municipal espacios para exponer temas relacionados al orden del día a ser tratado en las sesiones de la junta municipal, que sean de interés para su organización o para la población en general (Art. 72).

La participación local de ciudadanas y ciudadanos en Paraguay se realiza a través de los gobiernos departamentales y municipales. A efectos de este trabajo, previa revisión documental, se mostrarán experiencias de gobierno municipal, por ser esta instancia de participación local más próxima a las y los pobladores de un municipio.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

En el proceso de mapeo documental se realizó una consulta a través del “Portal Unificado de Información Pública” a 14 municipalidades para conocer las experiencias de participación ciudadana, de las cuales respondieron 7. A partir de sus respuestas se seleccionaron dos municipios, el primero ubicado en la capital del país y el segundo ubicado en el departamento de Itapúa.

Tabla 6: mecanismos y herramientas de participación

Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal (y sus modificaciones)	Asunción Ordenanza N° 569/2015 (y sus modificaciones)	Encarnación Ordenanza N° 28/2016 (y sus modificaciones)
Iniciativa Popular Juntas Comunales de Comisiones Vecinales Audiencias públicas Participación en sesiones de la Junta Municipal	Comisiones Vecinales Coordinadora de Comisiones Vecinales Asociaciones Ciudadanas	Comisiones Vecinales Centros de Participación Vecinal Consejos sectoriales

Fuente: elaboración propia

Se seleccionó **Asunción** por ser la capital del país y uno de los primeros municipios en elegir un intendente independiente luego de la caída de la dictadura que dio inicio a experiencias de participación local significativas en el periodo 1991-1996. Actualmente está gobernado por un intendente⁴⁷ que pertenece al tradicional partido Colorado o ANR, mismo partido que gobierna el país.

Asunción es la capital de la República del Paraguay, su superficie es de 117 km², según el censo del 2022, cuenta con 477.346 habitantes divididos en 6 distritos (La Catedral, La Encarnación, San Roque, Santa María de la Asunción, La Recoleta, Santísima Trinidad) y cuenta con 68 barrios.

El primer gobierno municipal electo en Asunción data de 1991, dos años después de la caída de la dictadura. Esta elección inauguraría el proceso democrático a nivel local y pondría en escena la primera experiencia de participación ciudadana y la instalación de 10 centros comunales desde los cuales se ejercería la política de participación. Estos centros comunales son: Ita Yvate, Oñondivepa, Jopoi, Mburucuja, Koeti, Jeruti, Marangatu, Tenondete, Ñasaindy, Ñepytyvo Jovai, Ñu Guazu, ubicados en diferentes barrios de la capital.

En Asunción, las comisiones vecinales son los órganos por excelencia de participación local. Se encuentran reguladas por la Ordenanza N° 569/2015 “Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales”.

47- Intendente de Asunción: Óscar Andrés Rodríguez Quiñonez.

El actual Intendente municipal, fue electo en el año 2021 (2021-2025) y pertenece a la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado).

Las herramientas participativas con que cuenta Asunción son: las Comisiones Vecinales (CV), la Coordinadora de Comisiones Vecinales (CCV), y las Asociaciones Ciudadanas, como el Consejo de Adultos Mayores de Asunción (CAMA) cuyas generalidades se describen a continuación:

a. Comisiones vecinales

La Ordenanza N° 569/2015 establece el Reglamento de las Comisiones Vecinales, que en su Art. 1° señala que las mismas “son agrupaciones organizadas de personas residentes en un territorio determinado. Son asociaciones pluralistas, democráticas e incluyentes, sin fines de lucro y no admiten en su seno proselitismo partidario, ni religioso, como tampoco discriminación de cualquier tipo o género”. El área de acción de estas organizaciones es de 2 (dos) manzanas o su equivalente.

Las comisiones vecinales (CV) se constituyen en espacios de diálogo, información y participación del vecindario, organizándose para la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Tienen como propósito fomentar la educación cívica y la participación ciudadana, así como también constituirse en un órgano de contraloría ciudadana/veeduría ciudadana de la administración municipal (Art. 2, inc. b, c, h).

Las CV deberán obligatoriamente realizar cabildo abierto de vecinos para recibir aportes y/o donaciones y rendir cuentas sobre avances de proyectos y gestiones realizadas (Art. 3, inc. f).

Las CV ejercen su gobierno mediante la asamblea general de vecinos residentes (con 1 año de residencia en el área de influencia de la comisión) y la Comisión Directiva electa en comicios: presidente/a, vicepresidente/a, secretario/a, prosecretario/a, tesorero, protesore-ro, 3 vocales titulares, 1 vocal suplente, síndico/a titular y síndico/a suplente.

Según lo expresan Vuyk, et al. (2023), las CV se constituyeron principalmente en torno a necesidades de infraestructura (empedrado, desagüe pluvial, muros de contención de arroyos, hermoseamiento de plazas, entre otros) y son organizaciones clave en la construcción de los barrios y la ciudad.

En la historia del municipio de Asunción, las CV en el primer periodo (1991-1996) tuvieron la experiencia del presupuesto participativo, en el cual la intendencia sometía el presupuesto a las comisiones vecinales, para su estudio y modificación; si estas eran pertinentes, se

incorporaban a la propuesta final antes de remitir a la Junta Municipal para su promulgación. En el segundo periodo (1997 en adelante), se crea el Fondo de Proyectos Especiales (Ordenanza Municipal N° 4/97) a través del cual, se presentan propuestas para obras de mejoramiento de infraestructura, emprendimientos educativos, culturales, sanitarios, de salud y otros proyectos en beneficio de los vecinos (Vuyk, y otros, 2023).

Actualmente, existen 235 Comisiones Vecinales reconocidas por el Municipio de Asunción.

b. Coordinadora de Comisiones Vecinales

La Coordinadora de Comisiones Vecinales (CCV) es un organismo representativo, consultivo, deliberativo y resolutorio. En ella se encuentran representadas las comisiones vecinales de una zona determinada, y en la Ordenanza Municipal se establece que es una asociación pluralista, democrática e influyente que no admite proselitismo político, ni religioso, ni copamiento de una sola organización grupal. Existe una CCV por cada 15 o más CV (Art. 1).

Tiene como objetivos, entre otros, promover la participación de otras organizaciones vecinales, sociales, políticas y religiosas para actividades comunes de la zona y convocar y organizar los pre congresos zonales para que las CV presenten sus proyectos y evalúen los que presentaron el año anterior (Art. 56). Al igual que las CV tienen como función realizar cabildo abierto, constituirse como un órgano de contraloría ciudadana/veeduría ciudadana.

La CCV tiene como máxima autoridad la Asamblea General y la Comisión Directiva que dura en sus funciones 2 años. Los cargos electivos son: presidente/a, vicepresidente/a, secretario/a, prosecretario/a, tesorero, protesorero, 3 vocales titulares, 1 vocal suplente, síndico/a titular y síndico/a suplente (Art. 104).

Las CCV pueden convocar a congresos de CV, si la Dirección de Participación Ciudadana no lo realiza (Art. 123), y los congresos tendrán como objetivos, entre otros: discutir sobre las políticas sociales del gobierno municipal, participar en la ejecución presupuestaria de las audiencias y obras comunitarias; presentar temas sociales de interés nacional (Art. 124).

Las CCV se reúnen 1 vez al mes en sesión ordinaria y en forma extraordinaria las veces que sea necesaria y sus sesiones son abiertas a los miembros de las CV (Art. 105).

Actualmente, existen 9 Coordinadoras de Comisiones Vecinales y 235 Comisiones Vecinales reconocidas por la Municipalidad de Asunción.

c. Asociaciones Ciudadanas: Consejo de Adultos Mayores de Asunción

El Consejo de Adultos Mayores de Asunción (CAMA) es una entidad externa y autónoma de la Municipalidad, surge de la mano del área de adultos mayores de la Municipalidad de Asunción. Se funda en el año 1996 y en el año 2022 se aprueba la Política Municipal por los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Resolución N° 766/2022) “Asunción: Amigable con las Personas Adultas Mayores” (2021-2030). Esta política fue elaborada por las personas adultas mayores participantes en foros barriales. El objetivo es “lograr la participación activa, inclusiva, saludable y segura de esta población que facilite y mejore su calidad de vida, dando respuesta a las necesidades y expectativas”. Trabaja en 7 ejes de actuación:

Eje 1: Mejora de la información y acceso a los recursos sociales.

Eje 2: Promoción de la autonomía y envejecimiento activo y saludable.

Eje 3: Atención a situaciones de dependencia y/o vulnerabilidad.

Eje 4: Prevención de la exclusión social en diferentes ámbitos

Eje 5: Impulso de la participación social y solidaridad intergeneracional.

Eje 6: colocar la temática del Adulto Mayor y envejecimiento activo.

Eje 7: De los Recursos Humanos institucional y el trato a las personas adultas mayores.

El Consejo busca relevar las necesidades de los adultos mayores y viabilizar proyectos barriales. Se conforma con diversas organizaciones de adultos mayores reconocidas (ONG, organizaciones barriales, clubes, grupos de danza, de coro, entre otros).

La entrevista con la secretaria de CAMA, permitió conocer que la comisión directiva es electa en asamblea y forman parte de esta Comisión representantes de las organizaciones miembro; se reúnen 2 veces al mes en sesiones ordinarias y cuando es necesario, en sesión extraordinaria.

La participación de las personas adultas mayores está dada principalmente en actividades previstas ligadas con el bienestar y el uso del tiempo libre. Políticamente, las actividades en los últimos años estuvieron centradas en la reivindicación de la pensión alimentaria para el adulto mayor, en torno al cual se movilizaron hasta conseguir la ley que lo garantice.

Las limitaciones presentes en la participación de personas adultas mayores se refieren a los espacios y recursos existentes para la presentación de proyectos que atiendan a este sector.

La Municipalidad de Asunción trabaja con el CAMA a través de su Dirección de Área Social, Unidad de Adultos Mayores. Esta unidad produjo el “Boletín Informativo”, órgano de difusión, con información relevante sobre la política elaborada por el CAMA. Se han publicado 2 números, el primero dando a conocer la política aprobada por la Junta Municipal (Resolución N° 776/2022) y el segundo como un boletín informativo de los datos de la población adulta mayor y los servicios existentes en el municipio. Además de estos boletines, se encuentra publicado digitalmente un volante sobre técnicas de autocuidado con conceptos elementales de reflexología, masaje, alimentación, entre otros.

2. ENCARNACIÓN

El otro municipio seleccionado fue **Encarnación** (departamento de Itapúa) por ser una importante ciudad con características socio-demográficas y políticas consideradas relevantes, como ser una ciudad fronteriza, con una población diversa, con alta migración y presencia de colonias conformadas por descendientes de emigrantes mayormente europeos. El municipio de Encarnación es uno de los pocos del país cuyo gobierno local es ejercido, por segundo periodo consecutivo, por un intendente⁴⁸ que pertenece a un partido político diferente al partido de gobierno.⁴⁹

Se realizaron entrevistas con informantes clave en ambos municipios, a fin de tener una mirada institucional respecto a la participación ciudadana en ambos municipios. En Asunción se entrevistó al director de la Dirección de Participación Ciudadana, y en Encarnación con la Directora de Desarrollo Social Sustentable; además de un dirigente de la Comisión Vecinal Pozo Favorito y la secretaria del Consejo de Adultos Mayores de Asunción.

La ciudad de Encarnación es la capital del departamento de Itapúa, ubicada al sur del país y separada de la ciudad de Posadas, Argentina por el Río Paraná y unidas por el puente internacional “San Roque de Santa Cruz”. La ciudad tiene una superficie de 27.384 hectáreas, con la mayor parte no urbanizada (24.882 hectáreas) y una población de 106.842 habitantes (INE, 2024). La ciudad de Encarnación es reconocida por ser un lugar eminentemente turístico, debido a sus playas a la ribera del río Paraná y cercana a ciudades históricas de Reducciones Jesuíticas, que datan del siglo XVIII,

48- Intendente de Encarnación: Alfredo Luis Yd Sánchez.

49- Alianza Encarnación al Frente, integrada por 10 partidos políticos y sectores sociales.

de hecho, la propia ciudad de Encarnación nace como una Reducción Jesuítica el 25 de marzo de 1615, denominada Nuestra Señora de la Encarnación de Itapúa, por su fundador, el sacerdote jesuita, Roque González de Santa Cruz (Municipalidad de Encarnación, n.d.). Cuenta con 43 barrios formalmente reconocidos. Los de mayor densidad poblacional son: San Pedro, Pacu Cuá, San Roque González, Buena Vista, General Caballero, Chaipé y San Isidro, que tienen entre 3.500 y 7.500 habitantes.

El actual Intendente municipal, fue reelecto en el año 2021 para su segundo periodo de gobierno (2021-2025) de la mano de la Alianza Encarnación al Frente.

Los mecanismos de participación ciudadana son las Comisiones Vecinales, los Centros de Participación Vecinal a través del Programa de Formación y Organización, el Consejo de la Juventud, el Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia, la Mesa de Prevención de la Violencia contra la Mujer, Consejo Consultivo de Turismo, Consejo de Desarrollo Urbano, Consejo de Deportes y el Consejo de Seguridad. Se describen las dos más relevantes del municipio:

a. Comisiones Vecinales

Las Comisiones Vecinales (CV) representan para el municipio como sus órganos auxiliares en la promoción y supervisión de proyectos de desarrollo, obras públicas y servicios esenciales en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida en cada barrio (Municipalidad de Encarnación, 2025).

La Ordenanza Municipal N° 81/2023 “Por la cual se amplía y modifica la ordenanza N° 28/2016 y la Ordenanza N° 138/2018” define a las Comisiones vecinales “a las asociaciones voluntarias de vecinos de una misma circunscripción territorial de la ciudad, constituidas por propósito de bien común y sin fines de lucro”. Según la misma Ordenanza en el inciso a) menciona “...a la participación comunitaria como el instrumento democrático más idóneo para la comprensión y la solución de los problemas comunes” de su barrio, es decir, no contempla una participación con relación a la gestión de la municipalidad. Así, los demás objetivos están en la línea de contribuir con el municipio para el diagnóstico, planificación y ejecución de las acciones definidas de forma conjunta.

El municipio de Encarnación cuenta con una Dirección de Desarrollo Social, de quien depende la Jefatura de Comisiones Vecinales que acompaña las acciones de fortalecimiento de la organización comunitaria, mediante la participación democrática en procesos que van desde la elaboración de padrones, conformación de Tribunales Electorales Independientes (TEI), realización de elecciones

y renovación de comisiones, conforme a la Ordenanza Municipal N° 81/2023 “Por la cual se amplía y modifica la ordenanza N° 28/2016 y la Ordenanza N° 138/2018”; la Ordenanza Municipal N° 310/2021 en su artículo 6° sobre los requisitos para reconocimiento de Comisiones Vecinales y Comisiones sin fines de Lucro”; y la Ordenanza Municipal N° 103/2024 “Por la cual se modifica el art. 7 de la Ordenanza N° 224/2019. Por la cual se establece el régimen para el reconocimiento de las comisiones sin fines de lucro y afines de la ciudad de Encarnación”.

La Ordenanza N° 310/2021 establece los pasos y requisitos para el reconocimiento de las CV que se inician con la presentación de la solicitud de conformación de la CV al Intendente Municipal de Encarnación solicitando representante municipal para participar en el proceso de conformación de la CV. La Jefatura de CV es la que designa a las y los funcionarios que van a ser veedores y fiscalizadores del acto cívico eleccionario.

Un avance importante, considerado por la directora de Desarrollo Social entrevistada, es la reglamentación de la conformación de la paridad de género en la Comisión Directiva.

El segundo paso es la presentación de las documentaciones de quienes integran la CV y requisitos para formar parte de la misma, entre los que se resalta la paridad en la conformación de la CD entre hombres y mujeres y no ser funcionario municipal. Las documentaciones y el acta de la asamblea deben ser remitidas a la Junta Municipal para el reconocimiento correspondiente, vía resolución.

Este procedimiento es requisito de formalización de las Comisiones Vecinales (CV) para que sean reconocidas por el municipio y así poder realizar una interlocución con las autoridades del gobierno local para la realización de acciones conjuntas que beneficien a los pobladores, principalmente las referidas a infraestructura y saneamiento. Una vez formalizadas, se inicia el contacto con las otras dependencias de la municipalidad dependiendo de los proyectos a ejecutar, si se trata de sistemas de agua con la dirección de saneamientos, etc. El área de Desarrollo Social está para la formación y capacitación hasta la conformación y reconocimiento de las CV.

Para la conformación de las Comisiones Vecinales se realizan las Asambleas de vecinos. Están reconocidas 129 Comisiones Vecinales, 36 comisiones varias, 48 comités productivos, 31 comisiones de deportes, 16 comisiones pro-capilla, 24 comisiones de agua para Junta de Saneamiento, 6 comisiones de ayuda a la USF (Unidades de Salud Familiar).⁵⁰

50- Informe proveído por el Portal de Acceso a Información Pública: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/73099>

La participación y protagonismo de los vecinos y vecinas en la toma de decisiones respecto al mejoramiento y desarrollo de sus barrios está dado por otorgarles voz y representatividad en los asuntos que les sean relevantes. Las CV son consideradas como auxiliares en la promoción y supervisión de los proyectos municipales. A partir de la información recabada con la informante clave y la revisión de la página web, redes sociales y documentos de la Municipalidad de Encarnación, la percepción es que las CV tienen una participación de tipo consultiva y como instancias para la ejecución de proyectos de obras viales y de saneamiento como proyectos municipales. Si bien no se pone en discusión la necesidad de estas obras en las comunidades, no existen indicios de participación activa de los vecinos y vecinas en la identificación de sus necesidades más urgentes y las priorizadas de manera conjunta.

En efecto, el Informe de Gestión 2024, da cuenta que el trabajo realizado con las CV se basó en la ejecución de obras. Por un lado, se empedraron 20 cuadras en 9 barrios y se ejecutaron proyectos de provisión de sistema de agua potable también en 9 barrios (Municipalidad de Encarnación, 2025). Por otro lado, la informante clave afirma que las ejecuciones son proyectos institucionales, y considera que hay un proceso hacia una conciencia respecto a lo que son las comisiones vecinales, porque al mismo tiempo la municipalidad no se toma el tiempo de formar y capacitar de manera permanente sobre las normativas, el marco conceptual, cuáles son sus funciones, porqué de la existencia de las CV.

Además, se ha conformado lo que llaman el Consejo de Comisiones Vecinales. La idea es que puedan trabajar en temas comunes y aunar esfuerzos para enfrentar las diferentes problemáticas.

b. Centros de Participación Vecinal

Los Centros de Participación Vecinal (CVP) son espacios físicos ubicados en los territorios, pero no restringen su cobertura al barrio o comunidad donde se halla asentada. Se busca con ellos la descentralización de los servicios y están asentados en tres barrios: San Pedro, Pacua Cuá y San Isidro y tienen como objetivo descentralizar los servicios de la Municipalidad.

Los CVP se rigen por tres Programas, 1) Emprendedurismo, 2) Servicios Municipales y Formación y organización. En este último se trabaja temas para lograr una ciudadanía activa y protagónica, sin embargo, la persona entrevistada no menciona los resultados en este eje, porque se restringe más bien a la formación y capacitación:

- Participación y organización ciudadana.
- Fortalecimiento de organizaciones comunales.
- Promoción de la democracia.
- Incidencia en las Políticas Públicas.

3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Participar es un derecho humano y lo garantiza la propia Constitución Nacional en Paraguay, sin embargo, las barreras históricas, políticas y culturales han tenido un impacto significativo al momento de plantearse espacios genuinos de participación. La continuidad de un sólo partido político en el gobierno por 65 años, hizo que persistieran prácticas instaladas durante los 35 años de dictadura militar: el prebendarismo y el clientelismo como forma de administrar la cosa pública, que contraviene cualquier posibilidad de participación y dista del ejercicio democrático como estilo de gobierno.

A pesar de estas condiciones, se han dado avances significativos en la normativa nacional e internacional ratificadas por el país en materia de derechos humanos en los últimos 30 años, aunque también están en grave riesgo en la última década ante el retorno del conservadurismo no sólo en el país, sino en la región y en el mundo.

Las conquistas en materia de derechos humanos permitieron la visibilización de sectores que han sido históricamente relegados, que se fueron constituyendo en organizaciones que incidieron en la modificación de las leyes y en políticas sociales con lo que han logrado institucionalizarse y/o vincularse en la gestión del Estado en los diferentes niveles, nacional, departamental y municipal.

Un reciente relevamiento de organizaciones de la sociedad civil (FACSO, 2024) para organizar un directorio temático muestra a las organizaciones agrupadas en torno a la adultez mayor, derechos humanos, educación, gremios profesionales, juventud, medio ambiente, mujer, niñez y adolescencia, participación ciudadana, personas con discapacidad, población afrodescendiente, población campesina, población LGBTQ+, población migrante, pueblos indígenas, salud, trabajadores del sector privado, trabajadores del sector público y trabajadores autónomos o emprendedores. Si bien esta es una forma de clasificar, en ella no se visualizan organizaciones vinculadas al ámbito local (municipios).

La tendencia, sin embargo, en el contexto político-ideológico y cultural, así como económico y social actual es de retroceso. Si bien la participación local desde estos sectores, puede ser ubicada como una incipiente forma de lo que Bua y Bussu, (2021) denomina “gobernanza impulsada por la democracia”⁵¹, es decir, se han institucionalizado como resultado de los esfuerzos de los movimientos u organizaciones

51- La “gobernanza impulsada por la democracia” planteada por (Bua y Bussu, 2021), es en oposición a lo que conceptualiza Mark Warren (citado por Bua y Bussu, 2021) de “democratización impulsada por la gobernanza” que hace alusión “...a la gobernanza participativa tecnocrática y descendente que pretende producir mejores políticas en respuesta a lógicas burocráticas” (p. 716).

sociales, muchos de ellos conformando consejos con participación de sus representantes en las decisiones estatales que los atañen, como nuevos espacios de gobernanza participativa, para responder a las demandas de los ciudadanos y las ciudadanas. Pero, tal como señalan las mismas autoras, una vez institucionalizados han pasado a constituirse en interés de los responsables políticos para responder a déficits de legitimidad y también podría servir para despolitizar la acción colectiva, lo que puede cerrar espacios para el cambio social transformador. En la experiencia que se analiza en Paraguay, se presenta en sentido contrario a lo que las autoras señalan, se han instalado como “gobernanza impulsada por la democracia”, pero con tendencia a adquirir características de la “democratización impulsada por la gobernanza” (Warren, 2014, citado por Bua y Bussu, 2021).

La participación termina siendo legitimadora, tanto desde los ámbitos sectorializados, como también de las demás instancias de participación como las comisiones vecinales. En el caso de las comisiones vecinales, estas han sido resultado de la “gobernanza impulsada por la democracia”. Este modelo de gobernanza “(...) diseñado y aplicado por élites políticas y administrativas, con diversos grados de institucionalización; prefieren la búsqueda del consenso frente al reconocimiento del conflicto; y se centran en ámbitos específicos de la política o la administración” (Bua y Bussu, 2021, p. 718). Warren (2014, citado por Bua y Bussu, 2021) resalta el potencial democrático de estos procesos en las oportunidades para implicar a la población en la elaboración de políticas y sus recursos para la resolución conjunta de los problemas de la sociedad civil. Además, “...reconoce que el carácter elitista de la GDD [gobernanza impulsada por la democracia] puede conducir al aplacamiento, la asimilación y la manipulación de los ciudadanos” (Bua y Bussu, 2021, p. 718). Por lo tanto, la participación en los casos analizados en Paraguay se vuelve legitimadora tal como señalan las mismas autoras, quedando las posibilidades de transformación social y redistribución del poder y la riqueza apenas como retórica.

El acceso a la información es uno de los mecanismos hacia procesos de participación desde el año 2014, año en que se promulgó la Ley N° 5282/2014 “que regula el libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” con su Decreto Reglamentario, N° 4064/2015 que está alineada a lo que establece la Constitución Nacional para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública (Art. 238). Con esta ley, se inaugura el mecanismo de solicitud en línea (Portal Unificado de Información Pública), garantizando las respuestas en formato electrónico. Se establecen plazos de respuesta a los diferentes órganos del gobierno central, departamental

y municipal. La ley ha contribuido de manera significativa a que cualquier ciudadano obtenga información efectiva, situación que antes de su promulgación era prácticamente imposible.

Como fue señalado al inicio, la participación en Paraguay se encuentra atravesada por la herencia que dejó la dictadura de Stroessner (1954-1989). Treinta y cinco años de dictadura marcaron de manera significativa las posibilidades para una real participación democrática.

Sin lugar a dudas, existen organizaciones y/o asociaciones que representan a sectores locales en las zonas rurales y urbanas. La municipalidad, como institución más cercana, debería ser el articulador de estas expresiones de participación local. En el relevamiento, es posible reconocer en Asunción a más de 235 comisiones vecinales, incluso organizaciones de adultos mayores; y en Encarnación, más de 90 comisiones vecinales se encuentran reconocidas por la Municipalidad y forman parte de las “Juntas Comunales de Vecinos” o de “Comisiones vecinales”.

Ahora bien, tal como lo señala Fogel (2002), “los agrupamientos locales con prevalencia de la población pobre” tienen escasa participación, casi no existen asociaciones voluntarias espontáneamente constituidas y cuando existen organizaciones promovidas por agentes externos, estas tienen poca vitalidad, sin embargo, las organizaciones vecinales tienen siempre el ímpetu de organizarse en torno a sus necesidades concretas; en general las actividades de fomento, tales como: arreglo de calles o de infraestructura barrial, son necesidades que movilizan a las organizaciones vecinales.

La página web de la Municipalidad de Asunción reza “Las comisiones vecinales son los brazos ejecutores y motor de varias obras de infraestructura en la capital del país”, y como tal el énfasis está en la participación para obras de infraestructura, a través de los fondos de proyectos especiales (Ordenanza N° 14/2007)⁵², situación que el presidente de la Comisión Vecinal observa como una limitación al no establecerse estrategias formativas para la participación, discusión político gremial, entre otros.

En las municipalidades estos intereses deben ser atendidos por la gestión municipal, pero, como lo señala el presidente de una Comisión Vecinal del Municipio de Asunción, los problemas existentes sólo revisten de importancia para las comisiones vecinales, quienes tienen

52- Los fondos están reglamentados en la Ordenanza N° 14/2007. El monto máximo que puede solicitar una Comisión Vecinal es 1.500 jornales para realizar obras de infraestructura: iluminación, pavimento rígido, alcantarillado sanitario, entre otros. El Fondo para Proyectos Especiales y el Consejo del FPE fueron creados en el año 1995, bajo la ordenanza JM No. 27. Tuvo varias modificaciones.

necesidades concretas, pero para la Municipalidad no, salvo para las épocas electorales, momento en que despliegan todo el aparato burocrático para garantizar el apoyo electoral a los candidatos que buscan la reelección.

Por otro lado, la entrevista con el dirigente vecinal muestra que, en muchos casos, las trabas para la concreción de “soluciones para la comisión vecinal” se encuentran en el Concejo Municipal, donde se cruzan los intereses partidarios y/o económicos. La experiencia como parte de las comisiones vecinales indica que todo lo que han conseguido para su comunidad, en este caso concreto, la pavimentación de una emblemática avenida⁵³, lo han logrado con el trabajo articulado de los vecinos, y con la denuncia por medios de comunicación masiva sobre los retrasos en las obras públicas.

Culminar las obras en un barrio, requiere de un esfuerzo articulado de las y los vecinos que forman parte de la Comisión Vecinal, en este caso, según el presidente, a pesar de la existencia de fondos para proyectos que presentan las comisiones vecinales, los recursos siempre son insuficientes, por lo que se necesita realizar actividades para recaudar fondos que contribuyan a solventar parte de las obras. Indudablemente, la participación de las y los vecinos genera sentido de pertenencia, vínculos entre las y los pobladores y sobre todo una presencia activa en los espacios de demanda a la gestión municipal.

Además de la experiencia señalada, se puede resaltar como elemento innovador en Asunción, la articulación de las personas adultas mayores en el Consejo de Adultos Mayores de Asunción, debido a que, en términos poblacionales, el Censo de Población del 2022 indicó que en Paraguay existen más de 754 mil personas en esta franja etaria, población que en los próximos años se irá acrecentando. De esta forma, políticas vinculadas a las personas adultas mayores son fundamentales.

La elaboración de la Política Municipal por los derechos de las personas adultas mayores se realizó de forma participativa en foros barriales; esto es una muestra del interés de este sector poblacional por su bienestar. Según la secretaria del CAMA, esta política ha tenido una presencia importante de personas adultas mayores tanto en el diseño como en el monitoreo. Hay que recordar que el CAMA aglutina a varias organizaciones lo que permite validar y ser vigilantes de

53- La experiencia se refiere a la pavimentación (asfalto) de la Avenida Pozo Favorito (Barrio San Vicente - Asunción), obras que se iniciaron en el año 2012 y culminaron en el año 2015; la aprobación del proyecto tardó previamente 4 años. Esta avenida era una zanja que con cada lluvia se inundaba, impidiendo la salida de las familias que vivían sobre esta calle de sus casas.

las acciones que desarrolla la Municipalidad de Asunción; si bien es cierto, las demandas están centradas en actividades de recreación y tiempo libre, es interesante pensarlas como una instancia de demanda local.

La participación de personas adultas mayores en organizaciones es muy importante y quizás en este momento sea un sector que encuentra el espacio para hacerlo. En conversaciones con el dirigente vecinal, actualmente existe mucha renuencia a participar en los espacios organizativos. Los motivos principales, además del tiempo para la dedicación, se refieren a la desconfianza por el nivel de partidización de las comisiones vecinales que responden exclusivamente a los gobiernos municipales, es decir, no cumplen con los principios que se establecen en la Ley Orgánica Municipal.

4. DISCUSIÓN

El ejercicio de la democracia en Paraguay aún tropieza con retrocesos en un contexto de fortalecimiento del poder político de un sólo partido que gobierna casi de manera ininterrumpida en los últimos 35 años, en que se instala más fuertemente medidas neoliberales de la mano de ideas neo-fascistas y el fundamentalismo religioso, que atentan contra los avances logrados en los derechos de ciudadanía y por ende, de la democracia.

En este contexto, los gobiernos locales están atravesados por la misma lógica y con gobiernos igualmente teñidos en su mayoría, del mismo color y alineados con los mandatos del gobierno central del país. No obstante, se han instalado mecanismos participativos como las Comisiones Vecinales, que a diferencia de las organizaciones o movimientos de personas adultas mayores que se han instalado en los municipios desde abajo, desde la colectividad, las CV pueden ser ubicadas en lo que Mark Warren (2014, citado por Bua & Bussu 2021), denomina una “democratización impulsada desde la gobernanza” que se caracteriza por una participación de tipo tecnocrática y descendente que pretende producir mejores políticas en respuesta a lógicas burocráticas y en oposición a ella. Tal como se mencionó más arriba, la descripción de Warren es la forma más difundida de gobernanza participativa fundamentalmente desde el cambio de siglo.

Aquí caben las experiencias de las Comisiones Vecinales en los municipios estudiados, de Asunción y Encarnación, que se conforman en virtud de un “requisito” institucional formalizado por ordenanzas municipales en las que se conforman para exponer sus necesidades e intereses ante el municipio y éste pueda responder a las mismas, en un trabajo articulado y conjunto con la comunidad.

La propia definición acerca de qué son las Comisiones Vecinales en la ordenanza municipal vigente para todo el país tiene una connotación de una organización externa a la institución municipal, su función formal es la de ser contralora de la administración municipal. Es decir, la participación es funcionalista, tal como indica Bua & Bussu, (2021), no participa activamente en las decisiones político-económicas, de manera conjunta con sus representantes que integran la Junta Municipal, desde una perspectiva de transformar las propias estructuras participativas en pro de cambios profundos de las condiciones de vida de la comunidad.

No obstante, se han ampliado los espacios de participación en la era democrática, aparte de las Juntas Vecinales establecidas por la propia ley municipal, las Comisiones Vecinales, que también vía proyectos participan organizadamente en sus municipios. Otras formas como la iniciativa popular, las audiencias públicas, la participación en las sesiones plenarias de las Juntas Municipales son mecanismos que requieren de una comunidad movilizadora y organizada para hacer uso del derecho a la participación.

En este sentido, tal como se ha señalado más arriba con relación a las personas adultas mayores, que de corresponder a un modelo de "gobernanza impulsada por la democracia", pasa a adquirir características de la "democratización impulsada por la gobernanza" debido a que, en términos de Bua & Bussu, (2021) pueden verse sofocados con el tiempo por los tecnócratas locales y con ello disminuir la voluntad política de apoyar el compromiso ascendente, lo que plantea también la posibilidad de que el modelo de "democratización impulsada por la gobernanza" pueda transformarse en "gobernanza impulsada por la democracia", es decir, que las CV y los demás mecanismos de participación pueden generar "nuevos campos de poder" ante las oportunidades de democratización, ante el dinamismo social y las relaciones de poder Bua & Bussu, (2021).

Otros mecanismos de participación son los Consejos, que se podría denominar como temáticos o sectoriales, como lo son los Consejos de Niñez y Adolescencia que está establecida en una Ley específica del sector (Ley 1680/2001), los Consejos de Adultos Mayores, Consejo de Juventud, Consejo de Desarrollo Urbano, Consejo de Deportes, y otras instancias como Mesas y Consejos Consultivos (de turismo, seguridad, desarrollo urbano, prevención de la violencia contra la mujer), entre otros que la normativa prevé como Asociaciones Ciudadanas. Estos cuentan entre sus integrantes a representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como de organizaciones y movimientos sociales.

Aquí se puede destacar a las organizaciones y movimientos sociales, que según los informantes claves, tienen el potencial más transformador en especial de aquellos que provienen de sectores con experiencias de luchas continuas por sus derechos como la de los adultos mayores y de las comunidades urbanas populares que de manera constante se encuentran amenazados por la exclusión y expulsión de sus territorios.

CONCLUSIONES

Construir espacios participativos en Paraguay ha llevado mucho tiempo. Como fue señalado, la dictadura instaló mecanismos de disciplinamiento que atravesaron todos los espacios de la vida social. La apertura democrática posibilitó que la ciudadanía se organice y participe en diversas instancias. Asimismo, generó las condiciones para establecer marcos normativos que garanticen espacios para la participación de hombres y mujeres, pero que en 35 años de democracia no han logrado instalarse como espacios genuinos de respuesta a las necesidades concretas de participación efectiva.

El contexto político-ideológico y cultural —caracterizado hoy por el conservadurismo, incluso por expresiones fascistas—, así como las condiciones socioeconómicas, nos muestran una participación en retroceso. Las organizaciones locales, como las comisiones vecinales, se conforman con el claro objetivo de mejorar las condiciones de infraestructura vecinal que no se potencializan como espacios de formación activa para ejercer una participación politizada. De acuerdo con esto, la participación termina siendo legitimadora del orden.

Un aspecto para señalar es la escasa participación vecinal, los líderes o lideresas no establecen un diálogo formal con las autoridades, sin embargo, la movilización vecinal es escasa. No existe participación juvenil en las comisiones vecinales, lo que pone en riesgo la continuidad de los procesos barriales.

Hace más de 10 años se promulgó la ley para garantizar el acceso a la información como un mecanismo para la participación ciudadana. Este mecanismo, que se concretiza mediante un portal de acceso virtual, posibilita acceder a información pública; sin embargo, no es accesible para todas las personas ya que requiere, por un lado, el acceso a una cuenta de correo, y por otro lado, la conectividad para solicitar y recibir la información solicitada. Habría que preguntarse, en este sentido, si las personas que forman parte de las comisiones vecinales o de las organizaciones de personas adultas mayores tendrán el conocimiento y el acceso real para hacer uso de las plataformas. Conforme a esto, es posible afirmar que lo virtual no siempre garantiza el acceso a toda la población.

Indudablemente, las comisiones vecinales o las organizaciones de base local constituyen un potente espacio de articulación para la lucha por mejores condiciones de habitabilidad, ejercicio de derechos y ciudadanía, sin embargo, en la medida en que estos espacios no busquen la formación política para el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos, la participación seguirá siendo formal y funcional a las instituciones, sin buscar incidir no sólo en sus barrios y comunidades, sino en la propia gestión municipal con una participación protagónica hacia cambios reales, para toda la ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arditi, Benjamin (1992). Elecciones municipales y democratización en el Paraguay. *Nueva Sociedad*, (117), 48-57. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2069_1.pdf
- Boletín Informativo N° 1 (Issue 1). (2022, Setiembre). Asunción en orden. <https://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2022/09/boletin-adultos-mayores.pdf>
- Boletín Informativo N° 2. (2023, Abril). Asunción en Orden. <https://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2023/04/Boletin-Adultos-Mayores-Nro2.pdf>
- Bua, Adrian, & Bussu, Sonia. (2012, Agosto). Entre la democratización impulsada por la gobernanza y la gobernanza impulsada por la democracia: Explicación de los cambios en la gobernanza participativa en el caso de Barcelona. *European Journal of Political Research*, (60), 716-737. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Congreso Nacional. (2010a). *LEY N° 4066/2012 Que modifica el artículo 249 de la LEY N° 3.966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL"*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/574/ley-n-4066--modifica--el-articulo-249- de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal>
- Congreso Nacional. (2010b). *Ley N° 4198/2010 que modifica los artículos 239, 240 Y 247 de la LEY N° 3.966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL"*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3609/ley-n-4198--modifica-los-articulos-239-240-y-247-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal>
- Congreso Nacional. (2012). *LEY N° 4715 "Que modifica y amplía la Ley N° 3966/10 "ORGANICA MUNICIPAL"*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3050/ley-n-4715--modifica-y-amplia-la-ley-n-396610-organica-municipal>

- Congreso Nacional. (2013). *Ley N° 4947 / modifica el artículo 137 de la LEY N° 3.966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, referente a los bienes del dominio privado municipal*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1156/ley-n-4947--modifica-el-articulo-137-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal-referente-a-los-bienes-del-dominio-privado-municipal>
- Congreso Nacional. (2014a). *Ley N° 5282 / Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3013/libre-acceso-ciudadano-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental>
- Congreso Nacional. (2014b). *Ley N° 5346 / modifica los artículos 245, 246, 248, 250, 255 Y 258 DE LA LEY N° 3.966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, modificada por la Ley N° 4.715/12*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3049/ley-n-5346--modifica-los-articulos-245-246-248-250-255-y-258-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal-modificada-por-la-ley-n-471512>
- Congreso Nacional. (2015b). *Ley N° 5346 / MODIFICA LOS ARTÍCULOS 245, 246, 248, 250, 255 Y 258 DE LA LEY N° 3.966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, MODIFICADA POR LA LEY N° 4.715/12*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3049/ley-n-5346--modifica-los-articulos-245-246-248-250-255-y-258-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal-modificada-por-la-ley-n-471512>
- Congreso Nacional. (2015a). *Ley N° 5513 / modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la LEY N° 125/91 “QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO”, y los artículos 155 y 179 DE LA LEY N° 3.966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4492/ley-n-5513--modifica-los-articulos-60-62-66-70-y-74-de-la-ley-n-12591-que-establece-el-nuevo-regimen-tributario-y-los-articulos-155-y-179-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal>
- Congreso Nacional. (2016). *Ley N° 5590 / modifica el artículo 69 DE LA LEY N° 3.966/10 ORGÁNICA MUNICIPAL*.
- Congreso Nacional. (2018). *Ley N° 6101 / modifica el artículo 134 de la LEY N° 3966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, referente a los bienes del dominio público municipal*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8421/ley-n-6101--modifica-el-articulo-134-de-la-ley-n-396610-orgnica-municipal-referente-a-los-bienes-del-dominio-pblico-municipal>

- Encarnación, Gobierno Municipal. (n.d.). *Desarrollo Sustentable*. Municipalidad de Encarnación. <https://encarnacion.gov.py/direcciones/desarrollo-social-sustentable/> Encarnación, Gobierno Municipal. (n.d.). *Historia de la Ciudad. Municipalidad de Encarnación*. Municipalidad de Encarnación. Retrieved April 29, 2025, from <https://encarnacion.gov.py/historia-de-la-ciudad/>
- Escobar de Morel, Margarita. (2012, Julio). La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales.*, 8(1), 119-140. <https://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/download/17/17>
- FACSO. (2024). *Directorio Temático de Organizaciones de la Sociedad Civil* (Dirección de Extensión Universitaria ed.). FACSO. 978-99989-1-135-2
- Fogel, Ramon. (2002). *Pobreza y rol del Estado en Paraguay*. CERL. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cerl/20121129120742.pdf>
- INE. (2024, Agosto). *Resultados finales. Péicha Ñaime. Estructura de la población por edad y sexo* (INE ed.) [Revista Censo 2022]. Instituto Nacional de Estadística Paraguay. Retrieved April 26, 2025, from <https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Censo%202022%20-%20Estructura%20de%20la%20poblacion%20por%20edad%20y%20sexo.pdf>
- Junta Municipal de la ciudad de Asunción. *Reglamento de Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la Ciudad de Asunción* [Ordenanza N° 569/2015]. (2015). <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4398004-orden-2015-569-reglamento-de-cv-coordinadoras-de-cv-consejo1pdf-orden-2015-569-reglamento-de-cv-coordinadoras-de-cv-consejo1.pdf>
- Junta Municipal de la ciudad de Asunción. *Ordenanza No. 247 Por la cual se modifica el Art. 12 de la Ordenanza No 14/07*. (2019). <https://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2020/01/Ord-247-19.pdf>
- Junta Municipal de Encarnación. (2021). *Ordenanza Municipal N° 310/2021 en su artículo 6° sobre los requisitos para reconocimiento de Comisiones Vecinales y Comisiones sin fines de Lucro*".
- Junta Municipal de Encarnación. (2023). *Ordenanza 81/2023 "Por la cual se amplía y modifica la ordenanza N° 28/2016 y la Ordenanza N° 138/2018"*.

- Junta Municipal de la Ciudad de Asunción. (2007). *Ordenanza N° 14/2007 "Que establece el fondo para proyectos especiales y crea el Consejo Administrador del mismo"*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4269640-FondoParaProyectosEspeciales2009-10pdf-FondoParaProyectosEspeciales2009-10.pdf>
- Municipalidad de Asunción. (2024, Octubre). *Material básico sobre autocuidado*. Asunción en orden. <https://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2024/10/volante-adultos-mayores-2024.pdf>
- Municipalidad de Encarnación. (2025). Audiencia Pública. Actividades/Proyectos ejecutados y en ejecución 2024. In *Folleto* (Municipalidad de Encarnación ed.). <https://encarnacion.gov.py/wp-content/uploads/2025/03/FOLLETO-INFORMATIVO-DIGITAL-Audiencia-Publica-2024.pdf>
- Municipalidad de Encarnación. (2025, Abril 24). Participá en el desarrollo de tu barrio. In *Fan Page de Facebook* [Fan Page de Facebook]. Encarnación. Gobierno Municipal. <https://www.facebook.com/share/16TRHiiPh9/>
- Poder Ejecutivo. (2015). *Ley N° 5282 / Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*. <https://www.contraloria.gov.py/index.php/transparencia-disposiciones-legales/file/26637-decreto-n-4064-2015>
- Vuyk, Cecilia., Canesse, Marta., González, Romina., Parra, Cristhian, Montanía, Claudia, Setrini, Gustavo & Ríos, Mónica (2023). *Gobernanza participativa en Paraguay* (Documento de Trabajo ed., Vol. 11). PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf

Personas entrevistadas

Director de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Asunción
Secretaria del Consejo de Adultos Mayores de Asunción

Presidente de la Comisión Vecinal Pozo Favorito

Directora de Desarrollo Social Sustentable de la Municipalidad de Encarnación

BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN URUGUAY. UNA REVISIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE SALTO Y MONTEVIDEO

Natalie Robaina, Mayda Burjel, Mariano Suárez y
Marisol Cabrera

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo mapear y analizar experiencias de participación institucionalizada promovidas por los gobiernos departamentales y municipales en Uruguay en el año 2024. El análisis se realizó fundamentalmente a partir de fuentes secundarias; también se realizaron entrevistas y se mantuvieron conversaciones con técnicos municipales y actores políticos (alcaldes). En el relevamiento realizado se identificó una diferencia en términos de disponibilidad de la información existente entre los dos casos seleccionados. Para la Intendencia de Montevideo como para los Municipios de la capital departamental la información se encuentra disponible en páginas web, evidenciando una de comunicación de carácter profesional, no así para los Municipios de Salto, los cuales en su mayoría no tienen página web, y en el caso de la Intendencia de Salto, la información disponible es muy escueta, o no está actualizada.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una contextualización de los casos seleccionados (Salto y Montevideo), luego se presentan los resultados obtenidos, en el punto cuatro se discuten y finalmente se plantean un conjunto de conclusiones y reflexiones finales.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS CASOS

Uruguay es un país con una población de 3.499.451 personas (INE, 2023) cuya superficie es de 176.215 km². Montevideo es la capital del país con una población de 1.319.108 y una superficie de 525,24 km². Desde el punto de vista administrativo, el territorio del país está dividido en 19 departamentos, dentro de los cuales encontramos las capitales departamentales (sedes de los gobiernos de este nivel) y otras localidades o ciudades (en general pequeñas) que componen el interior del departamento.

A esta división se le corresponden actualmente tres niveles de gobierno estructurados dentro de la lógica de un régimen unitario. Los niveles son: Nacional, Departamental y Municipal. El gobierno nacional se organiza en función de los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial. A nivel departamental hay 19 Intendencias Departamentales encargadas de la función administrativa y las respectivas Juntas Departamentales que son órganos pluripersonales encargados de la función legislativa en cada uno de los departamentos. Finalmente, desde el año 2010, se ha puesto en funcionamiento un tercer nivel de gobierno, el municipal. Una característica saliente de este nivel es que no todo el territorio está municipalizado y que ha tenido un avance gradual en la cantidad de territorio municipalizado desde su creación. Actualmente son 125 municipios, algunos ubicados en capitales departamentales y otros en centros poblados y territorios del interior de los departamentos. Un elemento que cabe resaltar de la creación de este nivel de gobierno en Uruguay es que tiene como objetivo implícito la generación de espacios de cercanía y participación ciudadana. El mapeo que se realizó en los departamentos de Montevideo y Salto corresponde a los niveles de gobierno departamental y municipal, no considerándose aquellos espacios creados por el gobierno central para funcionar en alguno de estos departamentos.

La historia del Uruguay muestra una sociedad civil comparativamente más débil que en otros países de la región, observándose una sociedad política fuerte que precede a la sociedad civil y monopoliza la toma de decisiones, generando una sociedad civil subsidiaria a ella. A lo largo de su historia, Uruguay ha mostrado una sociedad centralista y macrocefálica en donde las decisiones principales se generaban en la capital del país y bajaban en cascada hacia los demás territorios. Sus fuertes (y tempranos) Estados benefactores combinados con una tradición partidocrática colocaron a los políticos en el centro de la escena (Caetano, 1987) y a la ciudadanía (organizada y no organizada) desempeñó en un papel pasivo que limitaba su incidencia al periodo electoral (Bayce, 2005) con la salvedad de su larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa (González, 2008).

En las últimas décadas, sin embargo, Uruguay acompañó las tendencias de otras democracias contemporáneas de apostar hacia procesos descentralizadores y de empoderamiento de comunidades locales, generando instancias de toma de decisiones en los propios territorios. Sin embargo, ni las innovaciones institucionales participativas, ni los procesos de creación de municipios fueron el resultado de una sociedad civil organizada y activa que reclamó por su existencia. De esta forma, el desafío de generar una articulación virtuosa entre ciudadanía y gobierno es un proyecto que se visualiza como de mediano y largo plazo.

1.1. Los casos seleccionados

Montevideo es la capital del país con una población de 1.302.954 habitantes (INE, 2023). Con la llegada del Frente Amplio por primera vez a la Intendencia en 1990 junto a Tabaré Vázquez, el gobierno de la ciudad inició un proceso de descentralización participativa del departamento. Ese proceso se inició a principios de la década del noventa con un diseño que implicó la división de la ciudad en 18 zonas y la creación en cada una de ellas de Centros Comunales Zonales (CCZ), Concejos Vecinales (CV) y Juntas Locales (JL). Desde el comienzo se generaron, además, instancias de participación institucionalizadas como el Presupuesto Participativo y la construcción de planes zonales.

Los CCZ se crean con la finalidad de desconcentrar el aparato político-administrativo transfiriendo algunos trámites municipales, servicios y políticas sociales. Están conformados por un director y el personal administrativo, obrero y técnico, contando a su vez con una superintendencia ejercida por el presidente de la JL.

En lo que respecta a las JL, eran el órgano político de la estructura (a partir del año 2010 han sido sustituidas por la conformación de ocho Municipios), estaban integradas por cinco titulares y triple lista de suplentes, su director era el único cargo rentado y era un delegado de la Intendencia con rango administrativo. Se trataba entonces de un órgano de democracia representativa cuya finalidad era representar al Intendente en la zona, garantizar el pluralismo y decidir las políticas del CCZ (Veneziano, 2007).

En relación con los CV, se trata de órganos consultivos y deliberantes de participación ciudadana integrados por los vecinos de la zona, que son electos directamente por la ciudadanía a través del voto secreto y universal y mediante una elección uninominal de organizaciones sociales y a los vecinos, permitiéndoles tener iniciativa, control y participación en el diseño e implementación de las políticas públicas (Veneziano, 2007).

Este esquema de descentralización del departamento de Montevideo sufre una modificación a partir de la creación del tercer nivel de gobierno, que como se dijo, se pone en marcha en el año 2010 (La ley 18.567 de “Descentralización y Participación Ciudadana” de octubre de 2009) De esta forma, se crean 8 Municipios en Montevideo reagrupando los 18 CCZ que existían y en algunos casos dividiendo alguna de las zonas. En Montevideo, los 8 municipios se crean a instancias de una iniciativa del Intendente Ricardo Erlich, quien decide renovar el proceso de descentralización participativa y es apoyado por la Junta Departamental (Signorelli, 2014).

Desde el comienzo de este proceso de descentralización conducido por el Frente Amplio, a principios de los noventa, se generaron instancias de participación institucionalizadas como el Presupuesto Participativo y la construcción de planes participativos.

Salto es un departamento ubicado en el litoral norte, a 498 km de Montevideo -la capital de Uruguay- con quien conecta por la ruta 3. Limita al oeste con el Río Uruguay, hermanándose con la ciudad fronteriza de Concordia, Argentina, con la que se conecta vía carretera por la Represa de Salto Grande.

Su capital es Salto, y cuenta desde el año 2010 con 6 municipios ubicados en el interior del departamento, ellos son: Belén, Constitución, Lavalleja, San Antonio, Rincón de Valentín y Mataojo. La población departamental es de 136.197 habitantes (INE, 2023), lo que la ubica en el tercer departamento más poblado del país. Se concentra la mayor población en la ciudad. La ciudad capital no ha sido municipalizada ni ha generado otro proceso anterior de descentralización o desconcentración, por lo cual, las experiencias de participación institucionalizadas de la ciudad no se inscriben en un proceso de descentralización de la misma.

Actualmente el departamento es gobernado por el Frente Amplio, a nivel de Municipios, se presentan las siguientes configuraciones: Constitución, Frente Amplio; Belén, Frente Amplio; Rincón de Valentín, Partido Colorado; San Antonio, Partido Colorado; Lavalleja, Partido Nacional y Mataojo, Frente Amplio.

2. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Se mapearon para la ciudad de Montevideo 9 herramientas o espacios participativos para el gobierno departamental de Montevideo, la misma cantidad para los gobiernos municipales de Montevideo. Para el caso de Salto se identificaron 3 instrumentos a nivel departamental y 2 a nivel municipal. (ver Tabla 7)

2.1. El caso del Departamento de Montevideo

2.1.1. Instrumentos participativos del gobierno departamental de Montevideo

Presupuesto Participativo

La implementación del Presupuesto Participativo comenzó en 1990, como parte del proceso de descentralización participativa. Es un programa departamental que se desarrolla e implementa a nivel local desde los ocho municipios. En la votación del Ciclo 2018 del Presupuesto Participativo se incorporó, por primera vez en su historia, la participación electrónica de los y las votantes, a distancia, a través de Internet.

Tabla 7: Instrumentos de participación

	Gobierno Departamental	Gobiernos Municipales
Montevideo	Presupuesto participativo	Cabildos abiertos
	Consejos Vecinales	Gestión asociada de espacios públicos
	Montevideo Participa	Comisiones (mixtas, municipales, vecinales, entre otras)
	Montevideo Lab	Concejos vecinales
	Concejo asesor de Personas Mayores	Comisiones de género
	Concejo de Participación de Personas con Discapacidad	Equipos de equidad y género
	Complejos de gestión compartida con la ciudadanía	Red de Personas mayores
	Programa Fortalecimiento Barrial	Plan de cuidados (Municipio B)
	Gestión participativa de la División Salud	Concejos municipales abiertos territorializados (Municipio B)
Salto	Presupuesto Participativo Salto	Audiencias Públicas Municipales
	Comisiones vecinales	Presupuesto Participativo Municipio de Belén
	Experiencia participativa para adultos mayores	

Fuente: elaboración propia en base a datos secundarios

El proceso tiene dos fases. En la primera, la ciudadanía realiza propuestas. Pueden participar las personas, instituciones u organizaciones sociales, culturales y deportivas sin fines de lucro. En la segunda fase se hace una evaluación de las propuestas, en la que se define cuáles son viables y finalmente, se someten a la votación de los ciudadanos. Las propuestas pueden ser presentadas y votadas de forma presencial y virtual. La ejecución de las mismas, se realiza en los siguientes dos años luego de la elección.

El Presupuesto Participativo (PP) permite a quienes habitan la ciudad proponer y luego decidir –mediante voto secreto– la realización de obras y servicios sociales de interés vecinal, los que se financian con el presupuesto de la Intendencia de Montevideo.

Para el Ciclo 2023 los recursos destinados fueron \$ 27.000.000 (unos 628.000 US\$) para cada uno de los ocho municipios, con un máximo de \$ 4.500.000 (105.000 US\$) para cada propuesta, totalizando una disponibilidad presupuestal de \$216.000.000 (5.023.255 US\$) para todo el departamento.

Concejos Vecinales

Se trata de órganos consultivos y deliberantes de participación ciudadana integrados por los vecinos de las dieciocho zonas de Montevideo. Su funcionamiento está regulado por normativa departamental (Decreto 33.428 y artículo 594). Los concejos varían en número, estando integrados por entre 15 y 40 miembros honorarios, que son electos directamente por la ciudadanía a través del voto secreto y universal y mediante una elección uninominal de candidatos. Sus miembros son honorarios y actúan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas de cada barrio ante autoridades nacionales y municipales.

El funcionamiento de los Concejos es ejercido a través de dos órganos: Plenario y Mesa Ejecutiva, sin perjuicio de las Comisiones Permanentes con cometidos específicos que se crearán en el seno del Plenario. El Plenario es el órgano máximo del Concejo y la Mesa Ejecutiva será la que ejecute lo resuelto por aquel. El plenario sesiona como mínimo una vez al mes.

Las elecciones de Concejos Vecinales se realizan cada dos años junto a las de Presupuesto Participativo.

Montevideo Lab

Montevideo Lab (MVD LAB) surgió en 2018 y es el Laboratorio de Innovación de la Intendencia de Montevideo, un espacio dedicado a promover, acompañar y articular procesos de participación e innovación. El laboratorio promueve la identificación de problemáticas ciudadanas y posibilita, a través del uso de distintas herramientas, la creación de soluciones creativas, desarrollando procesos participativos e innovadores.

A través de diferentes iniciativas, se reúne a personas y colectivos con diferentes experiencias, saberes y habilidades para abordar desafíos sociales a través del trabajo experimental con metodologías de innovación, diseño y prototipado. Se trabaja por proyectos. Algunos de estos son: La Ciudad (Laboratorio de Innovación de la Economía del Cuidado), Z media Lab (un proyecto de comunicación ciudadana para jóvenes) y actividades de innovación, diseño y prototipado desde la mirada de la niñez.

Montevideo Participa

Es una plataforma virtual de participación que funciona en la órbita del Montevideo Lab y se creó en 2018 con el nombre de Montevideo Decide, la cual tuvo por objetivo mejorar la calidad de las decisiones públicas a través de mecanismos de democracia participativa, por medio de un canal de participación directa y permanente con la ciudadanía. La plataforma contaba con diferentes módulos de participación: Consulta Ciudadana, Debates, Ideas, Presupuesto Participativo y también Espacios de Colaboración (“voluntariado”, para ejecutar acciones como ser apoyo a una tarea, limpieza de un lugar, etc.). Actualmente la plataforma tiene por nombre Montevideo Participa y se restringieron algunas de las opciones iniciales como el componente Ideas. La plataforma actual impulsa debates (no son resolutive) y es el medio para votar electrónicamente las propuestas del Presupuesto Participativo. Su ámbito de ejecución es el Montevideo Lab.

Consejo Asesor de Personas Mayores

El Consejo Asesor de Personas Mayores es un espacio de participación, intercambio y asesoramiento de la sociedad civil organizada dentro de la órbita de las políticas que lleva adelante la Secretaría de las Personas Mayores de la Intendencia de Montevideo.

La conformación de este Consejo tiene como antecedente la Resolución N° 6073/04 del 13 de diciembre de 2004, que creó el Consejo Asesor del Adulto Mayor, espacio que se había discontinuado años atrás.

El Consejo Asesor, que funciona periódicamente desde el año 2017, está integrado por representantes de las dieciocho zonas territoriales del departamento de Montevideo, designados directamente por las redes de personas mayores vinculadas a los centros comunales zonales de los municipios.

Su objetivo es generar un grupo de líderes de organizaciones de personas mayores de Montevideo para la discusión, control y evaluación de programas dirigidos a este segmento etario.

Concejo de Participación de Personas con Discapacidad

El Concejo de Participación de Personas con Discapacidad se creó dentro de uno de los ejes del primer Plan de Accesibilidad de Montevideo, el eje de Participación, Accesibilidad e Inclusión. La asamblea constitutiva se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2019 y las organizaciones de y para personas con discapacidad pudieron elegir a los/as concejales/as que integrarían dicho Concejo. El Concejo está legitimado y reglamentado por la Junta Departamental de Montevideo (decreto 37585).

El objetivo del órgano es avanzar en los procesos de participación ciudadana y en la construcción de políticas relacionadas con la discapacidad. Las recomendaciones y decisiones de este órgano no son vinculantes. Tiene reuniones plenarias y también se organiza en comisiones temáticas.

Los miembros del Concejo son electos cada dos años y tienen cargos honorarios. Se pueden postular para integrarlo personas en situación de discapacidad o familiares de personas en situación de discapacidad mayores de 16 años, de forma individual o en representación de una organización de personas con discapacidad o para personas con discapacidad.

Espacios de gestión compartida con la ciudadanía

La Intendencia de Montevideo gestiona de forma conjunta con la ciudadanía distintos espacios públicos como parques (Parque Baroffio y Parque Punta Yeguas) y complejos deportivos, culturales y de promoción de salud (Complejo Municipal SACUDE y Complejo Cultural Crece Flor de Maroñas). Estos últimos dependen de la Secretaría de Descentralización Cultural de la IM, que tiene como uno de sus objetivos “asegurar el desarrollo de los centros culturales cogestionados junto a la sociedad civil, brindando infraestructura, recursos humanos, información y formación en Gestión Cultural” (IM, 2024).

Los complejos cuentan con amplias y modernas infraestructuras (que incluyen instalaciones deportivas, centros de salud y espacios para la realización de talleres y espectáculos) y están ubicados en las periferias de la ciudad. Los espacios son gestionados conjuntamente entre representantes de la IM y representantes vecinales, electos por vecinas y vecinos cada dos años. Además de contar con apoyo en recursos humanos y materiales, tienen un presupuesto propio anual de funcionamiento.

Programa Fortalecimiento Barrial

El programa depende del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo y se propone promover políticas públicas de cercanía mediante el trabajo sostenido con vecinas y vecinos en distintos “microbarrios” de la ciudad. Apuesta al fortalecimiento del tejido comunitario y a establecer, o reestablecer en los casos en que esta ha sido fragmentada, la confianza en la institucionalidad. Se busca la problematización y co-construcción de las demandas que surgen de vecinas y vecinos, y de las organizaciones sociales que trabajan a nivel territorial.

Es llevado adelante por equipos de técnicos y técnicas sociales con referencia a territorios y las estrategias de trabajo varían de acuerdo con el territorio, facilitando espacios de coordinación que han tomado forma de mesas barriales, mesas locales, comisiones emergentes (centradas en temas particulares), además de integrarse a redes preexistentes de trabajo.

Para desarrollar las distintas acciones que se definen a nivel local, se coordina con las distintas unidades de la Intendencia de Montevideo, y también con otros actores, del gobierno local, nacional, instituciones privadas, organizaciones sociales y la academia, entre otros.

Gestión participativa de la División Salud

La División Salud de la Intendencia de Montevideo tiene una propuesta de gestión participativa que se articula a partir de un Plan Departamental Participativo de Salud, el cual fue desarrollado para el último quinquenio (2021-2025) en una modalidad que implicó el desarrollo de 40 encuentros y talleres participativos en donde participaron funcionarios de la División Salud y de los Municipios, integrantes de las redes de salud, organizaciones sociales y vecinos/as interesados/as en temas de salud. La ejecución del Plan, nutre, a su vez, otros espacios de trabajo de la División en los que participa la comunidad como ser: Redes de Salud de Territorio, Grupos de Salud, Espacios congestionados (SACUDE, CRECE, Casa Comunitaria de Salud), proyectos que surgen de la comunidad, Mesas barriales y Espacios institucionales.

2.1.2. Instrumentos participativos de los gobiernos municipales de Montevideo

Municipio B

Plan de Cuidados Municipio B

En su Plan de Desarrollo Municipal 2020 - 2025 el consejo municipal propuso “Construir un plan de cuidados municipal junto a los colectivos feministas, redes de cuidados, de personas mayores, de infancia y adolescencia, revalorizando la reproducción de la vida, la eco-dependencia y la corresponsabilidad como elementos centrales en el derecho a la ciudad.” (Municipio B, 2021: s/p). El plan cuenta con cinco dimensiones, en primer lugar, un diagnóstico participativo del territorio, etapa desarrollada en 2021 que implicó la implementación de encuestas, entrevistas y diálogos sobre cuidados. La segunda dimensión se vincula a infraestructura urbana y social, conllevó la realización de un mapeo de actores y la sistematización de datos, esta fase fue desarrollada en 2021 de cara a la constitución de un polígono de cuidados.

La tercera dimensión consiste en una campaña sobre corresponsabilidad de los cuidados, en ese marco se desarrolló la campaña #MiBalcónFeminista, durante marzo de 2022, balcones, puertas y ventanas de las casas del Municipio B se vistieron con balconeras con la consigna mencionada, expresando su compromiso con la igualdad de género desde sus hogares o sus lugares de trabajo. La cuarta dimensión se centra en una formación en cuidados desde una perspectiva feminista, así el 3 de octubre de 2022 culminó el programa de formación para la igualdad de género con foco en los cuidados, desarrollado de forma articulada entre el Municipio B y la Asesoría de Género de la Intendencia de Montevideo. La última fase se centra en el fortalecimiento de comercios de cercanía del Municipio, de cara al desarrollo de un trabajo que vincule economía y perspectiva feministas (Municipio B, 2022).

La implementación del plan requiere de la articulación del Municipio con otros actores, a saber: Intendencia de Montevideo; Instituciones públicas en el territorio; Organismos de cooperación internacional; Organizaciones de la sociedad civil; Redes de organizaciones y la Academia. La principal fuente de financiación del plan se corresponde con el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Municipio B, 2021, 2022, 2023).

Uno de los ejes de trabajo del Plan (Municipio B, 2022) consiste en asambleas barriales, encuentros, talleres y relevamientos participativos para poner en valor el rol de los cuidados para la vida.

Mecanismos de gestión asociados

El Municipio B de la ciudad de Montevideo implementa mecanismos de gestión asociados - los que fueron definidos al principio de este apartado.

- Comisión de gestión asociada de la Biblioteca Popular Morosoli

La Comisión de gestión asociada de la Biblioteca Popular Morosoli está integrada por el Concejo Vecinal 2, el colectivo “Amigos de la Morosoli” y el Municipio B y su cometido es participar en la planificación y gestión la Biblioteca Popular Morosoli para brindar a la comunidad actividades que enriquezcan la participación, la vinculación con la biblioteca y el intercambio social y cultural.

- Comisión Mixta Interinstitucional en Derechos Humanos del Municipio B - Proyecto Alba

La Comisión mixta interinstitucional tiene el cometido de coordinar las acciones y profundizar en la ejecución del Proyecto Alba: audioguía de las memorias, así como la definición, intercambio y desarrollo de acciones dirigidas al rescate de la memoria del pasado

reciente, focalizado en los espacios de memoria ubicados en el territorio del Municipio B. Este espacio es presidido por el Municipio B y está integrado por representantes de la Junta Departamental; del Concejo Vecinal 1 y 2, de la Intendencia de Montevideo y representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos humanos

Comisión Especial Delegada "Gestión del Sitio Histórico-Cultural Reus-Ansina"

Es de carácter honorario y en conformidad con el Art. 278 de la Constitución de la República, Gestión del Sitio Histórico-Cultural Reus-Ansina. Entre sus competencias se destaca impulsar un proyecto cultural con la idea fuerza de reparación simbólica por los daños económicos, sociales y culturales producidos por la desaparición del patrimonio arquitectónico y cultural causados por el desalojo de la comunidad afro-uruguaya que desarrollaba en este barrio, como en otros cercanos su vida cotidiana y producción cultural; impulsar y generar nuevas capacidades en las familias destinatarias y en grupos de la comunidad afro, a los efectos de desarrollar emprendimientos culturales y turísticos, como alternativas laborales; promover como parte del proyecto cultural, actividades económicas en el área del turismo social y cultural, así como acciones que combatan todas las formas de racismo, xenofobia y discriminación, con especial énfasis en las dirigidas a los afrodescendientes.

Concejos municipales abiertos territorializados

El municipio tiene 8 barrios, en cada barrio una vez al mes se desarrolla el consejo municipal como acto de gobierno, tomando definiciones sobre las problemáticas, las ferias, los comercios, sobre los diferentes temas que estén en ese momento en la agenda de gobierno. Se desarrollan con convocatorias abiertas y micrófono abierto, donde todos los vecinos y vecinas, representantes de organizaciones participan. El objetivo de estos consejos, al decir de la Alcaldesa del Municipio, es que sea “un mecanismo de cercanía, de interacción, de un municipio de puertas abiertas, de escucha, donde intercambiamos con la ciudadanía, con las organizaciones, muchas organizaciones también vienen a plantearnos determinados temas, solicitudes de apoyo, declaraciones de interés municipal, apoyos para festivales, encuentro”.

Municipio D

Comisiones temáticas y espacios de trabajo del Municipio D

Uno de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal 2020- 2025 es “Promover la integración social y la participación de la ciudadanía” (página web del Municipio D), y entre las acciones para su implementación se señala que se promoverá y acompañará la actividad de las redes locales temáticas y territoriales, así como la participación colectiva de las mujeres a través del Equipo de Equidad.

Las redes temáticas, de las que participan fundamentalmente referentes de organizaciones o colectivos vecinales del territorio, son las siguientes: Comisión de Comunicación; Mesa de Diversidad; Comisión de Patrimonio, Equipo de Igualdad y Género y Mesa de Afrodescendencia “Tadjou”. Tienen una frecuencia de reunión mensual.

También existen redes vinculadas a franjas etáreas: Infancia, Adolescencia y Mesa temática de Personas Mayores, en las que se coordinan actividades y se organizan y llevan adelante otras propias de cada red. Lo mismo ocurre con las redes relacionadas con subzonas o barrios, como son la Red Villa Española y el Nudo Cerrito de la Victoria. En estos casos, hay una participación mixta entre organizaciones de la zona y vecinos y vecinas, que la integran a título personal.

El Plan Cuenca Casavalle es otro espacio de coordinación con mirada territorial, que, si bien tiene una representación fundamentalmente técnica, de referentes institucionales de distintos niveles de gobierno, recientemente también incorporó la participación de la Intersocial Casavalle y del Plenario de Vecinos.

Municipio G

Redes temáticas y espacios de trabajo

Además de apoyar al funcionamiento de los Concejos Vecinales, el municipio tiene como una de sus prioridades el “fortalecimiento de redes y comisiones”, según señala el Plan de Desarrollo Municipal 2020- 2025 (página web del Municipio G). Las redes temáticas existentes, son: Primera infancia; Comisión Ambiental, Red de Salud; Equipo de Equidad y Género, y Personas Mayores (que cuenta a su vez con un espacio de participación e inclusión ciudadana de las personas mayores).

La integración de estos espacios es variada. Hay algunos, como la Comisión Ambiental, que están integrados fundamentalmente por integrantes del Concejo Municipal, representantes de los Concejos Vecinales y técnicas y técnicos del municipio.

Otros, como es el caso de Salud y Primera Infancia, también cuentan con la participación de referentes de organizaciones sociales del territorio vinculados a la temática. En el caso de salud, participan integrantes de los diferentes efectores de salud públicos y privados del territorio municipal, y vecinas y vecinos.

En tanto, existen otras redes y comisiones fundamentalmente integradas por vecinas, vecinos (que no tienen por qué integrar el Consejo Vecinal) y que son apoyadas por personal técnico del municipio. Este es el caso de la Red del barrio Lavalleja y la Red Peñarol. Son espacios de trabajo de instituciones, organizaciones y vecinas y vecinos que buscan mejorar los barrios con proyectos y acciones colectivas.

En Peñarol funciona asimismo la Comisión Especial Permanente del Casco Histórico-Ferrovionario de Peñarol, que es un ámbito de participación para la gestión (identificación, valoración y protección) del patrimonio arquitectónico y urbanístico. En ella están representadas instituciones públicas y de la sociedad civil relacionadas con el área patrimonial.

También existe una red de cultura comunitaria, integrada por colectivos vecinales que tienen una misma visión acerca de la mejor manera de promover el desarrollo socio-cultural.

Municipio A

Red de Discapacidad y Salud Mental

Es un espacio que fomenta la participación de las organizaciones, instituciones, técnicas/os, personas en situación de discapacidad y sus familiares, así como personas que sin tener una discapacidad se encuentren sensibilizadas por la temática, buscando favorecer la planificación y coordinación de acciones.

Inter-Red de Adultos Mayores

El fin primordial de la red es lograr la integración social y cultural en donde las personas mayores participen en la co-gestión. La misma está integrada por grupos de abuelos, asociación de jubilados, grupos de teatro, grupos de coro, clubes, policlínicas, etc.

Equipo de Equidad y Género

Está integrado por las Comunas Mujer de los centros comunales 14, 17 y 18 y el equipo técnico del Municipio.

Municipio C

Para implementar las acciones definidas en el Plan de Desarrollo Municipal, se organizan en cuatro comisiones, una por cada línea estratégica, encargadas de planificar y coordinar el trabajo.

Cada comisión cuenta con mesas de trabajo temáticas que se ocupan de los temas específicos y cotidianos que se priorizan en cada área. En este periodo funcionan las comisiones: 1) Un mejor lugar para vivir, que trabaja sobre la línea estratégica 1: Mantener y mejorar la infraestructura y los servicios básicos municipales y promover el desarrollo urbano. 2) Construyendo convivencia, que trabaja sobre la línea estratégica 2: Impulsar la construcción de ciudadanía con participación social. 3) El cambio cultural posible, que trabaja aspectos vinculados a la salud y el cuidado del ambiente. 4) Municipio facilitador de acceso al trabajo, trabaja sobre la línea estratégica 4 orientada a apoyar emprendimientos productivos y laborales, así como promover el desarrollo cultural, turístico y económico.

Municipio CH

Las comisiones de trabajo del Concejo Vecinal 4 son las siguientes: Comisión de Seguridad, tránsito y transporte, ambiente; Comisión de Patrimonio y cultura; Comisión de Niñez, juventud, adulto mayor e inclusión; Comisión de Participación y políticas sociales.

Las Comisiones de trabajo del Concejo Vecinal 5 son las siguientes: Comisión de Comunicaciones y Difusión; Comisión de Cultura y Turismo; Comisión de Género; Comisión Medio Ambiente y Bienestar Animal; Comisión Obras y Servicios; Comisión Políticas Sociales; Comisión Deporte y Salud; Comisión Seguridad y Convivencia Ciudadana; Comisión De La Casona; Comisión de EPZ; Comisión De los Pocitos; Comisión de 300 Años Montevideo; Comisión de Arte 5 (Municipio CH, 2024).

Municipio F

En este municipio funciona el Concejo Vecinal de la Zona 9 integrado por 28 participantes titulares y 22 suplentes. Además, en el municipio se convoca anualmente a la instancia de participación y rendición de cuentas prevista por decreto departamental, los Cabildos.

Las comisiones de trabajo de este Concejo Vecinal son: Comisión de obras, servicios, hábitat y medio ambiente; Comisión de salud medio ambiente y bienestar animal; Comisión de cultura y deporte; Comisión de familia, género y equidad; Comisión trabajo y desarrollo productivo; Comisión de ética

Municipio E

Concejos Vecinales

El Concejo Vecinal de la Zona 7 funciona las siguientes comisiones: Comunicación, Cultura y Patrimonio, Seguimiento y Control (obras y convenios), Medio Ambiente, Convivencia Ciudadana, Carnaval y Tránsito.

Mesa de Equidad y Género

Como se mencionó al principio de este apartado, funciona también en este municipio la Mesa de Equidad y Género, cuyos objetivos ya fueron esbozados. Está compuesta por concejales/as municipales, concejales/as vecinales, representantes de las Comisiones de Mujeres de las zonas 6, 7 y 8, Áreas Sociales de los CCZ 6, 7 y 8, el Municipio E, Cedel Carrasco y otras organizaciones de la sociedad civil.

2.2. El caso del Departamento de Salto

2.2.1. Instrumentos de participación en el gobierno departamental

Se mapearon para la ciudad de Salto 3 herramientas participativas, ellas son: Presupuesto Participativo de Salto, Comisiones vecinales y Experiencia participativa para adultos mayores. El Presupuesto Participativo es el único mecanismo de carácter vinculante, los otros dos instrumentos se mantienen en la esfera de la información y la consulta. Los tres apelan a componentes de deliberación que permitan discutir y priorizar necesidades.

Presupuesto Participativo de Salto

El Presupuesto Participativo en Salto se realiza en ciclos bianuales, lo promueve el gobierno departamental (segundo nivel de gobierno) desde la Dirección del Departamento de Desarrollo Social. Convoca a vecinos, organizaciones e instituciones de diferentes zonas de la ciudad y localidades del interior (zonas municipalizadas y zonas no municipalizadas). Los proyectos financiados en el marco del Presupuesto Participativo abordaron aspectos recreativos, culturales, socio-educativos, ambientales y sanitarios. El proceso se divide en cinco etapas: 1- difusión del Programa Presupuesto Participativo, 2- elaboración de ante-proyecto, 3- presentación de proyectos, 4- elección de proyectos, 5- seguimiento de los proyectos. El equipo técnico de la Intendencia de Salto, del Departamento de Desarrollo Social, acompaña las diferentes etapas que han sido mencionadas.

El nivel participativo es decisorio y vinculante. El papel de la deliberación se identifica en una primera etapa, previo a presentación de los proyectos, donde los y las participantes analizan y priorizan las necesidades de los distintos barrios que componen la Mesa Zonal o vecinos organizados en sus distintas formas, elaborando una o más propuestas que tengan en cuenta aquéllas de mayor interés o impacto para un barrio en particular o la zona en general.

Se define al Programa del PP como un “instrumento/herramienta que promueve la ciudadanía; impulsa la autogestión y organización de los vecinos en la búsqueda democrática de soluciones a sus necesidades e inquietudes, mediante la ejecución de proyectos zonales”.

El formato presencial, aunque la primera edición de PP en el periodo de gobierno actual se inició en contexto de pandemia. En la edición 2022-2023 se ejecutaron 15 proyectos y se llegó a un total de 3.307 votos en el acto electoral.

Un aspecto novedoso del proceso radica en que en la etapa de difusión del Programa que implica la presentación del mismo a vecinos, organizaciones, e instituciones de cada zona, se desarrollan instancias de reuniones, contacto cara a cara, entrevistas, a efectos de relevar fortalezas, debilidades, necesidades de las familias, instituciones, organizaciones de la zona, barrio, institución.

Comisiones Vecinales

Los primeros registros formales de las Comisiones Vecinales en el Departamento de Salto datan de 1970. En la Intendencia hay 176 comisiones vecinales registradas y se categorizan por comisiones vecinales que: funcionan regularmente, las que están conformadas pero no realizan actividades, y otras donde solo se reconocen a referentes de los barrios porque las comisiones dejan de funcionar. A su vez, existe el Departamento de Comisiones Vecinales y desde 2005 se han creado coordinadoras de comisiones vecinales. En el departamento se coordina la región Norte, Sur, Este, Centro, Extremo Este, Hortofrutícola e Interior (esta última abarca localidades del interior que quedaron fuera de la cobertura de los municipios).

Las Comisiones Vecinales se integrarán con los siete integrantes electos según la respectiva Ordenanza y funcionarán con los titulares presentes o, en su defecto, los respectivos suplentes. Este mecanismo gestiona la descentralización de servicios de la Intendencia y se atienden temas de Seguridad Ciudadana, colaborando en la reapertura y funcionamiento de los Destacamentos Departamentales. Las Asambleas Generales serán convocadas mediante aviso a los vecinos y vecinas, a través de los medios de prensa y cartelería en comercios u otras organizaciones del barrio.

Este es un proceso altamente deliberativo basado en reuniones en donde se abordan necesidades específicas de los territorios: temas de interés común, como la seguridad, el mantenimiento de espacios públicos y la mejora de la calidad de vida en sus comunidades. El objetivo es generar propuestas o realizar reclamos a las autoridades competentes. La frecuencia de las reuniones depende de la organización del grupo, siendo algunas semanales o mensuales, y algunas solo cuando es necesario.

En los últimos años este mecanismo se ha estado debilitando, debido a la baja participación de vecinos y vecinas, que no suelen convocarse a no ser que existan dificultades específicas en cada localidad.

Experiencia participativa para adultos mayores

En esta experiencia la Intendencia de Salto, por medio de la Dirección de Desarrollo Social, en coordinación con el área de Género y Generaciones y la Universidad de la República (UDELAR), a través de la Facultad de Psicología, Ciencias Sociales, Enfermería y otras instituciones estatales, se decidió implementar un Espacio Diurno para adultos mayores en el Hogar del Adulto Mayor, con propuestas lúdicas y recreativas.

Los objetivos de la propuesta se concentran en promover la socialización y la inclusión a la vez que se realizan actividades para garantizar el bienestar físico y mental, con la implementación de talleres en diversas temáticas como manualidades, música, danza y actividad física. Así como también instancias de paseos recreativos y visitas a teatros. Logrando también un espacio de esparcimiento para los adultos mayores, organizando otras actividades que les permitan romper con la rutina diaria. Esta propuesta está dirigida a residentes del hogar y personas adultas mayores a partir de los 60 años que voluntariamente decidan participar.

En el último tiempo, esta experiencia participativa ha estado en declive debido a las esporádicas reuniones y a la baja participación de instituciones participantes.

2.2.2. Instrumentos de participación en los gobiernos municipales

Para los Municipios de Salto se identificaron, por una lado, una experiencia de Presupuesto Participativo en el Belén, que se desarrolla de manera bianual y es de carácter vinculante; y, por el otro, Audiencias públicas en los 6 Municipios⁵⁴, constatando que las experiencias participativas a nivel municipal son escasas.

54- Ver descripción en el apartado de municipios de Montevideo.

Presupuesto Participativo Belén

El Municipio de Belén está ubicado en la zona noroeste del departamento de Salto, sobre la costa del Río Uruguay, a 87 kilómetros de la capital departamental. El Municipio cuenta con

2.269 habitantes, el 97,9% de la población es urbana. El 48,4% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, un 1% menos del promedio departamental, pero por encima del promedio nacional (OPP, 2024)

El Presupuesto Participativo de Belén se realiza en ciclos bianuales, lo promueve el gobierno municipal de Belén, con fondos propios. Se destinan 300.000 pesos uruguayos en cada edición.

El proceso implica una etapa de difusión por barrios, por grupos de vecinos, por instituciones, luego se presentan los proyectos, el Municipio les otorga un aval y se avanza hacia una etapa de elección en la cual se pueden votar hasta un máximo de tres proyectos.

En la edición correspondiente al año 2022, se presentaron 15 proyectos, de los cuales fueron aprobados y financiados 3. Participaron de la instancia de votación 400 personas.

El objetivo del PP, al decir del Alcalde, es buscar qué es lo que quiere la gente, promover que las personas sean parte del proceso descentralizador y de la toma de decisiones. Los temas abordados por los proyectos se vinculan al deporte, la cultura, la infraestructura urbana. Las demandas que no son financiadas por PP son recogidas por el municipio para ser consideradas en la medida de sus posibilidades en los planes anuales municipales.

Audiencias Públicas Municipales

De acuerdo con la normativa de Descentralización y Participación Ciudadana, los Municipios —como ya fue expresado líneas más arriba— se ven mandatados a realizar audiencias públicas de manera anual. Esta es uno de los mecanismos de participación formalmente establecidos en la normativa, que, como se mencionó, no se explicita cómo deben realizarse, ni qué rol tiene la ciudadanía en el marco de los mismos.

La información a la que se pudo acceder solo permite conocer que las mismas se realizan, pero no se obtuvo información respecto a cómo se desarrollan particularmente en cada municipio.

3. DISCUSIÓN

¿Cuáles son y qué características tienen los instrumentos participativos en los casos estudiados?

Un primer aspecto a abordar es el carácter (vinculante-consultivo) de las propuestas, en ese sentido, los mecanismos de participación identificados en el estudio evidencian la presencia de instrumentos “clásicos” de participación ciudadana institucionalizada como son los Presupuestos Participativos, que obligan a la toma de decisiones del gobierno (dado su carácter vinculante), otro conjunto de mecanismos se circunscriben al ámbito de la consulta y la información, como los Concejos municipales abiertos territorializados, las Comisiones Vecinales, los Concejos asesores. Un tercer conjunto de herramientas lo componen aquellas experiencias donde la gestión de la política pública se desarrolla de manera conjunta entre el gobierno departamental y/o municipal y la sociedad civil organizada; como los espacios públicos y centros culturales cogestionados y los mecanismos de gestión asociada que se identificaron en algunos municipios.

Otro aspecto relevante para el análisis se refiere al rol de la deliberación en los procesos participativos. En la literatura especializada se identifican tensiones importantes entre convocatorias dirigidas a ciudadanos/as individuales y aquellas orientadas a organizaciones sociales, así como entre dispositivos que se limitan a la expresión de preferencias (donde la participación se agota en la presentación de propuestas sin instancia de discusión) y aquellos que promueven la construcción de meta-preferencias (en los cuales los/as participantes elaboran diagnósticos y priorizan acciones a partir de procesos deliberativos que ponen en juego y reformulan sus preferencias iniciales).

En el caso de Uruguay, los mecanismos de toma de decisión ciudadana han tendido a privilegiar formatos de participación individual, en los que se expresan preferencias que luego son sometidas a elección, sin una fuerte presencia ni obligatoriedad de instancias deliberativas. Este ha sido, por ejemplo, el modelo predominante en los Presupuestos Participativos y en algunos espacios digitales como el componente Ideas de Montevideo Participa, que, si bien preveía foros opcionales para la discusión o el comentario de propuestas individuales, no establecía su carácter obligatorio ni articulaba instancias de deliberación colectiva.

Por otro lado, existe una gama de instrumentos con un componente deliberativo más robusto de carácter consultivo, a nivel departamental se pueden observar los Concejos Vecinales en Montevideo o las Comisiones Vecinales en Salto, Concejos asesores de personas mayores de Montevideo, Concejo participativo de personas con discapacidad de Montevideo; a nivel municipal se pueden identificar

los Concejos Municipales abiertos territorializados, las Asambleas barriales, Comisiones temáticas, Redes temáticas. Cabe destacar que la información disponible no permite ahondar en las características de estas instancias, ni en los componentes de los espacios de deliberación. Pensar el diseño de la deliberación resulta fundamental para asegurar algunos elementos vinculados a quiénes pueden hablar, cómo será la escucha, para abrirse a todas las voces, puntos de vista y saberes, qué estilos de comunicación van a ser valorados, cómo se abordarán los conflictos.

Finalmente, como elemento innovador, podemos destacar a nivel municipal podemos dos mecanismos, en primer lugar, el Plan de Cuidados del Municipio B de Montevideo, resulta interesante en términos de innovación en dos sentidos, por un lado, por sus características de co-creación de las políticas públicas, y por otro por ser innovador en trabajar sobre la temática de cuidados a escala municipal. El Plan de Cuidados del Municipio B incluye componentes de participación en sus 5 dimensiones. En segundo lugar, se destacan los Concejos municipales abiertos territorializados, presentan rasgos innovadores en relación con su impronta descentralizadora.

A nivel departamental, Montevideo Participa como experiencia participativa que incorpora tecnologías digitales resulta innovadora, constituyendo el principal mecanismo de participación en línea de la ciudad de Montevideo. Algunos estudios realizados sobre este instrumento han detectado que la plataforma permite desplegar espacios de colaboración y, en los foros, mejorar las ideas propuestas. Otras fortalezas del mecanismo radican en evitar en el diseño la fragmentación del territorio y el desarrollo de proyectos a escala de ciudad (Del Prado y Suárez, 2023).

Asimismo, se destaca a nivel departamental el incremento de espacios públicos de gestión conjunta entre el gobierno y la ciudadanía. En este sentido, se observa que las primeras iniciativas cogestionadas surgen mayormente por el impulso de la ciudadanía organizada, consolidándose, finalmente, como una política participativa institucionalizada (Bua y Bussu, 2021).

¿Cuál es la tendencia de los últimos años en relación con estos mecanismos?

Se constata una escasa presencia de instrumentos participativos a escala municipal en Salto, no así en Montevideo, donde se pudieron identificar distintas experiencias en el tercer nivel de gobierno. Esto podría tener su explicación en la experiencia que tiene Montevideo en términos de descentralización participativa, dado el proceso que inició en la década del 90 con la creación de los Centros Comunales

Zonales (que divide Montevideo en 18 zonas) y los Concejos Vecinales de la mano de ampliar los procesos de participación ciudadana (Veneziano, 2008). No obstante, la revisión de la literatura sobre estudios de participación institucionalizada en el tercer nivel de gobierno en Uruguay evidencia que es uno de los principales déficits del proceso, aun cuando la participación ciudadana constituye el segundo principio fundamental de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana aprobada en el país en el año 2009 (Ferla 2016, González 2019, Minteguiaga y Robaina 2023).

Cabe mencionar que en Uruguay ha sido la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la figura que acompañó de cerca el proceso de descentralización municipal, trabajando en la planificación, gestión de recursos y articulación de política pública. Desde esta oficina y específicamente a través del Programa Uruguay Integra durante el periodo 2015-2019 se apoyó fuertemente la descentralización territorial y la participación ciudadana, implementando las siguientes líneas de trabajo: 1- Agendas Municipales de Cultura (2016-2019), un instrumento que buscó fortalecer la gestión municipal para el desarrollo de la cultura local con participación ciudadana, 2- Espacios Públicos, procuró crear o mejorar las infraestructuras de los espacios públicos municipales, promover la participación ciudadana y el trabajo coordinado con el gobierno departamental y los actores del territorio; 3- Fondos de iniciativas locales, tuvo el objetivo de fortalecer al gobierno municipal en su capacidad de gestión participativa, a través de la capacitación en gestión de proyectos, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de las iniciativas locales implementada; 4- Gestión Participativa, cuyo objetivo consistió en apoyar al diagnóstico y diseño participativo de soluciones locales (OPP, 2024). Ese impulso identificado en el segundo periodo del Presidente Tabaré Vázquez del Frente Amplio no fue continuado durante el gobierno de Luis Lacalle Pou desarrollado entre 2020 y 2024.

¿En qué medida se están integrando componentes virtuales a los procesos? ¿Qué implicancias tiene esta eventual incorporación de lo virtual en materia de diseños?

Una primera constatación se refiere a la diferencia en el grado de desarrollo de los mecanismos virtuales de participación entre Montevideo y Salto. Mientras Montevideo cuenta con un laboratorio de innovación que incorpora un fuerte componente digital —dentro del cual se inserta la plataforma *Montevideo Participa*, concebida como una herramienta destinada a transversalizar y fortalecer la participación ciudadana en el gobierno departamental—, Salto carece de espacios o instrumentos digitales orientados a promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En Montevideo, la Plataforma Montevideo Participa es el medio más importante de participación digital, albergando la parte digital de las votaciones del Presupuesto Participativo, así como debates y otros componentes.

Las implicancias dependen en gran medida del diseño institucional de los procesos y del nivel de integración logrado entre las dimensiones virtual y presencial. Del Prado, Suárez et al. (2023) destacan, por ejemplo, la necesidad de incorporar espacios presenciales en el instrumento *Ideas* de Montevideo Participa, con el objetivo de reducir los efectos de la brecha digital. Al mismo tiempo, los autores valoran positivamente la existencia de foros en línea donde se generaban discusiones en torno a las propuestas, un rasgo que contrastaba con los Presupuestos Participativos, en los cuales, al no preverse instancias de deliberación, tales debates no se producían.

Aún existen numerosos espacios, particularmente en Salto, donde podrían incorporarse componentes virtuales e incluso herramientas de Inteligencia Artificial diseñadas para facilitar procesos de deliberación online como: Pol.is, Delibera, *Consul Democracy*, *Ethelo*, *Civnomics*, entre otras, estas herramientas no han sido utilizadas en los gobiernos estudiados, pero desde hace unos años se han comenzado a utilizar en diferentes partes del mundo para facilitar los acuerdos y tomas de decisiones en procesos online, agrupando opiniones similares y visualizando dinámicamente consensos y disensos en grandes grupos, sintetizando y destacando argumentos claves, etc.

Pese a la posibilidad de avanzar en las propuestas digitales de participación, se debe tener en cuenta que el mismo debería ir acompañado de un análisis crítico de las fortalezas y debilidades de los formatos virtuales y presenciales, con el objetivo de promover una articulación virtuosa entre ambos.

CONCLUSIONES

Para concluir, realizaremos un balance crítico y propositivo sobre la situación de los instrumentos participativos en los casos analizados. El análisis de los diseños institucionales revela que algunos mecanismos se basan en la participación individualizada, mientras que otros apuestan a la creación de instancias deliberativas que favorecen la construcción colaborativa. En el caso de las definiciones presupuestales en Uruguay, ha predominado el modelo centrado en la expresión de ideas individuales sometidas a consideración ciudadana. Por su parte, en las instancias de carácter consultivo prevalece una lógica deliberativa, aunque también en estos espacios sería necesario definir con mayor precisión los modos en que se desarrollan los procesos de discusión y toma de decisiones.

Si bien el estudio se limita al análisis de dos casos, la comparación evidencia una marcada desigualdad territorial que probablemente se acentuaría al incorporar otras ciudades del interior del país. Mientras Montevideo presenta experiencias innovadoras y una integración creciente de componentes digitales, en Salto los mecanismos participativos son más escasos y acotados. La incorporación de tecnologías digitales abre nuevas oportunidades para la participación, aunque su efectividad depende en gran medida de una articulación crítica con instancias presenciales, para evitar que se profundicen las brechas de acceso y representación.

Desde una perspectiva democrática, resulta indispensable fortalecer la dimensión deliberativa de los procesos participativos (mejorar la definición de los procesos y avanzar en algunos casos más allá de la consulta), invertir en formación ciudadana e institucional (mediante formación específica en participación, deliberación y co-creación de políticas públicas) y asegurar los recursos necesarios para el diseño de mecanismos inclusivos y efectivos (tanto presenciales como digitales).

Por otro lado, habiendo transcurrido quince años de la implementación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay y habiendo una constatación desde las investigaciones académicas de los lentos avances del componente participativo, resulta oportuno debatir en relación con la conceptualización de la participación ciudadana, y mecanismos e instrumentos a través de los cuales se desarrollan. Para que este elemento que se configura como eje cardinal de la ley pueda retomar impulso, la discusión mencionada debe ir acompañada de procesos de formación, que se nutran de las prácticas y experiencias desarrolladas y de la dotación de recursos. Consolidar una participación sustantiva es fundamental para revitalizar el proceso de descentralización y democratización en el ámbito local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bua, Adrian y Bussu, Sonia (2021). Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*, 60(3), 716–737. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Del Prado, Leonel y Suárez, Mariano (coord.) (2023) *Las tecnologías digitales y los procesos de participación ciudadana: ¿una década para la transformación social?:* CSIC-UDELAR.

- Ferla, Paula, González, Julián; Silva, Leticia. y Zuasnabar, Ignacio (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*: Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica del Uruguay, 2016. 152 p. ISBN 978-9974-8440-3-2.
- González, Julián (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. En *Revista de Facultad de Derecho* (47), jul-dic 2019. ISSN 2301-0665. Montevideo, Uruguay.
- INE (2024). *Censo 2023. Población estimada, crecimiento intercensal y estructura por sexo y edad de Uruguay*. <https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Poblaci%C3%B3n%20estimada,%20crecimiento%20intercensal%20y%20estructura%20por%20sexo%20y%20edad.pdf>
- Intendencia de Montevideo (2024). *Presupuesto participativo*. <https://montevideo.gub.uy/node/47431>
- Intendencia de Montevideo (2024). *Secretaría de descentralización cultural*. <https://montevideo.gub.uy/node/24236>
- Minteguiaga, Marisabina y Robaina, Natalie (2023). “Participación ciudadana a escala municipal: prácticas, tensiones y desafíos” en *Descentralización: la agenda pendiente en Uruguay*. Cardarello, Antonio (Coord.) KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER OFICINA URUGUAY.
- Municipio B (2023) Concejos Vecinales | Municipio B (montevideo.gub.uy) Municipio D (2024) Consejos Vecinales Municipio D
- Municipio G (2024) Consejo Vecinal de la zona 13 Municipio G (2024) Consejo Vecinal de la zona 12
- Municipio CH (2024) Concejo Vecinal de la Zona 4 | Municipio CH (montevideo.gub.uy) Municipio CH (2024) Concejo Vecinal de la Zona 5 | Municipio CH (montevideo.gub.uy) Municipio F (2023) Concejo Vecinal 9 | Municipio F (montevideo.gub.uy)
- OPP (2024). Catálogo de participación ciudadana (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio B Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio de Belén Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy) OPP (2024) Perfil Municipio C Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio D Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio E Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio F Perfil | Observatorio Territorio

- Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio G Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- OPP (2024) Perfil Municipio CH Perfil | Observatorio Territorio Uruguay (opp.gub.uy)
- Veneziano, Alicia (2008) La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 - ICP - Montevideo. Disponible en: v17n1a09.pdf

CAPÍTULO DE CIERRE

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN IBEROAMÉRICA: AVANCES, TENSIONES Y DESAFÍOS

Este libro colectivo ha abordado un problema central de la agenda democrática contemporánea: la vigencia, el alcance y las tensiones de la participación ciudadana institucionalizada en las ciudades iberoamericanas. Frente a un escenario donde se intensifican procesos de desafección política, auge autoritario, tecnocratización de la gestión pública y debilitamiento del lazo social, este trabajo propone una mirada situada y comparativa sobre las herramientas participativas promovidas desde los gobiernos locales. Con base en un diseño exploratorio, se relevaron mecanismos activos de participación durante 2024 en siete países (Argentina, Brasil, Colombia, España, México, Paraguay y Uruguay), con el objetivo de identificar tendencias y disputas que atraviesan a estas políticas en clave de profundización democrática.

BALANCE REGIONAL: EXPERIENCIAS DIVERSAS Y LECCIONES COMUNES

Los estudios de caso presentados permiten visualizar las trayectorias diversas que la participación institucionalizada ha seguido en distintos países de la región, mostrando avances, retrocesos y paradojas que atraviesan la construcción de democracias participativas en contextos heterogéneos. Así, pudo verse que, en **Argentina**, en sus tres ciudades principales, el descenso de mecanismos participativos tras la pandemia, sumado a la digitalización forzada de muchos de ellos, evidenció las dificultades vinculadas a la brecha de acceso y a la pérdida de la dimensión afectiva que sostiene el compromiso ciudadano. Este panorama se complejiza con el ascenso de discursos antidemocráticos y el avance de un Estado punitivo frente a la idea de un Estado participativo. Sin marcos legales unificados que obliguen a implementar mecanismos, y con experiencias mayoritariamente informativas antes que consultivas o vinculantes, la participación institucionalizada en Argentina enfrenta hoy el desafío de reconstituirse desde los territorios locales como posibles bastiones de defensa de la participación democrática.

El capítulo sobre **Brasil**, que analiza los casos de las metrópolis de Belo Horizonte y Porto Alegre, ilustra la evolución y el declive de instituciones participativas como los presupuestos participativos, los consejos de políticas públicas y las conferencias temáticas, mostrando cómo tras décadas de expansión desde la redemocratización, enfrentan actualmente desafíos de sostenibilidad, calidad deliberativa y autonomía ante contextos políticos regresivos. Aunque los marcos legales resultan importantes, el caso brasileño resalta que la participación sustantiva depende en última instancia del poder social organizado, capaz de sostener y defender los espacios participativos frente a gobiernos de corte autoritario o neoliberal.

En **Colombia**, por su parte, se observa una arquitectura normativa robusta en materia de participación ciudadana, con más de 50 normas específicas desde 1991, pero esta densidad legislativa no ha logrado traducirse en espacios de participación sustantiva. Los casos de Medellín y Pasto muestran un alto número de instancias participativas que, sin embargo, carecen de presupuesto y poder decisorio real, funcionando más como simulacros democráticos consultivos que como herramientas de incidencia efectiva. Esto pone en evidencia la fragilidad de las estructuras participativas en contextos donde la financiación sostenible y los canales de retroalimentación entre ciudadanía y gobierno son limitados.

El caso de **España**, centrado en Pamplona, aporta una mirada de cómo los mecanismos participativos pueden impactar en la calidad de vida urbana y en la inclusión social, integrando la perspectiva de la infancia, la sostenibilidad y los derechos de colectivos LGTBI+. Se destaca el proceso de co-creación del nuevo reglamento participativo municipal, el cual, a pesar de los cambios políticos, logró incorporar una concepción más amplia de la participación en la administración local, contribuyendo a consolidar una infraestructura participativa más robusta. Este caso invita a reflexionar sobre el vínculo entre institucionalización y arraigo social de la participación, y sobre cómo estas estructuras resisten o se transforman según el signo de los gobiernos locales y los consecuentes ciclos políticos, siendo relevante analizar los impactos del nuevo gobierno de izquierdas instaurado a partir de 2023 en el marco de la legislatura 2023-2027.

México presenta una institucionalización participativa avanzada en términos formales pero limitada en su dimensión deliberativa y de incidencia real, debido a obstáculos financieros, administrativos y legales. Los casos de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga muestran consejos ciudadanos que funcionan más como órganos de seguimiento y promoción que como espacios de decisión, en un contexto donde la

participación sigue siendo parte del sello político de ciertos partidos, pero con escasa transparencia y una limitada incorporación de nuevos sectores sociales.

En **Paraguay**, el tránsito desde una dictadura larga hacia una gobernanza participativa se encuentra tensionado por herencias autoritarias y prácticas clientelares. Las comisiones vecinales, surgidas como herramientas de empoderamiento, corren el riesgo de transformarse en mecanismos de ejecución sin voz real en la toma de decisiones. Experiencias como el Consejo de Adultos Mayores de Asunción muestran las posibilidades de la “gobernanza impulsada por la democracia” cuando la sociedad civil organizada se articula para incidir en políticas locales. Sin embargo, el riesgo de ritualización de la participación persiste mientras no exista formación política ni voluntad institucional de habilitar espacios transformadores.

En **Uruguay**, por último, se evidencia un desarrollo desigual entre Montevideo y Salto, con la capital sosteniendo una tradición de descentralización participativa y una diversidad de mecanismos que articulan lo presencial con lo digital, mientras que en Salto las herramientas son escasas y con baja integración tecnológica. El caso uruguayo subraya la necesidad de fortalecer la deliberación, invertir en formación y recursos, y diseñar mejor la articulación entre mecanismos digitales y presenciales para consolidar una participación sustantiva en los procesos locales. También se aprecia la fragilidad de los procesos frente a los cambios políticos, sobre todo a nivel municipal.

En síntesis, los capítulos muestran que, aunque las trayectorias son heterogéneas, hay patrones comunes. Uno de ellos es el predominio de **diseños consultivos, fragmentados y poco articulados entre sí**, que tienden a reforzar lógicas de gestión antes que habilitar espacios de decisión colectiva. En general, **se constata un divorcio entre el despliegue institucional de la participación y su arraigo social efectivo**: muchos dispositivos están formalizados normativamente, pero no logran activar dinámicas deliberativas significativas ni ampliar la inclusión política. En este punto, la investigación recupera una crítica presente en la literatura: no toda institucionalización genera más democracia; a veces, consolida rutinas burocráticas que neutralizan el conflicto y limitan la redistribución del poder.

Sin embargo, el libro no se inscribe en un diagnóstico completamente desalentador. Aún en escenarios adversos, **las ciudades siguen siendo laboratorios donde se disputan sentidos, se ensayan innovaciones y se construyen posibilidades**. Algunos capítulos destacan experiencias que, si bien limitadas, logran sostener una dimensión propositiva, ya sea a través de presupuestos participativos reconfigurados, laboratorios de intervención microterritorial, dispositivos de

planeación compartida o modelos de gestión público-comunitaria. Estas experiencias muestran que la participación puede resignificarse desde abajo, en articulación con actores sociales organizados que disputan los márgenes del diseño estatal.

El estudio confirma un supuesto relevante de este tipo de investigaciones: **el signo político de los gobiernos locales influye decisivamente en la orientación, profundidad y continuidad de los mecanismos participativos.** Se detecta que es durante los gobiernos de signo progresista que la participación tiene un papel más relevante en la administración local. La implementación de procesos de participación en la definición de políticas e implementación de servicios requiere de la movilización de recursos. Es decir, la participación cuesta. Por eso, como ya se advierte en la literatura desde la década de los ochenta y noventa, **no es suficiente establecer marcos legales favorables a la participación ciudadana si no viene acompañado de un plan que dote de recursos de forma continuada y que permita hacerlo efectivo.** Esto es clave para transitar de una participación cosmética a una participación transformadora.

Durante la década pasada, aquellos gobiernos que trataron de implementar un modelo de administración más participativo se encontraron con una gran limitación: la **falta de cultura participativa de la administración.** En muchas ocasiones los nuevos gobiernos se encontraban con que no existían departamentos, funcionarios y partidas presupuestarias dedicadas a ello. Una manera de paliar esta carencia a corto plazo fue mediante la contratación de agentes externos, empresas dedicadas a llevar a cabo procesos de participación y deliberación. Sin embargo, esto acarrea diferentes problemas a considerar. El primero, el importante costo que supone pagar a dichas empresas. Por otro lado, la falta de continuidad: son empresas que en muchas ocasiones se les contrata por servicio y no tienen arraigo y conocimiento del territorio, elementos esenciales para llevar a cabo una adecuada facilitación. Además, la supuesta neutralidad que se le pretende dar a dichas empresas de participación frente a los facilitadores provenientes de la administración, posiblemente más cercanos al gobierno de turno, tampoco es tal, ya que precisamente al llevarse a cabo normalmente mediante contratos a dedo, suelen tener una vinculación y complicidad más fuerte con el equipo político. Es por tanto que consideramos fundamental que se priorice la conformación de equipos funcionariales especializados en procesos participativos y deliberativos de modo que se asegure su continuidad en el tiempo.

En síntesis, se requiere de una mayor cultura participativa y para ello es fundamental que gobiernos con voluntad política que quieran impulsar esos cambios. ¿Pero qué hacer cuando no existe esa voluntad política? La movilización ciudadana. **Como todos los principales procesos de democratización del Estado que han existido en nuestra historia, el papel de la ciudadanía es fundamental.** No solo para demandar y exigir cambios al gobierno de turno, sino para sostener aquellos cambios en contextos políticos menos proclives a la democratización. En este sentido, se reafirma que sin una ciudadanía activa —que resista, dispute y resignifique— la participación corre el riesgo de volverse vacía o ceremonial. Así como sin institucionalización, el arraigo participativo es limitado, sin arraigo social, sin una ciudadanía activa, crítica e independiente, la institucionalización de la participación pierde su sentido y corre el riesgo de convertirse en mero trámite desprovisto de su carácter transformador.

Uno de los aprendizajes derivados de la pandemia de COVID-19 es que, en los momentos en que el Estado estuvo ausente o careció de la capacidad para gestionar las necesidades ciudadanas, las redes comunitarias y los entramados vecinales desempeñaron un papel fundamental en el sostenimiento de la vida. Pero estas redes no surgieron por arte de magia. Fueron aquellos barrios y poblaciones que contaban con unas redes tejidas a lo largo del tiempo las que tuvieron una mayor capacidad de organizarse. Pero no se puede depender de la capacidad organizativa de cada territorio, ya que de esa manera las brechas entre unos barrios y otros, entre diferentes poblaciones, aumentan, con sesgos de clase, raza y género a considerar. **Para no dejar caer a aquellos con menos recursos o capacidades organizativas, es fundamental la acción del Estado.** Su rol no se trata de acaparar, controlar o delimitar, sino de facilitar, apoyar y promover. En un momento en que las emergencias derivadas del cambio climático se hacen cada vez más evidentes y vuelven más vulnerables muchas formas de vida, resulta fundamental generar modalidades de colaboración virtuosa entre el Estado, con su capacidad logística, y la ciudadanía, con su impulso y saber territorial.

Otro aspecto crítico para problematizar es **la acelerada digitalización de las formas de relación social tras la pandemia**, que también afectó directamente al ámbito de participación. La virtualización permitió sostener instancias participativas en contextos de aislamiento y abrió la posibilidad de ampliar el alcance geográfico y temporal de los procesos, pero también profundizó desigualdades vinculadas a la brecha digital, al acceso a dispositivos y a la alfabetización tecnológica.

En varios casos analizados, lo digital tendió a reemplazar lo presencial de manera apresurada, sin reflexiones sobre los procesos metodológicos diferentes que se requieren por tratarse de arenas diferentes. Esto derivó en una pérdida de la dimensión afectiva, comunitaria, vincular y de confianza que sustenta la participación democrática. Se profundiza, también la participación individual, espontánea y no procesual cuando la experiencia comparada sugiere que el futuro está en diseñar ecosistemas anfibios (Signorelli, 2022) que combinen lo presencial con lo digital, potenciando las virtudes de ambos formatos, pero sin desconocer que lo común requiere de espacios de encuentro e intercambio entre lo diverso.

CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Los estudios aquí reunidos muestran que la participación institucionalizada en Iberoamérica se encuentra en cierto retroceso y que para profundizar en ella es fundamental aprender de las lecciones del pasado y adaptarla a los nuevos tiempos. Es por ello por lo que recomendamos avanzar en los siguientes aspectos centrales

- **Profundizar la dimensión deliberativa** de los mecanismos, superando la consulta superficial o simbólica (Welp y Soto, 2020) para avanzar en procesos de co-creación de políticas públicas y no seguir alimentando el espiral de desencanto. No se trata solo de recoger preferencias, sino de diseñar procesos que permitan la construcción colaborativa, el aprendizaje y la emergencia de la creatividad social a partir del trabajo conjunto. Una de las claves de la participación ciudadana radica en la construcción del bien común, en el tránsito del “yo” a un “nosotros” diverso. Para ello resulta fundamental establecer una deliberación de calidad, que disponga de recursos y priorice los tiempos sociales a los tiempos estatales.

- **Garantizar sostenibilidad institucional y recursos** que no dependan de coyunturas políticas, para asegurar continuidad y autonomía de los espacios participativos. Esta sostenibilidad no depende únicamente de la voluntad política, siempre susceptible a los vaivenes gubernamentales, ni de normativas más estrictas, que, aunque pueden impulsar procesos sostenibles, a menudo terminan siendo letra muerta, como evidencian diversos casos. Para lograrla, es esencial crear espacios de articulación con la sociedad civil, donde esta, mediante acciones autónomas al margen de la institución, pueda defender, ampliar y revitalizar dichos ámbitos.

- **Fortalecer la formación técnica y ciudadana** es un elemento central para lograr esa articulación virtuosa entre gobierno y sociedad civil. Promover espacios de formación crítica que permitan que los técnicos municipales y la sociedad civil profundice su conocimiento sobre la diversidad e importancia de estos procesos institucionalizados de participación para democratizar el poder, pero también las características que estos deberían tener para ser auténticos procesos transformadores y el rol activo y crítico que la sociedad civil debe asumir para controlarlos, ampliarlos y sostenerlos en el tiempo. Uno de los problemas que se identifica en los procesos estudiados es la desigualdad y disparidad que existe entre el ámbito técnico y el ciudadano. Los lenguajes, los ritmos y los anhelos difieren entre las partes. Por eso, la formación es clave para alcanzar una mayor sincronía: un proceso de aprendizaje y confianza mutua que fortalezca la cultura democrática y participativa, tanto en el ámbito administrativo como en el social.

- **Diseñar estrategias de integración digital-presencial** que amplíen el acceso y la diversidad de voces, evitando exclusiones y promoviendo debates informados y accesibles. Ambos formatos tienen fortalezas y debilidades. Si bien lo digital ahorra recursos, facilita la participación y puede acceder a mayores capas de la población, la participación presencial no debe ser sustituida sino combinada; ya que, como decíamos anteriormente, es solo a través de procesos deliberativos cara a cara que se puede construir un bien común enriquecido desde las diferentes miradas existentes en el territorio. En definitiva, es necesario ahondar en la experimentación y articulación entre ambos formatos como una complementariedad que fortalezca los procesos participativos, teniendo en cuenta que lo que da verdadero sentido y arraigo a la participación es el vínculo que resulta más difícil de construir desde la virtualidad.

- **La democracia participativa como antídoto frente a la deriva autoritaria.** En un contexto de creciente polarización y crisis climática, son más esenciales que nunca los mecanismos de participación ciudadana como forma de cohesión y solución a las nuevas emergencias sociales. Frente a discursos de odio y enfrentamiento mediático, la participación y deliberación ciudadana promueve el entendimiento entre sociedades diversas y complejas, demostrando que no solo hay una realidad, sino que pueden combinarse los diferentes saberes. Ante los desafíos que plantea la crisis climática, son necesarias respuestas innovadoras y consensuadas que trasciendan los ciclos electorales y los intereses cortoplacistas. También se debe promover una democracia participativa real que incorpore los saberes locales y enfoques transversales en las decisiones locales y que permita impulsar políticas más audaces y adaptadas a cada territorio.

Este libro, entonces, constituye una invitación a complejizar las lecturas sobre participación institucionalizada en el ámbito local. No hay un único modelo ni una sola dirección de cambio. Lo que hay es una tensión constante entre democratización y cooptación, entre ritual y potencia, entre institucionalización y arraigo. En ese vaivén, la participación sigue siendo un campo estratégico, en disputa, donde se expresa la posibilidad de imaginar y construir otras formas de democracia y de lo común. Frente a las derivas autoritarias, las ciudades — aún con sus límites— pueden ser territorios de resistencia y creación política. Este libro busca contribuir a esa tarea colectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Signorelli, Gisela (2021). *Hacia una participación anfibia: desafíos del mundo online y offline en la participación ciudadana*. El caso de Rosario. En Castro Rojas, Berdondini y Actis comp. En “Ciencias Sociales y Big Data. Representaciones políticas, disputas comunicacionales y política internacional”. UNR editora. ISBN 978-987-702-432-6. DOI: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/21407>
- Welp, Yanina y Soto, Francisco (2020). *Beyond fashion and smokescreens: Citizens' deliberation of constitutional amendments* (ConstDelib Working Paper). Geneva Graduate Institute – Albert Hirschman Centre on Democracy. https://repository.graduateinstitute.ch/record/299022?v=pdf&utm_source=chatgpt.com

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

ALBERTO LEÓN GUTIÉRREZ TAMAYO

De Medellín, Colombia. Trabajador Social por la Universidad de Antioquia (Colombia); Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; Doctor en Educación, línea Formación Ciudadana por la Universidad de Antioquia (Colombia); y, Posdoctorado en Pedagogía por la Universidad de Sao Paulo (Brasil). Es profesor titular en la Universidad de Antioquia (Colombia), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, adscrito al Departamento de Trabajo Social; investigador y, actualmente, integrante de la línea de investigación en Planeación, Ciudadanía, Territorio y Ambiente (PCTA), así como coordinador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO), categoría A1 en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Integrante del Grupo de Trabajo: Procesos y Metodologías Participativas (GT: PMP) de CLACSO. Trabaja y tiene producción de nuevo conocimiento en temáticas asociadas con la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial; participación, ciudadanías y democracias; estudios del territorio y formación ciudadana con enfoques críticos; intervenciones y transformaciones urbanas, con énfasis en la construcción de la ciudad popular y el urbanismo; el diseño y la formulación de proyectos de intervención social vinculante; diseño y formulación de políticas públicas; y, entre otros, la apropiación social del conocimiento en la perspectiva de su democratización.

ANA MARÍA NAVIA HERMIDA

Originaria de Suaza, Huila-Colombia. Ingeniera civil en formación en la Universidad de Antioquia, donde actualmente se desempeña como auxiliar SIG en la Facultad de Ingeniería, en el proyecto “Sistema de aprovechamiento multipropósito de aguas lluvias al interior de Ciudad Universitaria” en Medellín. Durante su experiencia investigativa ha participado como pasante y joven investigadora en el proyecto PDLPP – Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo en Medellín (2005-2020). Asimismo, se vinculó como joven investigadora en el proyecto BPPLI – Balance de Políticas Participativas Locales en Iberoamérica, estudio de caso Medellín y Pasto. Su publicación más reciente es: “da Silveira Arruda, N., González Zapata, H.D., Navia Hermida, A.M. (2023). Sustainable Mobility Through Knowledge

Exchange and Collaborative Mapping of Cycling Infrastructure: SIGenBici in Medellín, Colombia. In: Solís, P., Zeballos, M. (eds) Open Mapping towards Sustainable Development Goals. Sustainable Development Goals Series.”

CATHERINE VIEIRA AGUDELO

De Medellín, Colombia. Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Estudios Humanísticos por la Universidad EAFIT. Actualmente, es docente de cátedra de la Universidad de Antioquia e integrante del Grupo de Investigación, Medio Ambiente y Sociedad (MASO), dentro de la línea "Planeación, Ciudadanía, Territorio y Ambiente" (PCTA). Su trabajo se ubica en la intersección de ciencia política, ecología política, geografía crítica, educación ambiental y estudios culturales. Investiga temas relacionados con conflictos ecológico-distributivos, crisis climática, urbanización de la naturaleza, relaciones hidrosociales, extractivismo y gestión del riesgo de desastres. Ha trabajado como consultora e investigadora en procesos territoriales, rurales y urbanos en regiones como el Chocó, el Nordeste y el Oriente antioqueño, diseñando metodologías sensibles y participativas que articulan arte, cuerpo y territorio. Ha hecho parte de proyectos de incidencia regional como la elaboración de políticas públicas en turismo y educación ambiental, estudios de acotamiento de rondas hídricas, planes comunales de gestión del riesgo de desastres, sistemas de alertas tempranas y estrategias pedagógicas de educación ecosocial. También integra iniciativas internacionales como el proyecto “Pensar con, en, desde y para la vida”, una alianza trinacional sobre cultura ciudadana, democracia y crisis ambiental (Colombia, Brasil, Uruguay). Entre sus intereses actuales se destacan la justicia multiespecies, las subjetividades bosquecinas y las pedagogías encarnadas para imaginar transiciones ecosociales.

CORINA ECHAVARRÍA

De Córdoba, Argentina. Politóloga por la Universidad Católica de Córdoba, Magíster en Administración Pública por el Instituto de Investigación y Formación Pública de la Universidad Nacional de Córdoba y Doctora en Administración por el Núcleo de Pós Graduacao em Administracao de la Universidade Federal da Bahia (Brasil). Actualmente, investigadora adjunta de CONICET en el Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnologías y docente en las facultades de Ciencias de la Comunicación y de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Desarrolla una línea

de investigación, en el Área de Políticas de Desarrollo Territorial del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, sobre Dimensiones intangibles de/los desarrollo/s en Áreas metropolitanas, actualmente con foco en los conflictos urbano-ambientales. Sus investigaciones y producción teórica, así como las diversas actividades extensionistas y de transferencia o vinculación tecnológica, se concentran en el campo de los debates en torno de la democracia deliberativa, referidos a la toma de decisiones de en el ámbito público, en el contexto de la crisis de la democracia liberal representativa y de las formas tecnocráticas de gestión. Con un abordaje que problematiza la comunicación política, diseños institucionales y transformaciones ciudadanas en los espacios públicos, desde una perspectiva que enfatiza la indagación sobre la factibilidad de la deliberación pública como condición de posibilidad y legitimidad de las decisiones que orientan la intervención del Estado. Los trabajos realizados junto a organismos internacionales -como ONU Mujeres- han desarrollado un énfasis particular en la perspectiva de género.

GISELA SIGNORELLI

De Rosario. Argentina. Politóloga. Investigadora independiente de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Consultora senior de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Red Iberoamericana de Ciudades Educadoras y el Consejo Federal de Inversiones. Doctora en Ciencia Política (2015). Especialista en Gestión de las Organizaciones Públicas. Diplomatura en Cooperación Sur-Sur y Triangular (2024). Diplomatura en Innovación Abierta (2024). Certificación en Innovación Social para el Desarrollo Sostenible (UNESCO 2024). Diplomatura en Innovación Democrática (2019). Autora de numerosos artículos en revistas científicas y capítulos de libros. Se especializa en temas de participación institucionalizada y comunitaria, gobierno abierto y otras políticas de innovación pública (gobierno digital, usos de inteligencia artificial, laboratorios de gobierno y ciudadanos, etc.) a nivel local, nacional y de la cooperación internacional.

gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar

HENRIQUE DIAS PORTO

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo na UFMG, com período sanduíche na Università di Bologna (Itália). Membro dos grupos de pesquisa Geopolítica e Planejamento Territorial (UFMG) e Indisciplinar (UFMG). Membro do projeto de pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, Minas Gerais. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, Brasil.

henporto@gmail.com

HUMBERTO MEZA

Doutor em Ciência Política pela UNICAMP (Campinas-SP). Pesquisador Pós-Doc no Instituto de Pós-Graduação em Planejamento Urbanismo e Regional (IPPUR) da UFRJ – Rio de Janeiro. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, Brasil.

meza.humberto@gmail.com

IGOR AHEDO GURRUTXAGA

Vive en Bilbao, País Vasco. Doctor en Ciencias Políticas y profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU. Investigador principal del grupo Parte Hartuz y responsable del Programa de Doctorado Sociedad, Política y Cultura de la UPV/EHU. Actualmente director de EHUgune, espacio de diálogo con la sociedad civil del Vicerrectorado de Relaciones Institucionales. Formador en docencia con perspectiva de género en el G9 y en el Servicio de Asesoramiento Educativo de la UPV-EHU. Autor de 60 artículos, 30 de ellos indexados en Scopus y WOS, 14 libros y 24 capítulos de libro. Ha coordinado un monográfico sobre participación e investigación acción en Prisma Social y otro sobre innovación democrática en Oñate Sociolegal Series. Entre sus publicaciones recientes destaca *Why Does Gender Really Matter in Political Science Learning Processes?* en *Journal of Political Science Education*, 20(4), 522–544; “Introducción: Institucionalización, irrupción y arraigo en las innovaciones democráticas”, *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), p. 863–886; *University and democratization: A training project in action research with social movements*. *Action Research*, 22(4), 381-395 y “Beyond the margins of neoliberalism: Biological and Neurological Foundations of Action Research”, *IJAR – International Journal of Action Research*, 2-2021, pp. 115-137. Es vecino del barrio obrero de Rekalde en Bilbao, País Vasco y participa en su tejido asociativo.

igor.ahedo@ehu.eus

IMANOL TELLERIA

Bilbao, País Vasco. Es sociólogo y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y profesor agregado de Sociología y Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Es Director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y entre 2016 y 2022 coordinó el Máster Oficial Participación y Desarrollo Comunitario de la UPV/EHU. También participa como docente en otros Máster Universitarios como el de Gobernanza y Estudios Políticos y Modelos y áreas de investigación en Ciencias Sociales. Ha desarrollado su actividad investigadora vinculada a la democracia participativa en el Grupo de Investigación Parte Hartuz. También ha sido IP de proyectos financiados por las administraciones locales como el Plan de acción de gobernanza participativa en Sopela (2024-2025) o la creación del Observatorio Local de Democracia Participativa en Pamplona (2016-2017). Entre los artículos académicos destacan: A participative method to build bridges between sustainability science and anticipatory governance at Urdaibai Biosphere Reserve (Basque Country) en *Oñate Socio-legal series, Responses from Urban Democratization to Global Neoliberalism in: Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Contributions to Political Science*. Springer; ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del cambio en España (2015-2019) GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas INAP), Neoliberalización y gobernanza en ciudades del País Vasco, INGURUAK, Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política. y *The Jewel in the Crown: Cooptive Capacity and Participation During Austerity in Cardiff and San Sebastián* Donostia. *International Journal of Urban and Regional Research*.
 imanol.telleria@ehu.eus

IZARO GOROSTIDI BIDAURAZAGA

Vive en Plentzia, País Vasco. Doctora en Ciencia Política y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU. Investigadora del grupo de investigación Parte Hartuz. Integra el Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas de CLACSO. Actualmente es directora de Participación del Vicerrectorado de Estudiantes y Compromiso Social de la Universidad del País Vasco. Sus campos de investigación son la participación, los movimientos sociales, el desarrollo comunitario y la gobernanza. Entre sus publicaciones recientes destaca: Gorostidi, I., Ormazabal, A., & Ahedo, I. (2024). *University and democratization: A training project in action research with social movements*.

Action Research, 22(4), 381-395. Zesar Martinez, Izaro Gorostidi (2022). Ensanchar las coordenadas políticas de lo posible y lo realizables: relaciones entre las iniciativas populares y las instituciones públicas. En Formas y escalas emergentes de las democracias contemporánea. Miradas desde la sociedad vasca. Dykinson. Gurrutxaga, I. A., Gastón, A. O., & Bidaurrezaga, I. G. (2024). Democracy and agonism in the face of the climate crisis: in search of irruptive collaborative governance. International Journal of Action Research, 20(2), 135-148.

ANDERE ORMAZABAL GASTON

Gasteiz, País Vasco. País Vasco. Doctora en Ciencia Política y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU. Investigadora del grupo de investigación Parte Hartuz. Integra el Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas de CLACSO. Actualmente es directora del Master de Participación y Desarrollo Comunitario de la Universidad del País Vasco. Sus campos de investigación son feminismos, participación social, los movimientos sociales, el desarrollo comunitario y la gobernanza. Entre sus publicaciones recientes destaca: Gorostidi, I., Ormazabal, A., & Ahedo, I. (2024). University and democratization: A training project in action research with social movements. Action Research, 22(4), 381-395. Gurrutxaga, I. A., Gastón, A. O., & Bidaurrezaga, I. G. (2024). Democracy and agonism in the face of the climate crisis: in search of irruptive collaborative governance. International Journal of Action Research, 20(2), 135-148.

JONE MARTÍNEZ PALACIOS

Es profesora titular de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco e investigadora en el grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz. Sus áreas de estudio son la participación institucional y los estudios feministas, profundizando en la interseccionalidad como herramienta analítica. Entre sus obras destacan La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España.
jone.martinez@ehu.eus

JUAN MÉRIDA

De Zaragoza, España. Es Doctor por la Universidad del País Vasco y actualmente trabaja en el Departamento de Filosofía y Sociología de la Universidad Jaume I de Castellón (España). Sus campos de investigación son la teoría sobre el Estado, la participación, los movimientos sociales, el municipalismo y la autonomía. Durante su experiencia investigativa ha trabajado en instituciones como el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, o el departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador. Entre sus publicaciones recientes destacan: “Mérida, & Feenstra (2025). From movement to party: Analysis of the tensions between horizontality and oligarchy in Spanish municipalist platforms (2015–2023). Party Politics” o “Mérida & Francés (2025). We are more, but we understand each other less. Progress and constraints of Participatory Budgeting as a strategy for democratic deepening in the ‘New Municipalism’. Contemporary Politics”.

LEONEL DEL PRADO

Vive en Concordia, Entre Ríos (Argentina), es Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Posdoctor en Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata, Argentina), Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (Universidad Nacional de Lanús, Argentina) y Licenciado en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Actualmente es Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte (Universidad de la República, Uruguay) e Investigador en el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Integra el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE-UDELAR) y el Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas (CLACSO). Ha desarrollado investigaciones y proyectos de extensión en torno al trabajo social contemporáneo, pobreza, políticas sociales, participación ciudadana, trabajo comunitario y discursos de odio.

ldelprado@litoralnorte.udelar.edu.uy

LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO

De Medellín, Colombia. Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia (Colombia); Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; Doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de Sao Paulo (Brasil). Es profesora titular en la Universidad de Antioquia (Colombia), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, adscrita al Departamento de Trabajo Social. Investigadora y actualmente, coordinadora de la línea de investigación Planeación, Ciudadanía, Territorio y Ambiente (PCTA) del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO), categoría A1 en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Integrante del Grupo de Trabajo: Procesos y Metodologías Participativas (GT: PMP) de CLACSO. Investigadora principal del proyecto: “Laboratorio urbano: Compartir-es Popular-es”, código SIIU/UdeA 2019-25372; coinvestigadora en los proyectos: “Planeación local y presupuesto participativo: incidencias socio-políticas en el fortalecimiento democrático-participativo y la construcción de paz territorial en Medellín (Colombia), período 2005-2020”. Trabaja, hace docencia, investiga y genera productos de nuevo conocimiento, entre otros, en temas como planeación del desarrollo y ordenamiento territorial; urbanismo, barrios y ciudad popular; transformaciones urbanas en la periferia; diseño y formulación de políticas públicas; organización y participación ciudadana y comunitaria; apropiación social de conocimiento.

LUCAS ANDRÉS QUINTERO VELÁSQUEZ

Vive en Medellín, Colombia. Es Doctorando en Ciudades Inteligentes y Sustentables (Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, Brasil), Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo (Universidad Nacional de Colombia), Especialista en Derecho Urbano (Universidad de Antioquia, Colombia) y Abogado (Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia). Actualmente, se desempeña como Profesor de cátedra en la Universidad de Antioquia y en la Universidad de Medellín. Es Asesor Jurídico en la Alcaldía de Medellín, en la Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público, y en litigio estratégico en asuntos ambientales y de participación ciudadana.

LUCIANO FEDOZZI

Professor Titular de Sociologia da UFRGS, Porto Alegre – Brasil. Docente dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles. Coordenador do Observatório dos Orçamentos Participativos – ObservaOP (Brasil).
lucianofedozzi@gmail.com

LUIS TELLEZ ARANA

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo y Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Candidato del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI). Actualmente es profesor del Centro Universitario de la Tonalá de la Universidad de Guadalajara, impartiendo materias de licenciatura y posgrado sobre política pública, teoría del Estado, medio ambiente y teoría social.

MARÍA LIMPIA DÍAZ O

Vive en Asunción (Paraguay), es Magíster en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina), Especialista en Investigación Social y Tutoría de Tesis (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay), Especialista en Políticas Sociales (Universidad Nacional de Asunción, Paraguay) y Licenciada en Trabajo Social (Universidad Nacional de Asunción; Paraguay). Candidata a Doctora en Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata, Argentina) y candidata a Doctora en Investigación Educativa (Universidad Nacional de Itapúa, Paraguay). Profesora Asistente del Departamento de Trabajo Social y Docente Técnico I (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay). Integra el Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas (CLACSO). Experiencias de investigación en las siguientes líneas: Trabajo Social, políticas sociales de niñez y adolescencia, derechos humanos de las mujeres y personas privadas de libertad y/o en situación de encierro, educación superior e investigación.

SARA RAQUEL LÓPEZ CRISTALDO

Vive en Asunción (Paraguay). Licenciada en Trabajo Social (Universidad Nacional de Asunción, Paraguay); Magister en Trabajo Social (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina); Magister en Educación, con orientación en Gestión Educativa (Universidad de San Andrés, Argentina, Master en Evaluación de la Calidad de la Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Costa Rica). En proceso de tesis doctoral - Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Misiones, Argentina). Funcionaria del Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguay). Profesora escalafonada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (Departamento de Sociología y Trabajo Social). Investigadora categorizada del SISNI-CONACYT y par evaluadora de grado de la carrera de Trabajo Social y de Posgrado en el área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (ANEAES). Sus áreas de investigación y publicación son niñez, juventud y educación, género y violencia de género y Trabajo Social. Su participación gremial se da en el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la FACSO (SITRAFACSO – UNA), Asociación de Graduados de la Universidad Nacional de Asunción (AG-UNA), Sindicato de Profesionales de Trabajo Social del Paraguay (SIPROTRASO-PY), Asociación de profesionales de Servicio Social y Trabajo Social (APSSTS-PY) y Asociación de Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).
saritalope@gmail.com

MARIANO SUÁREZ ELÍAS

Vive en Salto (Uruguay), es Doctor en Estudios Sociales de América Latina (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Magister en Desarrollo Humano (FLACSO, Argentina) y Licenciado en Ciencias Sociales (UDELAR, Uruguay). Actualmente es Profesor Adjunto de tiempo completo en la Universidad de la República (Uruguay) e Investigador Activo Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Integra el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE-UDELAR) y es co-coordinador del Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas (CLACSO). Tiene experiencia como investigador de procesos participativos y ha trabajado en el diseño e implementación de varios procesos participativos en políticas públicas impulsados por Presidencia de la República y gobiernos locales de Uruguay.
marianodoc01@unorte.edu.uy

MARISOL CABRERA FERNANDEZ

Vive en Salto (Uruguay), es Licenciada en Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay) y Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República, Uruguay). Integra el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE-UDELAR). Actualmente se desempeña como profesora en la Unidad de Apoyo a la Enseñanza en el CENUR Litoral Norte de la Udelar. Tiene experiencia como investigadora en procesos de descentralización y participación ciudadana.

MAYDA BURJEL VERSTRAETE

Vive en Montevideo (Uruguay). Es Dra. en Investigación Transdisciplinar en Educación (Universidad de Valladolid, España), magíster en Comunicación con Fines Sociales: estrategias y campañas (Universidad de Valladolid, España) y Lic. en Ciencias de la Comunicación (Udelar, Uruguay). Se desempeña como responsable de comunicación del Complejo Municipal SACUDE (Intendencia de Montevideo) y como docente e investigadora en la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República. Es integrante del Laboratorio Transdisciplinario de Etnografía Experimental (Labtee) de la Udelar.

NANCY ANDREA BELALCÁZAR BENAVIDES

De Pasto, Nariño-Colombia. Trabajadora Social, Especialista en Educación: Orientación Educativa y Desarrollo Humano, Magister en Pedagogía y Doctora en Gerencia Local y Política Pública. Experiencia integral en áreas de intervención comunitaria y educativa. 20 años vinculada a la Universidad Mariana, asumiendo retos como la Dirección de Programa de Trabajo Social, Dirección Oficina de Autoevaluación y Calidad, Vicerrectoría Académica de la Universidad Mariana periodo 2019-2022, Rectora (e) entre julio y septiembre del 2020 y Profesora Titular, categorizada Junior (Minciencias) en el Programa de Trabajo Social. Asesora de investigación en la Facultad de Posgrados. La experiencia docente en los últimos años se ha articulado a temas de Trabajo Social de Comunidad, Resolución de Conflictos, Estado y Políticas Públicas e Intervención en Procesos Sociales y al ejercicio permanente de la Investigación con transferencia de conocimiento nacional e internacional de Libros y Artículos en temas relacionados con Práctica e Interacción de la docencia universitaria y Estudios socioeconómicos de las Cadenas Productivas tanto del Café como de la Láctea en el Departamento de Nariño, Impacto Social y político

del Presupuesto Participativo en el Municipio de Pasto Corredores oriental y Sur desde el 2018 al 2024. Investigadora Principal en proyecto “Balance de las Instancias de participación Ciudadana” Caso Pasto. Vinculada desde el 2011 al grupo de Investigación “Desarrollo Humano y Social” Categoría A”.

NATALIE ROBAINA

Vive en Salto, Uruguay. Es Licenciada en Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay), Magíster en Estudios Contemporáneos de América (Universidad de la República, Uruguay), candidata a Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Buenos Aires, Argentina). Actualmente se desempeña como profesora adjunta en el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Udelar. Integra el Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas de CLACSO. Desarrolla investigación en el área de las transformaciones político institucionales, en este marco ha participado de diversas investigaciones sobre procesos de descentralización y participación ciudadana.

PAOLA ANDREA RÍOS ARIAS

De Medellín, Colombia. Es Trabajadora Social en formación por la Universidad de Antioquia, con un enfoque socio ambiental que articula investigación, intervención y educación comunitaria. Ha sido joven investigadora en el grupo Medio Ambiente y Sociedad (MASO) y en el Instituto de Estudios Regionales (INER), donde ha participado en proyectos relacionados con gestión territorial, planeación participativa, interculturalidad, género y ambiente. Su trayectoria se caracteriza por la integración de saberes académicos y prácticos, con énfasis en la apropiación social del conocimiento, la mediación entre actores y la articulación de procesos comunitarios y educativos en contextos rurales y urbanos. Tiene dominio en educación ambiental con enfoque experiencial, dirigidos a comunidades rurales y niños, incorporando metodologías sensoriales, narrativas creativas y ejercicios de metacognición. Ha liderado procesos de relacionamiento comunitario, compensación ambiental y social, así como también el fortalecimiento de capacidades locales a partir del desarrollo de sus prácticas académicas tanto en el grupo de investigación MASO así como en ISA INTERCOLOMBIA. Su trabajo se orienta a generar impacto sostenible, promover el impacto positivo territorial y activar la participación ciudadana desde una perspectiva ética, creativa y transformadora.

PAULA ANDREA ROSERO LOMBANA

De Pasto, Nariño-Colombia. Es Trabajadora Social, Especialista en Gerencia Social y Magister Educación desde la Diversidad, vinculada a la Universidad Mariana, en el programa de Trabajo Social. Ha participado en la formulación de políticas públicas de participación ciudadana, en procesos de investigación sobre acueductos comunitarios, presupuesto participativo y redes de apoyo comunitario. Su experiencia combina la docencia universitaria, la investigación aplicada y la sistematización de proyectos sociales y ambientales. Hace parte del semillero de investigación Yachay y ha publicado artículos y capítulos de libro en temas de liderazgo, comunidad y desarrollo social. Cuenta con 10 años de experiencia como docente universitaria y una amplia trayectoria en el sector público del municipio de Pasto (Colombia), donde se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Comunitario, Alcaldesa Encargada, Directora del Sisbén y Coordinadora del eje de Promoción Social en Salud Pública, además de liderar la implementación del Sistema de Información y Atención al Usuario - SIAU en la Red Pública Municipal. Su perfil se caracteriza por la integración de la academia, la investigación y la gestión pública, con énfasis en participación ciudadana, desarrollo comunitario, políticas públicas, gestión social y salud pública.

ROSA YNÉS ALACIO-GARCÍA

Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel I de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación en México. Dirigió el proyecto de investigación, La participación ciudadana en las elecciones vecinales y de pueblos originarios, con financiamiento del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal de donde se publicó la obra pionera sobre las elecciones vecinales y el proceso del presupuesto participativo en la Ciudad de México: Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal en 2013 (primera edición, impresa/ e-book), y Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en la Ciudad de México en 2019 (segunda edición, e-book). Es fundadora de la carrera Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México Plantel Cuauhtépec, lugar donde labora con la plaza de Profesor Investigador. Fue Directora fundadora del Comité AMECIP Ciudad de México, en la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Es Secretaria Académica en la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (2022-2024 y 2025-2027). Se especializa en estudiar los procesos de participación política en México, y actualmente está dirigiendo sus investigaciones al análisis de la IA.

YANINA WELP

Es investigadora (Research Fellow) en el Centro Albert Hirschman sobre Democracia. Entre 2008 y 2018 fue investigadora principal en el Centro de Estudios de la Democracia y codirectora del Centro Latinoamericano de Zúrich (2016-2019), ambos en la Universidad de Zúrich. Finalizó su habilitación en 2015 en la Universidad de St. Gallen, con venia legendi en Estudios Latinoamericanos, y posee dos títulos de grado en Comunicación Social y Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), así como un doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (España). Es miembro fundadora de la Red de Politólogos.

La breve historia de las instituciones de participación ciudadana –el concepto surge con las democracias modernas, ya que no hay ciudadanía sin Estado de derecho y pluralismo– se ha movido en torno a compromisos variables. Estos compromisos oscilan entre la ilusión transformadora y el desencanto con resultados limitados e incluso, en ocasiones, opuestos a los esperados. Sin embargo, poner en perspectiva muestra un avance general tanto hacia una mayor inclusión de los colectivos que detentan derechos políticos como hacia la ampliación de formatos institucionales y objetivos (reformas constitucionales, veto de leyes, políticas sectoriales, presupuestos locales, etc.) de la participación.



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais