

 Este es un artículo en Acceso Abierto distribuido según los términos de la Licencia Creative Commons Atribución–No Comercial 4.0 que permite el uso, distribución y reproducción no comerciales y sin restricciones en cualquier medio, siempre que sea debidamente citada la fuente primaria de publicación.

Innovación social y democratización territorial: el enfoque cívico-político del presupuesto participativo en Pereira, Colombia

Social innovation and territorial democratization: the civic-political approach of participatory budgeting in Pereira, Colombia

Víctor Daniel Piedrahita Medina¹ 

Jenny Chalarca Hoyos² 

Recibido: 05/08/2024

Aceptado: 26/11/2024

DOI: [10.32457/riem1.2692](https://doi.org/10.32457/riem1.2692)

Resumen

Este artículo analiza los enfoques de innovación social (IS) en el presupuesto participativo de Pereira, Colombia (2016-2019), mediante un estudio de caso cualitativo. Basado en entrevistas, observaciones y contrastes teórico-empíricos, se identifica un enfoque híbrido “cívico-político” caracterizado por la agencia comunitaria territorializada, el abordaje estratégico de conflictos y la incidencia en la cultura política y gestión pública. Se concluye que este enfoque constituye una “innovación democrática” con potencial para democratizar la gestión local, aunque enfrenta desafíos de sostenibilidad y articulación con la planeación a largo plazo. El estudio aporta evidencia sobre la pluralidad de la IS y su rol en la transformación de relaciones de poder territorial, discutiendo implicaciones para fortalecer la democracia y la gobernanza en el Sur Global.

Palabras clave: innovación social, presupuesto participativo, enfoque cívico-político, democracia territorial, agencia comunitaria.

1 Fundación Universitaria del Área Andina. Pereira. Autor para correspondencia: Víctor Daniel Piedrahita. Correo: vpiedrahita@areandina.edu.co

2 Fundación Universitaria del Área Andina. Pereira.

Abstract

This article analyzes social innovation (SI) approaches in the participatory budgeting of Pereira, Colombia (2016-2019), through a qualitative case study. Based on interviews, observations, and theoretical-empirical contrasts, a hybrid “civic-political” approach is identified, characterized by territorialized community agency, strategic conflict management, and impact on political culture and public management. The study concludes that this approach constitutes a “democratic innovation” with the potential to democratize local governance, although it faces challenges in sustainability and integration with long-term planning. The research provides evidence on the plurality of SI and its role in transforming territorial power relations, discussing implications for strengthening democracy and governance in the Global South.

Keywords: social innovation, participatory budgeting, civic-political approach, territorial democracy, community agency.

Introducción

En las últimas décadas, la innovación social (IS) ha emergido como un paradigma relevante para abordar problemáticas sociales complejas en América Latina y otras regiones (Domanski, Howaldt, & Kaletka, 2019; Moulaert, MacCallum & Hillier, 2017). Sin embargo, a pesar del creciente interés académico y político en la IS, se ha prestado una atención limitada a la identificación de los enfoques específicos que predominan en experiencias situadas en contextos locales diversos (Gurrutxaga y Echeverría, 2012; Van der Have & Rubalcaba, 2016).

Este artículo busca contribuir a llenar ese vacío de conocimiento a través de un estudio de caso sobre el presupuesto participativo implementado entre 2016 y 2019 en Pereira, Colombia. Se trata de un municipio intermedio con altos índices de pobreza multidimensional (26%), donde este mecanismo emerge como una apuesta institucional para promover la participación ciudadana en la priorización de inversiones públicas para el desarrollo territorial (Alcaldía de Pereira, 2020).

La pregunta central que orienta esta investigación es: ¿Cuáles son los enfoques de innovación social que caracterizan la experiencia del presupuesto participativo en Pereira entre 2016 y 2019? El objetivo general es determinar el enfoque o enfoques predominantes, mediante un análisis que contraste diversas perspectivas teóricas con los resultados de un proceso sistemático de recolección y análisis de datos cualitativos.

Para ello, se adoptó un diseño de estudio de caso instrumental con enfoque cualitativo (Stake, 1999), el cual implicó entrevistas semiestructuradas con servidores públicos y líderes comunitarios, observaciones directas en asambleas, y revisión documental, siguiendo criterios de rigor y reflexividad investigativa (Creswell & Poth, 2017).

Los resultados permiten concluir que el enfoque de IS que mejor captura la esencia del caso es uno que combina dimensiones de los enfoques participativo y politológico, al cual se propone denominar “cívico-político”. Este enfatiza el protagonismo de comunidades empoderadas, el abordaje estratégico de conflictos, y la vocación democratizadora de la gestión pública.

Además de esta conceptualización novedosa, el artículo aporta evidencia empírica sobre un caso escasamente estudiado, así como una discusión crítica sobre los alcances y desafíos que experiencias como esta plantean para fortalecer la democracia participativa y la gobernanza colaborativa en el Sur Global. Asimismo, se examinan las implicaciones prácticas de los hallazgos para cualificar los procesos de planeación y presupuestación participativa en Colombia y contextos afines.

El texto se estructura en cinco secciones. Tras esta introducción, se presenta un marco teórico enriquecido que contrasta los principales enfoques de IS en casos de América Latina y otras regiones. Luego se detalla la metodología, seguida de una contextualización del caso. Posteriormente se presentan los resultados, destacando la evidencia sobre el enfoque cívico-político y los efectos sobre la democracia local. Seguidamente, se ofrece una discusión que contrasta los hallazgos con la literatura, identifica los aportes, limitaciones e implicaciones prácticas del estudio, y sugiere líneas de investigación futuras. Por último, se plantean las conclusiones.

Marco teórico

La innovación social (IS) es un concepto polisémico y multidimensional de creciente interés global (Bassi, 2011; Moulaert, MacCallum & Hillier, 2017). Pese a la diversidad de definiciones, existe cierto consenso en entenderla como el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios, modelos) que satisfacen necesidades sociales y crean nuevas colaboraciones, siendo beneficiosas para la sociedad y mejorando su capacidad de acción (Murray, Caulier-Grice & Mulgan, 2010; Ziegler, 2017).

Más allá de esta definición general, diversos autores han propuesto clasificaciones de los principales enfoques teóricos sobre IS. Entre las más comprehensivas está la planteada por Martínez (2011), quien distingue cuatro vertientes: sociológica, económica, gerencial y politológica. A estas, es pertinente añadir la participativa, derivada de los planteamientos de la CEPAL (2008).

El enfoque sociológico concibe la IS como un proceso sistémico y disruptivo que implica cambios profundos en instituciones, estructuras y relaciones sociales (Moulaert, MacCallum & Hillier, 2017; Westley & Antadze, 2010). La innovación se gesta “desde abajo”, a partir de la agencia de comunidades que movilizan recursos y visiones compartidas para resolver problemas colectivos y desafiar el *statu quo*.

Por su parte, el enfoque económico pone el énfasis en el potencial de la IS para satisfacer necesidades mediante nuevos productos, servicios o modelos organizativos más eficaces o eficientes que los existentes (Gershuny, 1982; Mulgan, 2006). El foco está en innovaciones incrementales lideradas por emprendedores sociales, sin pretensiones de transformación sistémica.

En una línea similar, el enfoque gerencial concibe la IS como el desarrollo de soluciones novedosas que agregan valor social, a través de la combinación de recursos y capacidades provenientes del sector público, empresarial y no lucrativo (Phills, Deiglmeier & Miller., 2008). Se enfatiza la adopción de modelos de gestión privada para abordar problemas sociales con mayor eficiencia e impacto.

Por el contrario, el enfoque politológico entiende la IS como una vía para promover la inclusión activa de grupos sociales marginados o excluidos, mediante procesos que desafían y transforman las relaciones de poder y las instituciones establecidas (Moulaert et al., 2005). La IS se concibe como un vector de profundización democrática, empoderamiento comunitario, y cambio social, más que como mera solución paliativa a problemas puntuales. Este enfoque, conocido como SINGOCOM (Social Innovation in Governance in Local Communities), entiende la gobernanza como un campo de disputa y a las comunidades como agentes de transformación.

Finalmente, el enfoque participativo de la CEPAL se centra en identificar los rasgos clave de experiencias emblemáticas surgidas en América Latina. Entre ellos, se destacan la asociatividad, integralidad, sostenibilidad, replicabilidad y, especialmente, el protagonismo de las comunidades en todo el ciclo de la IS, desde la identificación de problemas hasta la implementación y evaluación de soluciones (CEPAL, 2008).

Recientemente, algunos autores han propuesto enfoques híbridos que combinan elementos de las perspectivas anteriores, buscando capturar mejor la complejidad de las prácticas de IS “realmente existentes”. Ejemplo de ello es la noción de “IS transformadora”, que aúna la agencia colectiva, la construcción de alianzas, la resignificación de narrativas y la vocación de cambio estructural (Avelino et al., 2019; Pel et al., 2020).

Sin embargo, la mayor parte de estos desarrollos conceptuales se basan en el estudio de experiencias del Norte Global, siendo aún incipiente la teorización sobre IS a partir de casos latinoamericanos (Domanski, Howaldt, & Kaletka, 2019). Trabajos recientes han comenzado a llenar ese vacío, analizando procesos de IS ligados a la economía solidaria (Gaiger et al., 2015), los laboratorios ciudadanos (Romero-Frías & Robinson-García, 2017) y la agricultura urbana (Nail, 2018), entre otros.

No obstante, la investigación sobre los enfoques de IS predominantes en mecanismos de participación institucionalizados, como los presupuestos participativos, sigue siendo escasa. Los pocos estudios existentes tienden a asumir una visión instrumental de estos dispositivos, enfatizando su eficacia para legitimar decisiones públicas o reducir costos de transacción (Cabannes, 2014; Bassoli, 2012).

Por ello, este artículo busca contribuir a llenar ese vacío, analizando los enfoques de IS que permean un caso de presupuesto participativo en Colombia, en diálogo con la literatura sobre experiencias afines en otras latitudes. Más que optar a priori por uno u otro enfoque, se explora empíricamente cómo se expresan y articulan diversas perspectivas en las prácticas situadas de los actores.

Metodología

Para responder a la pregunta de investigación, se optó por un diseño de estudio de caso instrumental con enfoque cualitativo (Stake, 1999). Según este autor, dicho diseño es apropiado cuando el propósito no es comprender un caso particular en sí mismo, sino valerse de él para obtener una comprensión más amplia sobre un fenómeno de interés, en este caso, los enfoques de IS que caracterizan experiencias de presupuesto participativo en contextos locales.

La selección del caso de Pereira (2016-2019) se basó en tres criterios: (1) ser una experiencia consolidada y reglamentada formalmente como parte del Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo; (2) haber contado con amplia participación de comunidades de diferentes comunas y corregimientos; y (3) haber generado resultados tangibles en términos de proyectos e iniciativas de desarrollo barrial y veredal.

La principal técnica de recolección de información fueron entrevistas semiestructuradas a dos grupos de informantes seleccionados mediante muestreo intencional: tres servidores públicos de la Secretaría de Planeación Municipal, encargados de implementar y hacer seguimiento al proceso; y dos líderes comunitarios que guiaron iniciativas destacadas en dos territorios (barrio San Nicolás y corregimiento La Florida). Si bien este muestreo permitió acceder a perspectivas de actores con conocimiento profundo del caso, es importante reconocer que podría implicar ciertos sesgos de selección, al no incluir voces de participantes con experiencias menos exitosas o visiones más críticas del proceso. Futuras investigaciones podrían ampliar el rango de perfiles, para captar un panorama más plural.

Adicionalmente, se realizaron observaciones directas en dos asambleas de presupuesto participativo, para conocer de primera mano las dinámicas de participación, priorización y toma de decisiones. También se recopiló y analizó documentación oficial sobre el marco normativo, los lineamientos metodológicos y los resultados reportados entre 2016 y 2019.

La información recolectada se sistematizó y codificó siguiendo el análisis temático propuesto por Cohen y Gómez (2019), en un proceso iterativo de transcripción, generación de códigos, búsqueda y revisión de temas, y producción del informe final. Los códigos se orientaron por las dimensiones clave de los enfoques de IS identificados en el marco teórico, como la naturaleza del proceso, los actores protagonistas, el tipo de valor generado y el alcance del cambio buscado.

A lo largo del estudio se siguieron criterios de rigor propios de la investigación cualitativa, como la triangulación de fuentes y técnicas, la contextualización de los hallazgos, la reflexividad del investigador y la validación comunicativa con participantes (Creswell & Poth, 2017). Todos ellos firmaron consentimientos informados garantizando confidencialidad y uso responsable de la información.

Para proteger la identidad de los participantes, se usan códigos alfanuméricos en las citas textuales (por ejemplo, E1 para Entrevistado 1). Las transcripciones están disponibles por solicitud a los autores.

El presupuesto participativo en Pereira

Pereira es un municipio colombiano, capital del departamento de Risaralda, ubicado en la región cafetera del país. Cuenta con una población de 477.027 habitantes según proyecciones oficiales, de los cuales el 84% reside en la cabecera urbana y el 16% en los 12 corregimientos rurales (Alcaldía de Pereira, 2020). El municipio presenta un índice de pobreza multidimensional del 26%, asociado principalmente a problemáticas de informalidad laboral, déficit de vivienda, y brechas en acceso y calidad de servicios públicos y sociales.

En este contexto, el presupuesto participativo emerge como una apuesta institucional para promover la participación ciudadana en la gestión del desarrollo territorial. Si bien desde 2004 se venían realizando ejercicios de presupuesto participativo en algunas comunas y corregimientos del municipio, es en 2014 cuando se adopta formalmente el Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo de Pereira, mediante Acuerdo del Concejo Municipal 029 de 2014, reglamentado luego por Decreto 344 de 2015.

Según estos marcos normativos, el presupuesto participativo se define como “un mecanismo de participación vinculante a través del cual los ciudadanos deliberan y deciden sobre la asignación de un porcentaje de los recursos municipales” (Concejo de Pereira, 2014, p.1). Sus principios rectores son: la inclusión, la deliberación, la priorización, el control social y la transparencia.

En términos operativos, el presupuesto participativo se realiza anualmente en las 19 comunas y los 12 corregimientos del municipio, asignando a cada uno entre 1500 y 2500 salarios mínimos (481.000 USD a 802.000 USD aproximadamente) de recursos de libre inversión para que las comunidades prioricen proyectos de desarrollo barrial o veredal. El proceso sigue 4 grandes fases: (1) instalación y capacitación; (2) diagnóstico y priorización; (3) aprobación de proyectos; y (4) ejecución y rendición de cuentas.

En la fase de priorización, las organizaciones sociales, comunitarias y ciudadanas de cada territorio inscriben sus iniciativas, orientadas a alguna de las siguientes dimensiones: desarrollo social y cultural, ambiente y desarrollo rural sostenible, desarrollo económico, hábitat y vivienda, o infraestructura y movilidad. Estas propuestas son sometidas a votación pública y aquellas con mayor respaldo reciben los recursos para su ejecución en la siguiente vigencia fiscal. Son las mismas organizaciones postulantes quienes se encargan de ejecutar los proyectos, bajo la supervisión técnica de las secretarías municipales competentes.

Entre 2016 y 2019, mediante este mecanismo se priorizaron y ejecutaron 372 proyectos, por un monto total de 52.000 millones de pesos (unos 13 millones USD), con una participación de más de 180 mil ciudadanos en las jornadas de votación (Secretaría de Planeación, 2020). Dos proyectos emblemáticos de este período fueron:

- El proyecto “Voces de mi barrio”, que creó una banda músico-marcial para niños y jóvenes del barrio San Nicolás como estrategia de aprovechamiento del tiempo libre y prevención de problemáticas de drogadicción y delincuencia juvenil.
- El proyecto “Energía solar para el desarrollo”, que instaló paneles solares en las casetas comunales rurales del corregimiento La Florida, como alternativa sostenible ante las deficiencias del servicio eléctrico convencional.

Ambas iniciativas fueron postuladas por organizaciones de base con amplia trayectoria en sus territorios (una junta de acción comunal y una asociación de juntas), recibieron el respaldo mayoritario de sus comunidades en las jornadas de votación, y han sido reconocidas por la Administración Municipal como experiencias destacadas por su aporte a la solución de problemáticas priorizadas en los planes de desarrollo local.

No obstante estos logros, el proceso también ha enfrentado desafíos en términos de representatividad y cualificación de la participación, sostenibilidad y replicabilidad de los proyectos ejecutados, y apropiación social de los mismos. El análisis de estos aspectos, a la luz de los enfoques de innovación social presentados previamente, es el objeto de la sección de resultados que se desarrolla a continuación.

Resultados

El análisis de la información permite identificar tres hallazgos sobre los enfoques de IS que caracterizan el presupuesto participativo en Pereira durante 2016-2019:

Coexistencia y predominancia de enfoques participativo y politológico

Un primer hallazgo es que en el caso coexisten rasgos de varios enfoques de IS, aunque con distinto grado de prevalencia. Por una parte, los discursos y prácticas de los actores reflejan elementos del enfoque sociológico, al entender el presupuesto participativo como un proceso que genera cambios en los modos de relacionamiento entre ciudadanía y Estado a nivel territorial:

Lo que hemos logrado con el presupuesto participativo es que la gente vea que sí es posible invertir la pirámide, que no siempre las decisiones tienen que venir desde arriba, que las comunidades podemos incidir en lo que se hace con los recursos públicos. Eso cambia la mentalidad, tanto de la ciudadanía como de los funcionarios (E1, comunicación personal, 2022).

No obstante, este potencial transformador convive con visiones más instrumentales cercanas a los enfoques económico y gerencial, que lo conciben como una estrategia para “optimizar” la inversión pública local, al focalizar los recursos en los proyectos que las comunidades consideran prioritarios:

El presupuesto participativo es una buena forma de hacer rendir los pocos recursos que tenemos, porque en lugar de atomizarlos en mil cosas, los concentraremos en los proyectos que la gente realmente siente que necesita y que está dispuesta a sacar adelante. Eso le da legitimidad al proceso y de paso nos ayuda a cumplir las metas del Plan de Desarrollo (E2, comunicación personal, 2022).

Sin embargo, los enfoques que emergen con más fuerza son el participativo y el politológico. Del primero se destaca el protagonismo de las organizaciones sociales y comunitarias en todas las fases del proceso, desde la postulación de iniciativas hasta la ejecución y seguimiento de los proyectos, ejerciendo un poder de decisión real sobre las prioridades de inversión en sus territorios:

Aquí los proyectos no vienen impuestos desde la Alcaldía, sino que nacen de las mismas comunidades. Nosotros convocamos a la gente, recogemos sus ideas, las convertimos en proyectos bien estructurados, los defendemos en las asambleas barriales, los sometemos a votación popular, y si ganamos, asumimos la responsabilidad de ejecutarlos y hacerles seguimiento. La participación es la esencia de este proceso (E3, comunicación personal, 2022).

En cuanto al enfoque politológico, se evidencia cómo el presupuesto participativo opera como una herramienta de empoderamiento ciudadano y democratización de la gestión pública, al desafiar las relaciones de poder verticales y abrir espacios de incidencia efectiva para las comunidades históricamente excluidas:

Lo más valioso del presupuesto participativo es que le devuelve el poder a la gente, que la empodera para incidir en su propio desarrollo, rompiendo esa dependencia clientelista de que todo lo solucione el político de turno. Es una forma de democracia directa, de gobierno del pueblo. Claro que genera conflictos y resistencias en las instituciones, pero ese es el costo de la democratización (E2, comunicación personal, 2022).

Cabe destacar que este potencial democratizador enfrenta múltiples limitaciones, derivadas tanto de las inercias burocráticas y centralistas de la administración municipal, como de las debilidades organizativas y los liderazgos tradicionales enquistados en algunas comunidades. No obstante, el caso da cuenta de un tránsito gradual de una participación centrada en pequeñas obras hacia agendas más estratégicas de desarrollo territorial basadas en acuerdos colectivos entre actores comunitarios, sociales e institucionales.

Emergencia del enfoque “cívico-político” como síntesis

Los hallazgos anteriores permiten postular que el enfoque de IS que mejor captura la especificidad del caso es uno que combina y trasciende los enfoques participativo y politológico, al cual se propone denominar enfoque cívico-político. Este enfoque emergente se caracteriza por cuatro rasgos distintivos:

1. Entiende la IS como un proceso territorializado que se gesta desde la agencia de comunidades situadas, a partir de sus saberes, necesidades y aspiraciones específicas. No se trata de “replicar” metodologías estandarizadas, sino de construir estrategias pertinentes para cada contexto.
2. Asume la participación como principio rector y fin en sí mismo, trascendiendo la visión instrumental de la misma como “medio” para legitimar decisiones verticales. Se busca una participación vinculante, deliberativa y sostenida a lo largo de todo el ciclo de política pública.
3. Concibe el conflicto como inherente a los procesos de democratización, que demandan tensionar los equilibrios de poder preexistentes. Más que evadir el disenso, se busca tramitarlo mediante acuerdos colectivos que amplíen los límites de lo posible.
4. Entiende la IS como un vector de cambio cultural e institucional en las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía, a partir del fortalecimiento de capacidades políticas en las comunidades y la apertura de la gestión pública a la incidencia ciudadana efectiva.

Así, el enfoque cívico-político no solo busca “resolver problemas” puntuales, sino promover dinámicas sostenidas de activación ciudadana, democratización estatal y transformación social territorial, a partir de la repolitización de los procesos participativos que afectan las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de las comunidades históricamente marginadas.

Efectos democratizadores y desafíos pendientes

Los actores entrevistados valoran positivamente los alcances del presupuesto participativo como una experiencia de “democracia vivencial” que activa la participación, la confianza y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de su propio desarrollo. Destacan logros como el fortalecimiento de liderazgos y capacidades organizativas en los territorios, la legitimación social de las inversiones, y la generación de articulación entre comunidades e instituciones:

Con el presupuesto participativo estamos construyendo comunidad y tejiendo lazos de confianza en los barrios, porque la gente siente que su voz cuenta, que puede incidir en su presente y futuro. También hemos ido ganando respeto y reconocimiento de la administración, porque ven que no venimos con la mano estirada a pedir, sino con propuestas serias para trabajar en alianza (E1, comunicación personal, 2022).

No obstante, también señalan desafíos para cualificar y profundizar el alcance democratizador de esta experiencia. Entre ellos, la necesidad de superar el cortoplacismo de los ejercicios anuales para transitar hacia procesos de planeación participativa de mediano y largo plazo articulados a los planes de desarrollo local. También plantean el reto de trascender la “microparticipación” en pequeños proyectos de infraestructura, para abordar agendas más estratégicas de transformación socioeconómica y ambiental de los territorios. Asimismo, identifican la importancia de promover una participación más plural y cualificada de todos los sectores poblacionales, más allá de los liderazgos tradicionales.

Discusión

Los resultados expuestos permiten plantear tres contribuciones principales de este estudio al campo de la IS y la gestión democrática local, las cuales se discuten a continuación contrastando los hallazgos con la literatura y señalando las implicaciones prácticas y líneas de investigación que se derivan.

En primer lugar, el análisis aporta evidencia empírica sobre la pluralidad de enfoques de IS que coexisten y se hibridan en experiencias “realmente existentes” de participación ciudadana como el presupuesto participativo, en línea con lo planteado por diversos autores sobre la necesidad de trascender la búsqueda de un enfoque único y comprehensivo (Domanski, Howaldt, & Kaletka, 2019; Van der Have & Rubalcaba, 2016). Así, lejos de encajar perfectamente en alguno de los enfoques preestablecidos, el caso analizado combina y reconfigura elementos de varios de ellos, especialmente del participativo y el politológico, en función de su contexto específico y de las aspiraciones de cambio de los actores.

Esto sugiere que, más que clasificar las experiencias de IS en categorías estancas, es pertinente entenderlas como ensamblajes dinámicos y situados que articulan distintos enfoques y racionalidades (Moulaert, MacCallum & Hillier, 2017; Ziegler, 2017). Futuras investigaciones podrían profundizar en esta línea, analizando cómo se configuran estos ensamblajes en otros casos y contextos, identificando las condiciones que los posibilitan o restringen, y valorando sus efectos diferenciales.

En segundo lugar, el artículo propone una conceptualización novedosa (el enfoque cívico-político) para nombrar y caracterizar un modo de agencia de la IS que parece particularmente relevante para experiencias de gestión participativa local en el Sur Global. Si bien dialoga con perspectivas como la politológica (Moulaert et al., 2005) y la de IS transformadora (Avelino et al., 2019), se distingue por su énfasis en: (i) el carácter situado de la IS; (ii) el protagonismo de las comunidades empoderadas; (iii) el abordaje estratégico de los conflictos y asimetrías de poder; y (iv) la vocación de incidencia en la cultura política y las lógicas de gestión pública.

Así, mientras algunos enfoques tienden a asumir una visión consensual de la IS, el cívico-político explicita su dimensión inherentemente conflictiva y politizada. Y mientras otros enfoques enfatizan la construcción de soluciones novedosas o la presión contestataria “desde afuera” hacia el Estado, este apuesta por la transformación de las prácticas y estructuras de la gestión pública “desde adentro”, ampliando los espacios de participación sustantiva.

En este sentido, el presupuesto participativo de Pereira puede leerse como una “innovación democrática” (Smith, 2019) que busca “democratizar la democracia” local, tanto en sus procedimientos como en sus resultados. Estudios futuros podrían examinar la pertinencia de este enfoque cívico-político para analizar otros procesos participativos (planeación local, control social, gobierno abierto, etc.), identificar patrones comunes y especificar sus alcances y limitaciones en diversos contextos socio-políticos.

En tercer lugar, el estudio ilustra tanto las posibilidades como los desafíos que enfrentan estos procesos para catalizar transformaciones profundas en los territorios, en sintonía con hallazgos de diversos autores (Cabannes, 2014; Bassoli, 2012). Por un lado, corrobora el “efecto escuela de democracia” de los presupuestos participativos, en términos de construcción de ciudadanía activa, fortalecimiento del tejido asociativo, cualificación de liderazgos y apertura de canales de interlocución entre comunidades y autoridades públicas.

Pero al mismo tiempo, devela las resistencias políticas, inercias burocráticas y capturas por intereses particulares que con frecuencia desvirtúan o cooptan su alcance democratizador. El tránsito de una participación “simbólica” en pequeños proyectos hacia una incidencia estratégica en la orientación de las políticas públicas locales sigue siendo una promesa incumplida en muchos casos (Cabannes, 2014; Goldfrank, 2006).

Para avanzar en esa dirección, este estudio sugiere la importancia de al menos dos condiciones o factores críticos. De un lado, una arquitectura institucional más robusta y flexible que blinde estos procesos de los vaivenes políticos, asegure su sostenibilidad financiera y técnica, y permita

articular los ejercicios anuales con procesos de planeación y acción pública de largo aliento. Del otro, una movilización social sostenida y autónoma que active y renueve permanentemente su alcance democratizador, evitando la cooptación por redes clientelares o liderazgos antidemocráticos.

Estas condiciones remiten a desafíos más amplios de diseño y gestión de instituciones participativas, así como de fortalecimiento de movimientos sociales y capacidades colectivas para la incidencia (Fischer, 2012; Fung, 2015). Investigaciones futuras podrían ahondar en esos factores, analizando experiencias contrastantes de éxito y fracaso, y extrayendo lecciones para cualificar los procesos participativos en Colombia y otros países de la región.

Ahora bien, este estudio no está exento de limitaciones. La principal es su carácter exploratorio al abordar un solo caso, lo cual restringe las posibilidades de generalización de los hallazgos. Se requieren análisis comparativos con experiencias de otras ciudades y países para validar la utilidad del enfoque cívico-político propuesto y refinar la comprensión sobre los factores que moldean la adopción e hibridación de distintas perspectivas de IS a nivel local.

Asimismo, el análisis se basa principalmente en la voz de actores directamente involucrados en el presupuesto participativo. Si bien esto permite capturar sus vivencias y reflexiones situadas, podría también implicar ciertos sesgos. Estudios posteriores deberían incluir las percepciones de sectores más amplios de la ciudadanía, tanto participantes como no participantes, para tener un panorama más completo de los efectos y desafíos del proceso.

Otra limitación es el horizonte temporal relativamente corto que abarca el análisis (4 años), el cual podría ser insuficiente para valorar los impactos acumulativos de este tipo de procesos. Hacen falta estudios longitudinales que examinen las trayectorias de institucionalización y cambio de estos mecanismos participativos en períodos más largos. Pese a estas limitaciones, el estudio hace contribuciones relevantes a la literatura sobre IS y democracia local en el Sur Global, tanto a nivel empírico como conceptual.

En términos empíricos, aporta evidencia novedosa sobre un caso poco estudiado que ilustra las complejidades y posibilidades de agencia de la IS en contextos de conflictividad y exclusión histórica como el colombiano. Conceptualmente, propone un enfoque emergente que captura la especificidad de procesos participativos orientados al empoderamiento ciudadano y la democratización territorial, más allá de visiones instrumentales o idealizadas. Y en términos prácticos, ofrece reflexiones útiles para el diseño, implementación y evaluación de presupuestos participativos y otros mecanismos de innovación democrática local.

Más ampliamente, el estudio invita a reconocer la naturaleza intrínsecamente plural, híbrida y politizada de la IS, cuyas expresiones concretas son moldeadas por los actores sociales que la impulsan y los contextos específicos en que emerge. Desde esta mirada, la innovación no se reduce a la generación de soluciones puntuales o al escalamiento de “mejores prácticas”, sino que opera como una palanca para activar energías y capacidades colectivas hacia horizontes de transformación social y democratización territorial.

Para la investigación futura, se abre un amplio campo de indagación sobre las posibilidades, trayectorias y tensiones de la IS como vector de cambio en las relaciones de poder y los modelos de desarrollo que configuran los territorios. Esto demanda profundizar el diálogo transdisciplinario entre los estudios de innovación y los campos de la ciencia política, la sociología, la geografía crítica, el trabajo social y la gestión pública, entre otros.

Asimismo, resulta clave avanzar hacia aproximaciones más participativas y orientadas a la acción, que involucren activamente a los actores territoriales en el diseño, desarrollo y apropiación social del conocimiento sobre IS. Esto implica trascender la división tradicional entre “sujetos” y “objetos” de estudio, para construir procesos colaborativos de reflexividad y aprendizaje que potencien las capacidades de agencia de las comunidades y organizaciones locales.

En términos de implicaciones prácticas, los hallazgos de este caso apuntan a varias recomendaciones para fortalecer los procesos de presupuesto participativo y otras innovaciones democráticas locales en Colombia y contextos similares:

1. Anclar estos procesos en visiones estratégicas de mediano y largo plazo del desarrollo territorial, más allá de la simple agregación de proyectos puntuales o la distribución de recursos escasos. Esto implica articularlos con instrumentos como los planes de desarrollo local, los planes de ordenamiento territorial y las políticas sectoriales.
2. Asegurar la sostenibilidad y continuidad de estos espacios más allá de los vaivenes políticos, blindándolos normativamente, garantizando recursos técnicos y financieros permanentes, y generando capacidades institucionales para su gestión efectiva. Al tiempo, mantener su flexibilidad y apertura para adaptarse a las dinámicas territoriales emergentes.
3. Promover una participación amplia, plural y deliberativa que involucre a diversos sectores poblacionales, supere la lógica de “competencia entre proyectos” y propicie la construcción de acuerdos colectivos sobre las prioridades territoriales. Esto demanda estrategias diferenciadas de información, capacitación, acompañamiento técnico y movilización social.
4. Fortalecer los mecanismos de seguimiento, control social y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos, la calidad de la ejecución y los resultados e impactos generados. Esto implica generar sistemas de información accesibles, habilitar canales de interlocución permanente comunidad-instituciones, y fomentar la veeduría ciudadana autónoma.
5. Propiciar un entorno habilitante para la acción colectiva, la autogestión comunitaria y la co-gestión de políticas públicas, más allá de la participación puntual en ejercicios de priorización. Esto pasa por apoyar la formación y el fortalecimiento organizativo, facilitar alianzas entre actores territoriales, y generar incentivos y programas para materializar las iniciativas priorizadas.

Estas recomendaciones ciertamente no son fórmulas infalibles, pues su posibilidad depende de las condiciones y correlaciones de fuerza propias de cada contexto. Sin embargo, pueden ser útiles para orientar los esfuerzos de fortalecimiento de la democracia participativa local desde una perspectiva de IS transformadora.

Conclusiones

El análisis en profundidad del caso del presupuesto participativo en Pereira (Colombia) durante el período 2016-2019 permite concluir que el enfoque de innovación social que mejor captura la especificidad de esta experiencia es uno de carácter “cívico-político”, que combina y trasciende las perspectivas participativa y politológica identificadas en la literatura.

Este enfoque emergente se caracteriza por: (i) entender la IS como un proceso situado que parte de la agencia de comunidades territorializadas; (ii) asumir la participación ciudadana como principio rector y fin en sí mismo de la acción pública; (iii) reconocer la dimensión conflictual de la democratización y actuar estratégicamente para modificar los equilibrios de poder; y (iv) apostar por la incidencia sostenida en la cultura política y las lógicas de gestión estatal.

Así, el presupuesto participativo se constituye como una “innovación democrática” orientada a profundizar la participación ciudadana sustantiva y redistributiva del poder de decisión sobre los asuntos territoriales, desafiando los límites de la democracia representativa e institucional. Sus posibilidades de transformación dependen tanto de la movilización social autónoma como de una arquitectura institucional flexible y robusta que asegure su sostenibilidad.

Entre sus principales alcances en el caso analizado, se destacan la activación de las energías participativas, el fortalecimiento de capacidades de agencia comunitaria, la re legitimación social de la gestión pública, y la apertura de espacios de codecisión sobre una proporción creciente del presupuesto municipal. No obstante, enfrenta desafíos importantes para superar la lógica de “competencia entre proyectos”, vincular los ejercicios anuales con procesos de planeación de largo plazo, y ampliar su incidencia hacia las políticas públicas estratégicas.

Además de documentar empíricamente un caso escasamente estudiado en la literatura y proponer un enfoque conceptual novedoso para interpretarlo, este trabajo aporta reflexiones valiosas sobre los factores que moldean la configuración híbrida y plural de la IS en experiencias participativas locales en el Sur Global. También ofrece recomendaciones útiles para el diseño, implementación y evaluación de este tipo de procesos en contextos de conflictividad y exclusión histórica.

En términos más amplios, este artículo invita a reconocer y potenciar la IS como un vector de activación de energías colectivas y democratización territorial, desde una perspectiva intrínsecamente politizada. Esto implica trascender los enfoques instrumentales o idealizados, para asumir la innovación como un proceso dinámico y disputado de transformación de los modos de comprender y hacer políticas en los territorios.

Para ello, es fundamental profundizar el diálogo transdisciplinar entre los estudios de innovación y otros campos de las ciencias sociales, así como avanzar hacia abordajes más participativos y orientados a la acción que involucren activamente a las comunidades en la producción de conocimiento situado y el fortalecimiento de sus capacidades para moldear los procesos de cambio que habitan.

Sin duda, el camino de construcción de formas de gestión pública más abiertas, colaborativas y democráticas está plagado de tensiones, resistencias e incertidumbres. La IS, desde un enfoque cívico-político, no ofrece atajos o soluciones mágicas, pero sí brinda pistas esperanzadoras sobre la posibilidad de articular la acción colectiva y la creatividad institucional para prefigurar horizontes de buen vivir y justicia territorial.

En últimas, como sugiere una de las lideresas entrevistadas, “el presupuesto participativo no es solo un espacio para hacer proyectos, sino un proceso para soñar juntos el territorio que queremos y para caminar preguntando cómo hacerlo realidad”. Quizás allí radique la esencia más profunda de la IS transformadora: en acompañar y potenciar esa praxis vivencial de soñar y caminar colectivamente otros mundos posibles.

Referencias

- Alcaldía de Pereira. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Pereira, Gobierno de la Ciudad”*. <https://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2024/03/Plan-de-Desarrollo-Municipal-de-Pereira-2020-2023-Gobierno-de-la-ciudad-capital-de-eje.pdf>
- Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., Kemp, R., Jørgensen, M., Bauler, T., Ruijsink & O'Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis) empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 195-206. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002>
- Bassi, A. (2011). Social innovation: Some definitions. *CIES*, 88, 1-4.
- Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: An analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-1203. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x>
- Cabannes, Y. (2014). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27(1), 257-284. <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2536-claves-la-innovacion-social-americana-latina-caribe>
- Cohen, N. y Gómez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: La producción de los datos y los diseños*. Editorial Teseo. <https://doi.org/10.2307/j.ctvxcrxxz>

- Concejo de Pereira. (2014). *Acuerdo 29 de 2014 “Por medio del cual se crea el Sistema de Planeación Participativa y Democrática del Municipio de Pereira”.* <https://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/ver/1990/eyJ0aXBvIjowLCJxIjoiIiwiaW5pdEZyb20iOjAsImYiOilyMDE0In0=/>
- Creswell, J. & Poth, C. (2017). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications. <https://us.sagepub.com/en-us/sam/qualitative-inquiry-and-research-design/book266033>
- Domanski, D., Howaldt, J. & Kaletka, C. (2019). A comprehensive concept of social innovation and its implications for the local context - on the growing importance of social innovation ecosystems and infrastructures. *European Planning Studies*, 28(3), 454-474. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639397>
- E1. (2022, marzo 15). Comunicación personal. [Grabación de audio]. Google Drive. <https://drive.google.com/file/d/100F8WH5Qy6YVSXkkrmq5A3eaG8IpQKye/view?usp=sharing>
- E2. (2022, marzo 18). Comunicación personal. [Grabación de audio]. Google Drive. <https://drive.google.com/file/d/1Gn7sLsjQrITc8LNiAqJhdH1NZkL94830/view?usp=sharing>
- E3. (2022, abril 2). Comunicación personal. [Grabación de audio]. Google Drive. <https://drive.google.com/file/d/1Cm-l48WvBdoK6i1WfpRu41uz119XD0Ug/view?usp=sharing>
- Fischer, F. (2012). *Participatory Governance: From Theory to Practice*. The Oxford Handbook of Governance, 457-471. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0032>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gershuny, J. (1982). Social innovation: Change in the mode of provision of services. *Futures*, 14(6), 496-516. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0016328782900350>
- Goldfrank, B. (2006). *Lessons from Latin American experience in participatory budgeting*. Latin American Studies Association. https://www.researchgate.net/publication/253455515_Lessons_from_Latin_American_Experience_in_Participatory_Budgeting
- Gurrutxaga, A., y Echeverría, J. (2012). La luz de la luciérnaga. Diálogos de innovación social. Plaza y Valdés Editores.
- Kuyven, P., Gaiger, L., Ogando, C., Kappes, S. & Silva, J. (2015). *A economia solidaria no Brasil: uma análise de dados nacionais*. Editora OIKOS Ltda.
- Nail, S. (Ed.). (2018). *Alimentar las ciudades. Territorios, actores, relaciones*. Universidad del Externado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddctfb>
- Martínez, R. (2011). *Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas*. [Trabajo final máster/Universitat Autònoma de Barcelona] <https://ictlogy.net/bibliography/reports/projects.php?idp=2714>.

- Moulaert, F., MacCallum, D., & Hillier, J. (2017). Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice. *The International Handbook on Social Innovation*, 13-24. <https://doi.org/10.4337/9781849809993.00011>
- Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990. <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145-162. <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2006.1.2.145>
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>
- Pel, B., Wittmayer, J., Dorland, J., & Jørgensen, M. S. (2020). Unpacking the social innovation ecosystem: an empirically grounded typology of empowering network constellations. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(3), 311-336. <https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1705147>
- Phills, J., Deiglmeier, K. & Miller, D. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43. https://ssir.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation
- Romero-Frías, E., y Robinson-García, N. (2017). Laboratorios sociales en universidades: Innovación e impacto en Medialab UGR. *Comunicar*, 25(51), 29-38. <https://doi.org/10.3916/c51-2017-03>
- Secretaría de Planeación. (2020). *Informe de gestión del presupuesto participativo 2016-2019*. Alcaldía de Pereira. Documento interno.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Van der Have, R. P., & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, 45(9), 1923-1935. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.06.010>
- Westley, F. & Antadze, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), 1-19. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2010_15_2_2_westley-antadze_social-innovate.pdf
- Ziegler, R. (2017). Social innovation as a collaborative concept. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(4), 388-405. <https://doi.org/10.1080/13511610.2017.1348935>