



IMPACTO DEL PROGRAMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA CONDICIÓN  
DE VIDA DE LA COMUNA SEIS, DOCE DE OCTUBRE DE MEDELLÍN, 2017 - 2023

JHONIER DAVID PEREA MOSQUERA

TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGISTER EN ECONOMÍA APLICADA

DOCENTE Y ASESOR:

SANTIAGO TOBÓN ZAPATA

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA

MEDELLÍN

2025

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	4
1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....	6
2.1.1. Contexto y definición del Presupuesto Participativo .....	10
2.1.2. Funcionamiento del Presupuesto Participativo en Medellín .....	11
2.1.3. Democracia participativa.....	13
2.1.4. Evaluación de impacto y teoría del cambio .....	15
3. DISEÑO METODOLÓGICO .....	17
INSTRUMENTOS .....	18
3.1.1. Enfoque cuantitativo – causalidad y/o correlación, modelo <i>DiD</i> , TWFE – <i>Two-Way-Fixed Effects</i> .....	18
3.1.2. Enfoque cuantitativo - descriptivo, muestreo no probabilístico por bola de nieve 19	
3.1.3. Enfoque cualitativo – hermeneúutico e interpretativo .....	19
4. DESARROLLO DEL TRABAJO.....	20
RESULTADOS.....	21
4.1.1. Evaluación del impacto de Presupuesto Participativo: modelo TWFE.....	21
4.1.2. Desempeño comparado del IMCV y el Presupuesto Participativo de la comuna Seis, Doce de Octubre .....	33
4.1.3. Percepción territorial acerca del Presupuesto Participativo, comuna Seis, Doce de Octubre 37	
5. CONCLUSIONES.....	49
6. ANEXOS .....	51
7. Bibliografía .....	54

## LISTA DE TABLAS

<b>TABLA 1</b> REGRESIÓN DEL TECHO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO AL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CALIDAD DE VIDA.....	23
<b>TABLA 2</b> REGRESIÓN DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO AL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CALIDAD DE VIDA.....	24
<b>TABLA 3</b> RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES DEL IMCV, DEPENDENCIAS DISTRITALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN .....	25
<b>TABLA 4</b> REGRESIÓN DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO A LAS DIMENSIONES DEL IMCV (2014 – 2023).....	28
<b>TABLA 5</b> REGRESIÓN DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO A LAS DIMENSIONES DEL IMCV (2017 – 2023).....	29
<b>TABLA 6</b> REGRESIÓN DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO A LAS DIMENSIONES DEL IMCV PARA LA COMUNA DOCE DE OCTUBRE (2014 – 2023) .....	32
<b>TABLA 7</b> REGRESIÓN DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO RESPECTO A LAS DIMENSIONES DEL IMCV PARA LA COMUNA DOCE DE OCTUBRE (2017 – 2023) .....	33
<b>TABLA 8</b> VARIACIÓN ABSOLUTA DEL IMCV POR COMUNA (2017 – 2023) .....	35

## TABLA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> ESQUEMA CONCEPTUAL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CONDICIONES DE VIDA .....	12
<b>FIGURA 2</b> FÓRMULA DE COCHRAN PARA CÁLCULO DEL TAMAÑO MUESTRAL .....	19
<b>FIGURA 3</b> GASTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNAS Y DIMENSIONES (2017-2023).....	27
<b>FIGURA 4</b> GASTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR AÑO Y DIMENSIONES PARA LA COMUNA DOCE DE OCTUBRE (2017-2023) .....	30
<b>FIGURA 5</b> COMPARACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNAS DE MEDELLÍN (2010 – 2023) .....	34
<b>FIGURA 6</b> EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CONDICIONES DE VIDA .....	36
<b>FIGURA 7</b> NODOS TERRITORIALES, COMUNA SEIS, DOCE DE OCTUBRE .....	41
<b>FIGURA 8</b> PERCEPCIÓN NEGATIVA SOBRE ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNA SEIS .....	42
<b>FIGURA 9</b> PERCEPCIÓN NEGATIVA SOBRE ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR NODOS..	43
<b>FIGURA 10</b> PERCEPCIÓN POSITIVO SOBRE ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNA SEIS .....	44
<b>FIGURA 11</b> .....	46
<b>FIGURA 12</b> PERCEPCIÓN POSITIVA DE ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNA EN ADOLESCENTES Y JÓVENES.....	47
<b>FIGURA 13</b> PERCEPCIÓN NEGATIVA DE ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNA EN ADOLESCENTES Y JÓVENES.....	48

## RESUMEN

La participación ciudadana ha dejado de ser una aspiración para convertirse en una herramienta concreta de planificación y gestión pública en los territorios. Esta tesis analiza el programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo (PDL y PP) como mecanismo de democracia participativa e instrumento de inversión social, gobernanza y desarrollo territorial en la comuna Seis, Doce de Octubre de Medellín, entre 2017 y 2023. A través de un enfoque mixto que combina análisis econométrico y exploración cualitativa, se examina la capacidad del programa de Presupuesto Participativo para incidir o no en el mejoramiento de la condición de vida del territorio.

En esencia, esta investigación permite reflexionar sobre los alcances y limitaciones de este modelo de democracia participativa, evidenciando su enfoque estratégico, su conexión con las demandas locales y su capacidad real de generar bienestar en el territorio.

**Palabras clave:** presupuesto participativo, planeación del desarrollo local, democracia participativa, desarrollo territorial, calidad de vida, evaluación de impacto, comuna Seis – Doce de Octubre, Medellín.

## ABSTRACT

Citizen participation is no longer merely an aspiration, it has become a concrete tool for planning and public management in local territories. This thesis analyzes the Local Development Planning and Participatory Budgeting (PDL and PP) program as a mechanism of participatory democracy and an instrument for social investment, governance, and territorial development in comuna Six, Doce de Octubre, Medellín, between 2017 and 2023. Through a mixed methods approach that combines econometric analysis and qualitative exploration, the study examines the extent to which the Participatory Budgeting program influences improvements in the living conditions of the territory.

Essentially, this research offers a critical reflection on the scope and limitations of this model of participatory democracy, highlighting its strategic orientation, its alignment with local demands, and its actual capacity to generate well-being within the territory.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las transformaciones contemporáneas del Estado y de las exigencias de una ciudadanía cada vez más activa, la democracia participativa ha emergido como un paradigma capaz de redefinir la relación entre lo público, lo político y lo territorial. En Colombia, esta transformación ha encontrado expresión concreta en políticas públicas como la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo (PDL y PP), concebidas como mecanismos institucionales para descentralizar el poder decisonal, democratizar la asignación de los recursos públicos y fortalecer la gobernanza desde el nivel local. Particularmente en el Distrito de Medellín, este programa ha sido adoptado como una estrategia de planificación con incidencia directa de la ciudadanía, que busca orientar la inversión social desde las realidades del territorio, especialmente en zonas con históricas condiciones de vulnerabilidad y rezago.

No obstante, la implementación de este modelo participativo abre un campo de interrogantes sobre su verdadera capacidad transformadora en contextos complejos como el de la comuna Seis, Doce de Octubre, territorio históricamente afectado por desigualdades estructurales en educación, salud, infraestructura y acceso a oportunidades, para las cuales persiste el desafío de demostrar si esta política pública ha generado mejoras sustanciales en la condición y calidad de vida de sus habitantes. A pesar de la actualización normativa del Sistema Municipal de Planeación mediante el *Acuerdo Municipal 028* de 2017 y la implementación del Decreto 0697, que pretendieron fortalecer la eficiencia, equidad y vinculación de los procesos participativos, la evidencia empírica sobre su impacto real sigue siendo escasa. Es así como surge entonces una pregunta ineludible: ¿ha sido el programa PDL o Presupuesto Participativo (PP) una herramienta eficaz para el desarrollo territorial y el bienestar sostenido en el mejoramiento de la condición y calidad de vida de los habitantes de un territorio como la comuna Seis, Doce de Octubre, o su potencial transformador ha quedado relegado a un ejercicio más simbólico que sustantivo?

Desde esta perspectiva, esta investigación se plantea como una respuesta rigurosa a dicha cuestión y se propone evaluar el impacto del programa PDL y PP sobre el desarrollo territorial y la condición de vida en la comuna Seis, Doce de Octubre, entre los años 2017 y 2023, articulando herramientas cuantitativas y cualitativas que permitan no solo medir resultados en términos de inversión y cambios en el Índice Multidimensional de Condición de Vida (IMCV), sino también captar la percepción ciudadana frente al alcance de la política pública, reconociendo así, que el valor de una democracia participativa no reside únicamente en la existencia formal de

mecanismos de inclusión, sino en su capacidad para generar efectos reales y sostenibles en la vida cotidiana de las personas.

Comprender el impacto del PDL y PP resulta fundamental tanto para optimizar la asignación futura de los recursos públicos, como para fortalecer los procesos de planificación territorial con base en evidencia. De allí que la apuesta técnica y académica de este estudio pretenda subsanar un vacío en la evaluación sistemática de este tipo de políticas, contribuyendo a la literatura sobre democracia participativa, desarrollo territorial y eficacia del gasto público en contextos urbanos populares, donde se permita desde el plano social y político, visibilizar si la ciudadanía ha experimentado mejoras tangibles asociadas a su participación en la toma de decisiones presupuestales sobre recursos participativos, lo cual es determinante para afianzar la legitimidad institucional y promover una gobernanza inclusiva.

De forma específica, esta investigación y ejercicio de evaluación de impacto se orienta a identificar las variables del IMCV que determinan la inversión pública a través del programa PDL y PP en la comuna Seis, Doce de Octubre; examinar el efecto de dicha inversión sobre el desarrollo local y la condición de vida, y describir la percepción ciudadana respecto a los resultados generados por estos procesos de priorización participativa del territorio en mención.

Bajo esta línea investigativa y contextual, se afirmará u refutará la hipótesis de si la implementación del programa PDL y PP ha contribuido de forma significativa al desarrollo territorial y a la mejora de la condición y calidad de vida en la comuna Seis, como consecuencia de una posible mayor optimización del gasto público orientado hacia las necesidades locales. Se presume entonces, que la actualización del sistema municipal - distrital de planeación y los cambios introducidos por el *Acuerdo Municipal 028* de 2017 fortalecieron la participación ciudadana, incrementando la cohesión social y la capacidad de incidencia de la comunidad en la formulación y priorización de proyectos estratégicos. En suma, se espera encontrar evidencia de si la política pública objeto de estudio ha promovido un ejercicio democrático inclusivo que ha consolidado procesos que se reflejan en mejoras sostenidas en indicadores clave del bienestar territorial o lo contrario.

## **2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

En la actualidad, la política de Presupuesto Participativo ha adoptado diversos enfoques y formas de aplicación en distintos contextos globales, con variantes en su implementación,

elección y distribución de recursos. Comprender estas experiencias resulta clave para enriquecer el análisis del tema, especialmente al observar cómo ha evolucionado en diferentes territorios, incluso más allá del contexto latinoamericano. En este marco, el caso de España, y particularmente el de la ciudad de Zaragoza, constituye uno de los referentes más tempranos y significativos, donde se ha desarrollado un ejercicio de Presupuesto Participativo como herramienta de democracia participativa, que ha permitido involucrar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos.

A partir de este referente, el caso de Zaragoza permite identificar algunas de las primeras aproximaciones sistemáticas al análisis del Presupuesto Participativo en contextos más allá del latinoamericano. Gracias al ejercicio investigativo que dio lugar a la publicación: *“Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza”*, se logra obtener una mirada global de lo que podría configurarse como una evaluación integral de los presupuestos participativos, siendo este el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, para el cual se abordaron cuatro dimensiones dentro de la estructura de evaluación: diseño y planificación; ejecución; participación de los involucrados y resultados o impactos, lo que en esencia ayudó a identificar criterios específicos de evaluación, tales como la relevancia, la claridad de los objetivos, la coherencia del diseño, el alcance de la participación y los métodos de deliberación implementados con presupuesto participativo.

Como resultado del ejercicio de evaluación (Calvo, Ger, Gómez, Martínez, & Tomás, 2017) reconocen que los presupuestos participativos han abierto un debate importante sobre las limitaciones del sistema representativo tradicional, promoviendo alternativas metodológicas y nuevos enfoques para fortalecer la democracia local. Así las cosas, la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía surge como un componente clave: se entiende como una relación de compromiso mutuo, donde el gobierno facilita espacios de participación y la ciudadanía se involucra activamente en la gestión pública, contribuyendo a una mayor transparencia y efectividad en los servicios y políticas públicas

No solo este estudio nos permite establecer un horizonte y antecedente del fenómeno de Presupuesto Participativo, diversos estudios han analizado la implementación de los presupuestos participativos desde múltiples dimensiones, como la calidad del proceso, su articulación con el sistema institucional, las estrategias de comunicación y la flexibilidad operativa. Uno de los aspectos más destacados es la participación ciudadana, especialmente en cuanto a su apertura, diversidad y representatividad.

Para el caso de Latinoamérica, entre un variado portafolio académico, contamos con la publicación: *“Presupuesto Participativo: un análisis en el contexto latinoamericano”*, la cual presenta una revisión de 25 artículos científicos mediante un enfoque cualitativo y hermenéutico y para la que (Eslava Zapata & Chacón Guerrero, 2018) concluyen acerca de la necesidad de contar con marcos legales sólidos y procesos de capacitación ciudadana para una participación informada y efectiva, junto con la importancia de la transparencia, la articulación entre políticas públicas nacionales y locales, el fortalecimiento del involucramiento comunitario, y la colaboración entre entidades públicas y privadas para poder reconocer en presupuesto participativo una oportunidad de mejora a la eficiencia del gasto público y a la promoción de la democracia participativa en el marco de un desarrollo social y la reducción de desigualdades en la región.

En Colombia el Presupuesto Participativo tiene sus raíces en los años noventa, como parte de un proceso más amplio de descentralización y fortalecimiento de la democracia participativa. De acuerdo con (Gómez Castillo, 2021) su origen se inspira en experiencias internacionales, especialmente en Porto Alegre – Brasil, donde esta estrategia se consolidó como una herramienta innovadora de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el gasto público, sirviendo esta experiencia como una oportunidad para emular el modelo en Colombia, principalmente en ciudades como Bogotá, Medellín y Pasto.

Los antecedentes indican que siendo el Presupuesto Participativo una política de democracia participativa, la cual pretende involucrar a los actores de una localidad o territorialidad en la vía de constituir un mayor bienestar para quienes lo habitan, no está exenta esta política de amenazas y factores de riesgo que limiten y bloqueen su misionalidad, al respecto (Gómez, 2005) nos indica que al igual que en el plano político nacional, presupuesto participativo también acarrea conflictos en los liderazgos que intervienen y que determinan una posible falta de consenso, disputas territoriales y la intromisión de sectores políticos tradicionales o grupos armados y otros factores que condicionan la objetividad de la política.

En el caso de Medellín y su historia reciente, algunos informes sugieren una mayor atención a los procesos de priorización del programa de Presupuesto Participativo (Franco, M, & Chinkousky, 2019) mencionan en uno de sus informes, la necesidad de lograr una focalización en el mecanismo de control social y la eficacia de la política, además, atribuyen a la “conciencia”, un valor determinante para que una política pública de estas características responda a las verdaderas necesidades de quienes habitan un territorio y de esta manera se reduzca en gran medida los fallos en su aplicación que pueden determinarse ante el desconocimiento y la no

participación activa de la ciudadanía, junto con la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas efectiva, la representación e inclusión limitada y las barreras burocráticas que conlleva toda política pública y su implementación.

Por otra parte, el análisis realizado por el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) sobre aplicación e incidencia del Presupuesto Participativo entre 2013 y 2024 evidencia que, (Observatorio de Política Pública del Concejo Distrital de Medellín, 2024) aunque este mecanismo ha fortalecido la participación ciudadana y la descentralización de recursos, aún enfrenta importantes desafíos en términos de ejecución, formación técnica, transparencia y sostenibilidad. La inestabilidad en la participación electoral, la reducción progresiva del presupuesto asignado, y las dificultades normativas y operativas identificadas, reflejan la necesidad urgente de revisar los procesos metodológicos y de gobernanza. Este contexto resulta clave como antecedente para comprender el impacto real del programa en el desarrollo territorial de comunas como la Seis, Doce de Octubre, donde es fundamental evaluar si estas inversiones han contribuido de forma efectiva a mejorar las condiciones de vida, fortalecer el tejido social y promover una ciudadanía activa y crítica.

Entre otras publicaciones y profundizaciones orientadas hacia el estudio del Presupuesto Participativo en Medellín, destacan (Ramírez & Franco, 2016) quienes dan una mirada crítica hacia el estudio del presupuesto participativo, examinando la eficiencia que este logra, alrededor de la planeación territorial y la gobernanza local en cuanto a la destinación de recursos de PDL y PP para programas de educación superior con miras a atender la demanda de jóvenes y otros grupos de ciudadanos que demandan la erogación de recursos públicos para la generación de oportunidades en vista de un mayor acceso a la educación superior (técnica, tecnológico, profesional y posgradual).

Finalmente, en un caso documental de antecedentes del Presupuesto Participativo en el contexto de la ciudad de Medellín y para ser exactos de la comuna Seis, Doce de Octubre, tenemos a (Cano Torres, 2016), quien en su reporte, analiza el papel de la participación ciudadana en la comuna Seis de Medellín durante 2012-2015, destacando su impacto en la toma de decisiones públicas y en la construcción social del territorio, así como en la determinación para un aumento en la participación que ha fortalecido la organización comunitaria y generado nuevas formas de articulación local. Sin embargo, también se identifican limitaciones en la implementación de proyectos y en la consolidación de estructuras participativas, concluyendo en que la participación activa es clave para el desarrollo local, pero debe ir acompañada de procesos organizativos sólidos y autonomía comunitaria como es el caso de Presupuesto Participativo.

### 2.1.1. Contexto y definición del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo en Medellín tiene sus raíces en los avances normativos promovidos por la Constitución de 1991, que impulsó la descentralización y la participación ciudadana. Para el caso de Medellín, entre 1994 y 2000 se desarrollaron los primeros ejercicios de planeación zonal participativa y se instauró el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) participativo mediante asambleas barriales y veredales, mientras que en 1996 se creó el Sistema Municipal de Planeación y surgieron instancias clave como los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral - CCPI y los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales CCCC.

Años posteriores, fue el 2004 el que marcó un hito con la institucionalización formal del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, que se integró en el Plan de Desarrollo *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. Desde entonces, el proceso ha vivido importantes transformaciones metodológicas y jurídicas: en 2007 se integró oficialmente al Sistema Municipal de Planeación mediante el Acuerdo 043 de noviembre del mismo año; en 2009 se reglamentó mediante el Decreto 1073; y entre 2012 y 2017 se fortaleció institucionalmente con la creación de la Secretaría de Participación Ciudadana.

En esa misma línea, su hito más reciente, obedece a la actualización del sistema de planeación mediante el *Acuerdo Municipal 028* y el *Decreto 0697* que surgen en demanda y respuesta del articulado de la *Ley 1757 del año 2015*, que estableció disposiciones para promover y proteger el derecho a la participación democrática en Colombia, y la cual señala en su artículo 91 que los gobiernos regionales, distritales, municipales y locales deben fomentar mecanismos y estrategias de participación ciudadana en la programación de sus presupuestos, permitiendo así que la ciudadanía incida en la asignación y control de los recursos públicos.

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. (Congreso de Colombia, art. 90, 2015)

Junto con las implicaciones de la *Ley 1757 de 2015* también aparecen otros determinantes que conllevaron a la actualización del sistema municipal de planeación mediante

el *Acuerdo 028*, tal cual lo evidencia (Mejía Martínez, 2015), quien indica que a pesar de los avances normativos e institucionales como el Acuerdo Municipal 043 de 2007, que consolidó el Presupuesto Participativo como herramienta para la planeación local y asignación autónoma de recursos por parte de la ciudadanía; la participación comunitaria para antes del año 2015 había disminuido progresivamente en Medellín, lo que puso en riesgo la construcción del capital social y reflejaba para la época, tensiones entre la voluntad institucional y la realidad social de los territorios, lo que en efecto no ayudaba a la idea de una política pública que no solo pretendía ser un mecanismo de asignación presupuestaria, sino una estrategia para fortalecer la democracia participativa, la inclusión y la equidad territorial desde las bases comunitarias.

En este proceso de evolución normativa, el *Acuerdo 028 de 2017* marcó un punto de inflexión al consolidarse como un hito clave en la actualización del Presupuesto Participativo en Medellín. A partir de esta actualización, se introdujeron transformaciones significativas en la formulación de la política pública, que continuaron con la expedición del *Decreto 0146 de 2022*, orientado a actualizar los procedimientos operativos, y más recientemente con el *Decreto 0473 de 2024*, que sobre el papel, redefinió los lineamientos metodológicos y organizativos del proceso en búsqueda de un mayor impacto e incidencia de la ciudadanía según la Secretaría de Participación Ciudadana del Distrito de Medellín.

### **2.1.2. Funcionamiento del Presupuesto Participativo en Medellín**

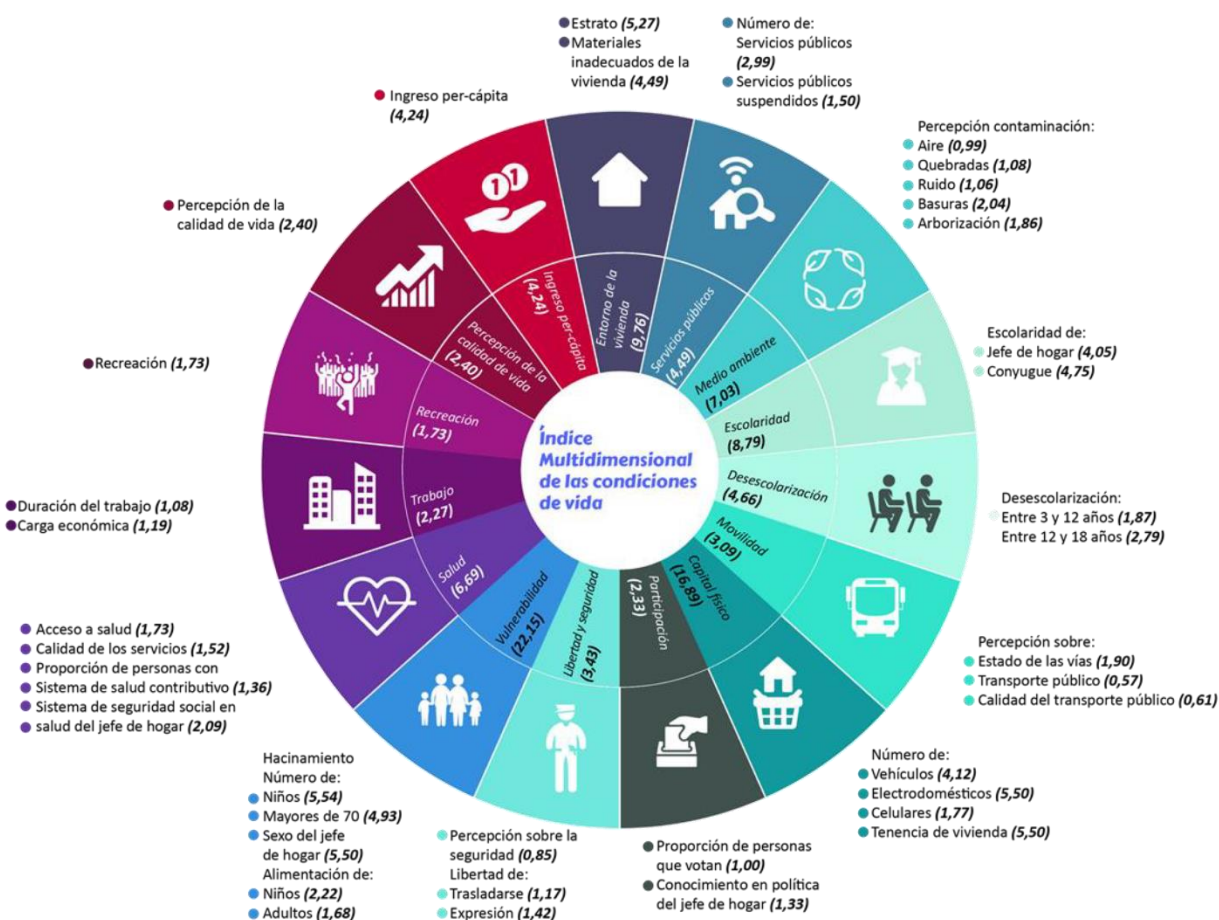
La metodología de Presupuesto Participativo en Medellín según la (Secretaría de Participación Ciudadana, s.f.), se basa en un enfoque de planificación y asignación de recursos públicos que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el destino de una parte del presupuesto distrital. En concreto, el Presupuesto Participativo corresponde al 5% del Presupuesto Oficial Anual de Inversión (POAI) del Distrito de Medellín, distribuido entre las 16 comunas y 5 corregimientos del distrito. Este porcentaje se calcula a partir del total de inversión del POAI, excluyendo recursos de funcionamiento, deuda pública e inversiones obligatorias por ley y su propósito es garantizar la equidad territorial y social, promoviendo la deliberación, priorización y vigilancia ciudadana en la destinación de recursos públicos para mejorar la calidad de vida.

De acuerdo con (Departamento Administrativo de Planeación), la asignación del presupuesto participativo a los territorios de Medellín se fundamenta en una fórmula técnica constituida a partir de dos variables determinantes: el número de habitantes y el Índice

Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV). La población refleja la distribución de los ciudadanos en cada comuna y corregimiento, y su inclusión en el modelo responde al principio de equidad en el acceso a los recursos públicos, bajo la premisa de que, a mayor número de habitantes, mayor debería ser la inversión. Por su parte, el IMCV permite identificar el estado y avance en las condiciones de vida de la ciudadanía, al incorporar una medida multidimensional compuesta por variables objetivas y subjetivas que capturan factores materiales, sociales, ambientales y de gobernabilidad. Este índice se construye a partir de 15 dimensiones y 39 indicadores, lo que permite una lectura integral de la calidad de vida en los territorios.

**Figura 1**

*Esquema conceptual Índice Multidimensional de Condiciones de Vida*



*Nota.* Elaboración del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín – DAP. El gráfico presenta la estructura del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida utilizado por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín – DAP.

Ambas variables son estandarizadas y combinadas mediante el uso del Análisis de Componentes Principales (PCA), una técnica estadística que permite reducir la complejidad de los datos y establecer ponderaciones técnicas objetivas. A partir de este análisis, se construye un índice compuesto que orienta la distribución del presupuesto de manera equitativa y con enfoque territorial, priorizando aquellos sectores con mayores niveles de vulnerabilidad y rezago en el desarrollo humano. Los datos utilizados para este proceso provienen de fuentes oficiales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (DAP).

Una vez calculado el techo presupuestal de cada comuna o corregimiento, el proceso participativo inicia con la conformación de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP), espacios en los cuales líderes y lideresas del territorio, representantes de distintos sectores sociales y comunitarios, deliberan y deberían priorizar las necesidades más apremiantes del territorio. Esto, a través de jornadas participativas, talleres de formulación y votaciones ciudadanas donde se identifican los proyectos y líneas de inversión, que luego son evaluados técnica y financieramente por la administración distrital. El resultado final se consolida en un banco de proyectos y se incorpora al POAI del año inmediatamente siguiente, pretendiendo una inversión más eficiente, transparente y contextualizada a las realidades locales.

### **2.1.3. Democracia participativa**

A pesar de que la democracia participativa ha sido ampliamente abordada por diversos teóricos, quienes no pertenecen necesariamente a las mismas escuelas y estructuras de pensamiento, han sido estos mismos académicos quienes han aportado perspectivas clave para comprender el papel activo de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas a partir de un sustento epistémico y teórico que comenzó a hacerse popular a partir de las décadas de los años 60s y 70s, cuando comienzan a consolidarse los movimientos sociales, especialmente en Estados Unidos y Europa, entre ellos los movimientos por los derechos civiles, el feminismo y los movimientos estudiantiles, quienes empezaron a exigir una mayor participación ciudadana más allá del voto.

Son estas exigencias ciudadanas las que permiten que la democracia participativa se configure como una respuesta crítica a las limitaciones del modelo representativo tradicional, proponiendo un paradigma en el que la ciudadanía no se reduce al acto de votar, sino que asume un rol activo, deliberativo y constante en los asuntos públicos. Desde este enfoque, la

participación ciudadana se concibe como un derecho y una responsabilidad que fortalece la legitimidad del Estado, mejora la calidad de las decisiones colectivas y promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía. En contraposición a la delegación del poder político a través de representantes, la democracia participativa propone formas directas de incidencia en la planificación, ejecución y control de las políticas públicas y del Estado.

De acuerdo con (Pateman, 1970) para que haya una democracia participativa es esencial el desarrollo de competencias cívicas, la cual se logra mediante la experiencia directa en procesos de toma de decisiones en diversos ámbitos, como el laboral o comunitario, donde es fundamental que los ciudadanos se sientan capaces y motivados para involucrarse en asuntos públicos y para que esta sea efectiva es necesario que el poder político no se concentre en una élite, sino que se distribuya ampliamente y esto incluye la creación y fortalecimiento de instituciones diversas que faciliten y promuevan la participación activa de los ciudadanos en múltiples niveles y sectores de la sociedad para que haya desarrollo de una ciudadanía competente y una democracia auténtica a través de la práctica.

Individuals learn to participate by participating; only by taking part in decisions at their workplace or local community can they acquire the skills necessary for participation and the confidence to take part (...) A participatory society requires that political authority is dispersed throughout the society, and that a wide variety of institutions provide opportunities for participation. (Pateman, 1970, págs. 42, 43)

Años después y en este mismo orden (Barber, 1984) refuerza aún más la idea de una democracia participativa que involucre a todos los sectores de la sociedad y no solo a la élite en la toma de decisiones, incluso se atreve a abrir una discusión y comparación entre lo que él determina como una *“thin democracy”* versus una *“strong democracy”*, la primera, caracterizada por una participación ciudadana limitada al ejercicio del voto y a la delegación de representantes, mientras que la segunda y siendo esta el modelo ideal; propone una participación activa y continua de los ciudadanos en la deliberación y toma de decisiones públicas para constituir un sistema político y democrático en el que los ciudadanos colaboran directamente en la gestión de los asuntos comunes, contrario a la primera donde los ciudadanos se convierten en meros espectadores pasivos y la política se hace un asunto de la élite. In strong democracy, politics is something done by, not to, citizens. Activity is its chief virtue, and involvement, commitment, obligation, and service—common deliberation, common decision, and common work—are its hallmarks. (Barber, 1984, pág. 151)

En suma, la democracia participativa se posiciona como un modelo político que reivindica el poder ciudadano desde una práctica activa, deliberativa y transformadora. Al colocar en el centro la participación activa de la ciudadanía, la deliberación pública constante, la toma de decisiones colectiva, el compromiso cívico y la construcción de comunidad a través del diálogo, no solo se amplían los límites de la democracia tradicional, sino que propone un camino para fortalecer el tejido democrático desde lo cotidiano.

Es así como Pateman y Barber han aportado una serie de ideas, conceptos y modelos epistémicos sólidos para determinar que una sociedad verdaderamente democrática solo puede construirse y reconocerse así con ciudadanos que no solo se limiten a votar, sino que participen, decidan y cogestionen los asuntos públicos de forma constante y comprometida.

#### **2.1.4. Evaluación de impacto y teoría del cambio**

En el campo de las políticas públicas, la evaluación de impacto ha adquirido un lugar central como herramienta para analizar la eficacia y pertinencia de las intervenciones estatales y comunitarias. Lejos de ser un ejercicio meramente técnico, la evaluación implica una reflexión crítica sobre cómo se implementan los programas, qué cambios buscan generar y en qué medida logran transformar la realidad de los territorios. Al menos es así como (Scriven, 1967) se refiere a la evaluación, cuyo propósito no debe limitarse a verificar si un programa cumple con sus objetivos formales, sino que debe centrarse en determinar su valor real, desde la experiencia y los efectos que genera en los beneficiarios y no solo demostrar, sino mejorar.

Para los contextos donde se promueve la participación ciudadana en la gestión pública, como ocurre con el programa de Presupuesto Participativo, la evaluación cobra aún más importancia al permitir valorar no solo los resultados materiales, sino también los procesos sociales, los aprendizajes colectivos y la apropiación comunitaria. La evaluación de impacto, en diálogo con la teoría del cambio, posibilita rastrear de manera más clara las transformaciones que se producen desde el diseño hasta la ejecución de un programa, reconociendo que no todas las consecuencias son inmediatas, ni previstas. Es así, que estos enfoques se convierten en herramientas estratégicas para fortalecer la planificación, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia, y aportando a una gestión pública más transparente, inclusiva y orientada al bien común.

A comienzos de la década de los 70s, Carol H. Weiss, una de las figuras más influyentes en el campo de la evaluación de políticas públicas, propuso un enfoque que hasta la fecha ha transformado la forma en que se analiza el impacto de programas sociales. En su obra *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, 1972), postuló que ninguna evaluación es completamente neutral, ya que toda evaluación parte de suposiciones teóricas, en algunas ocasiones explícitas y en otras implícitas, sobre cómo se espera que los programas generen cambios. Este enfoque, conocido como la teoría del cambio, permite mapear los vínculos causales entre las acciones que se implementan y los resultados que se buscan alcanzar, proporcionando una herramienta clave para analizar el impacto real de políticas públicas a partir del juicio de quien determina dicha evaluación, “evaluation is not a mechanical process of data collection and analysis; it requires judgments about what to measure, how to interpret results, and what to recommend.” (Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (2nd ed), 1998)

Las políticas públicas que orientan diversas formas de participación ciudadana o involucran a los habitantes de los territorios suelen compartir un objetivo fundamental: alcanzar un desarrollo sostenible frente a condiciones de inequidad, pobreza, desigualdad, violencia u otras problemáticas focalizadas que afectan a una parte significativa de la población. En la práctica, programas descentralizados como el de Planeación Local y Presupuesto Participativo buscan mejorar las condiciones económicas y sociales de los territorios. Sin embargo, surge la pregunta de cómo se pueden garantizar los resultados esperados sin considerar postulados y planteamientos que prevean el futuro de estas políticas. Aquí es donde adquieren relevancia los enfoques de la teoría del cambio y la evaluación de impacto de cara a los resultados mayormente significativos producto de la previsión e intervención de ciertas políticas públicas.

Desde una perspectiva teórico - económica asociada a la influencia de las políticas públicas, ambos enfoques (evaluación y teoría de cambio) buscan comprender las dinámicas que favorecen cambios en los sistemas económicos, organizaciones y política. En otras palabras, la teoría del cambio aplicada al caso permite examinar cómo múltiples variables como la participación, educación, tecnología, empleo, distribución de ingresos, inversión o gasto, evolucionan a lo largo del tiempo de conformidad con una serie resultados que en principio fueron estimados (Naciones Unidas, 2014).

En síntesis, la evaluación de impacto y la teoría del cambio son herramientas clave para comprender y fortalecer el valor transformador de las políticas públicas. Su integración permite no solo medir resultados, sino también entender cómo se producen los cambios y qué factores

los impulsan. En programas como el Presupuesto Participativo, estos enfoques son fundamentales para guiar decisiones basadas en evidencia, promover el aprendizaje colectivo y avanzar hacia una gestión pública más efectiva, equitativa y sostenible.

### **3. DISEÑO METODOLÓGICO**

Esta investigación adopta un enfoque mixto, combinando métodos cuantitativos y cualitativos, al tiempo que asume un diseño correlacional y en parte descriptivo para evaluar el impacto del programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre de Medellín. Desde el componente cuantitativo, se analizarán variables asociadas al IMCV con el propósito de identificar tendencias y patrones en la inversión y destinación de los recursos priorizados con Presupuesto Participativo entre los años 2017 y 2023. Para ello, se recurrió al análisis de bases de datos oficiales, indicadores socioeconómicos y registros administrativos que permitiesen establecer una relación entre la asignación de recursos y los cambios observados en el desarrollo territorial y la condición de vida de la población.

En complemento, el enfoque cualitativo permitirá describir y comprender la percepción local sobre el bienestar y el impacto de la priorización de recursos en la comunidad. A través de entrevistas semiestructuradas, una encuesta y análisis documental, se indagará por la experiencia de actores clave como líderes comunitarios y beneficiarios del programa, con el fin de interpretar los efectos de la política en la cohesión social, la gobernanza local y la sostenibilidad de las iniciativas. De esta manera, la integración de ambos enfoques permitirá ofrecer un análisis integral, contrastando datos objetivos con la percepción ciudadana del territorio en aras de aportar una visión más profunda y contextualizada del impacto del programa en la comuna Seis.

Con base en este enfoque, resulta fundamental destacar y considerar que de acuerdo con (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista, 2014) la investigación mixta no pretende reemplazar la metodología cuantitativa o la cualitativa, por el contrario, las combina para que las fortalezas de ambas minimicen algunas de sus debilidades potenciales, en resumen, la metodología mixta introduce una serie de procesos sistémicos, empírico y críticos que involucra el análisis de datos cuantitativos y cualitativos para su posterior convergencia, integración y discusión con miras a determinar las inferencias, causalidades y correlaciones que pueda determinar el investigador.

## INSTRUMENTOS

### 3.1.1. Enfoque cuantitativo – causalidad y/o correlación, modelo *DiD*, TWFE – *Two-Way-Fixed Effects*

En contextos donde la implementación de una política pública ha sido generalizada y no aleatoria, como ocurre con el caso del programa de Presupuesto Participativo en Medellín, resulta inviable aplicar estrategias de evaluación con diseño experimental. Frente a esta limitación, la estrategia metodológica de diferencias en diferencias – *DiD*, y particularmente su extensión con efectos fijos bidireccionales - *Two-Way Fixed Effects* (TWFE), se configura como una herramienta robusta de análisis cuasiexperimental para identificar efectos causales a partir de datos observacionales.

Según (Bernal & Peña, 2011), el modelo *DiD* permite estimar el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT), al comparar la evolución de los resultados entre unidades expuestas al tratamiento y unidades no expuestas, antes y después de la intervención, bajo el supuesto de tendencias paralelas. No obstante, cuando no existe un grupo de control sin tratamiento, como ocurre en este estudio, dado que todas las comunas y corregimientos de Medellín recibieron inversión a través del Presupuesto Participativo, se puede recurrir al uso del modelo TWFE, que permite explotar la variación en la intensidad del tratamiento.

Por este motivo, para el desarrollo metodológico de esta investigación se optó por aplicar un modelo de *Two-Way Fixed Effects* - TWFE, o modelo de efectos fijos de doble vía, aprovechando la disponibilidad de información en datos panel (es decir, múltiples unidades de observación como comunas, municipios, instituciones o personas observadas en diferentes periodos de tiempo). Este enfoque permite estimar el efecto de una intervención controlando simultáneamente por dos fuentes clave de heterogeneidad: por un lado, las diferencias inobservables entre unidades que se mantienen constantes en el tiempo (efectos fijos individuales); y por otro, los factores que afectan a todas las unidades por igual en un mismo periodo (efectos fijos temporales), permitiendo estimar con mayor precisión el impacto neto de la política, al aislar efectos del tratamiento de influencias externas.

### 3.1.2. Enfoque cuantitativo - descriptivo, muestreo no probabilístico por bola de nieve

En un segundo momento, se empleó un cuestionario a través de la plataforma “*Google Form*”, el cual fue difundido en redes y contactos comunitarios para lograr una amplia cobertura territorial, y así poder configurar un muestreo no probabilístico, del tipo bola de nieve. Esto, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y el objetivo de lograr una participación amplia en un tiempo limitado. Si bien este tipo de muestreo no permite generalizar los resultados a toda la población, sí ofrece una aproximación válida y útil en cuanto a la percepciones y tendencias generales dentro del territorio.

El cálculo del tamaño de la muestra se realizó utilizando una aproximación estadística para una población finita, basada en la fórmula de Cochran ajustada, la cual permite determinar el tamaño muestral necesario considerando un nivel de confianza específico, un margen de error aceptable y el tamaño total de la población (Cochran, 1977). Como resultado, se determinó un tamaño de muestra de 245 personas o superior, correspondiente a un nivel de confianza del 94% y un margen de error del 6%, con base en una población total estimada de 186.222 habitantes de la comuna Seis, Doce de Octubre, según datos del DANE para el año 2025.

#### Figura 2

*Fórmula de Cochran para cálculo del tamaño muestral*

$$n = \frac{Z^2 * p * q * N}{e^2 * (N - 1) + Z^2 * p * q}$$

*Nota.* Con base en la fórmula de Cochran (1977), y considerando los siguientes parámetros: población total (N) de 186.222 habitantes, nivel de confianza del 94%, margen de error del 6% (0.06), proporción esperada (p) de 0.5 para máxima variabilidad y un Z-score correspondiente al 94% de 1.8808.

### 3.1.3. Enfoque cualitativo – hermeneúatico e interpretativo

Complementariamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves del territorio, entre ellos líderes sociales (hombres, mujeres, jóvenes, etc.), académicos, artistas, veedores comunitarios y otros referentes con conocimiento profundo y voz de autoridad acerca de la realidad de la planeación y desarrollo local. Para este componente se utilizó un muestreo intencional, seleccionando siete participantes con base en su experiencia, conocimiento o rol estratégico en el contexto de estudio, lo que permitió acceder a información cualitativa de alto

valor, sirviendo como contraste y complemento del análisis e interpretación de los hallazgos cuantitativos.

En este orden, las entrevistas se estructuraron a partir de una guía base de ocho preguntas, con la flexibilidad metodológica propia de este tipo de instrumentos, permitiendo que dichas preguntas se adaptaran, siendo más o menos, de acuerdo con el flujo natural del diálogo y las particularidades que emergieran durante la conversación con los distintos actores del territorio.

#### **4. DESARROLLO DEL TRABAJO**

En el desarrollo del modelo econométrico aplicado a esta investigación, se utilizó información suministrada por el DAP del distrito de Medellín. Esta entidad proporcionó datos clave como la proyección poblacional por comunas y corregimientos, los techos presupuestales asignados al componente de Presupuesto Participativo y discriminados territorialmente, así como el informe completo del IMCV 2010 – 2023. Este índice fue entregado desagregado por comuna, corregimiento y ciudad, e incluye información por cada una de las dimensiones que lo componen.

Cabe destacar que durante el año 2020 no se levantó información del IMCV debido a las restricciones impuestas por la pandemia, lo cual generó un vacío de datos para ese periodo. No obstante, se logró mitigar esta limitación metodológica mediante la implementación del modelo de efectos fijos de doble vía, que permitió controlar efectos inobservables asociados tanto al tiempo como a la unidad territorial. Adicionalmente, el DAP suministró la georreferenciación de los proyectos financiados con recursos del Presupuesto Participativo y recurso ordinario, indicando los montos ejecutados, las dependencias responsables de su implementación y las líneas de inversión específicas.

Todos los análisis econométricos se realizaron en Stata, utilizando el comando `reghdfe`, que permite estimar modelos con efectos fijos múltiples, absorbiendo las variaciones por año y territorio. Se emplearon errores estándar robustos agrupados por comuna o corregimiento (`vce(cluster cod)`), lo que permite corregir problemas de heterocedasticidad y autocorrelación dentro de cada unidad territorial, fortaleciendo la validez de las inferencias.

A diferencia del modelo econométrico, el análisis estadístico descriptivo del cuestionario se desarrolló a partir de una base de datos construida con las respuestas recolectadas en *Google Forms*. Se aplicaron estadísticas univariadas y bivariadas, mediante frecuencias, porcentajes y cruces entre variables categóricas, con el fin de caracterizar a los encuestados e identificar

patrones de percepción sobre el programa de Presupuesto Participativo. El procesamiento se realizó en Excel y RStudio, permitiendo visualizar tendencias generales, comparar grupos poblacionales (por género, edad o sector) y explorar asociaciones preliminares entre variables como participación, conocimiento del programa y valoración de su impacto en la calidad de vida.

Para el caso de análisis de las entrevistas, se utilizó una estrategia de codificación en tres etapas: primero, una *codificación abierta*, donde se identificaron conceptos emergentes desde los testimonios; luego, una *codificación axial*, que permitió organizar esos conceptos en categorías analíticas estructuradas: gobernanza, participación, impacto y desafíos, para finalmente lograr una *codificación selectiva*, en la cual se consolidaron los hallazgos centrales mediante síntesis narrativas por entrevistado y por eje temático, logrando así resúmenes interpretativos que integran las voces de los entrevistados y que puedan ser comparados con los resultados de los demás instrumentos

## RESULTADOS

### 4.1.1. Evaluación del impacto de Presupuesto Participativo: modelo TWFE

En aras de estimar y realizar un análisis más detallado sobre el impacto del Presupuesto Participativo en las condiciones de vida de la población, se llevó a cabo una clasificación de los proyectos financiados por esta política pública de acuerdo con la dependencia municipal responsable de su ejecución. Esta clasificación fue luego asociada a una de las 15 dimensiones del IMCV, permitiendo así vincular el gasto público con componentes específicos del bienestar.

La decisión de agrupar las dependencias bajo las dimensiones del IMCV obedece a criterios de pertinencia funcional y misional. Dicho de otro modo, se asignó cada dependencia a aquella dimensión cuya naturaleza temática y objetivo programático guarda relación directa con la misión institucional de dicha entidad y con el tipo de proyectos ejecutados. Por ejemplo: las dependencias encargadas del mejoramiento físico del hábitat, como ISVIMED o FONVALMED, fueron clasificadas dentro de la dimensión entorno de la vivienda, mientras que las secretarías enfocadas en educación y formación, como SAPIENCIA y la Secretaría de Educación, se ubicaron en la dimensión de escolaridad.

Este ejercicio de correspondencia permite hacer una lectura transversal entre el componente presupuestal (inversión y destinación) y los indicadores del IMCV, facilitando así un

análisis econométrico más afinado que da cuenta del potencial impacto diferencial del Presupuesto Participativo según la dimensión del bienestar abordada, así como la identificación de las áreas donde se concentra mayor o menor inversión y si dicha inversión se traduce en mejoras perceptibles en las condiciones de vida asociadas a cada dimensión.

Se destaca que, algunas dimensiones del IMCV no fueron incluidas en el análisis, dado que a priori, no representan una línea de acción o incidencia mediante la inversión o destinación específica de recursos de la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo en los territorios del distrito de Medellín. Estas dimensiones responden principalmente a funciones estructurales financiadas con recurso ordinario y están orientadas a cubrir la capacidad institucional propia del distrito de Medellín, o sencillamente están fuera del alcance de la priorización ciudadana.

Con base en la evidencia, puede observarse que la tabla 1 presenta el primer ejercicio orientado a evaluar el impacto del Presupuesto Participativo sobre el IMCV. En los modelos estimados, se emplea el logaritmo natural del monto asignado al Presupuesto Participativo como variable explicativa, dado que esta transformación contribuye a mitigar el efecto de valores extremos, estabiliza la varianza y facilita el cumplimiento de los supuestos de normalidad requeridos en la estimación econométrica.

Bajo esta lógica, la columna 1 de la tabla 1 recoge las estimaciones realizadas con todas las observaciones disponibles entre 2010 y 2023, incluyendo tanto las comunas como los corregimientos del Distrito de Medellín. En este escenario, se identifica que un incremento del 1% en el presupuesto participativo se asocia con un aumento de 0.066 puntos en el IMCV, con un nivel de significancia estadística del 10%. Por su parte, la columna 2 presenta el mismo ejercicio restringido al periodo 2017 – 2023, correspondiente a la fase de actualización en el diseño y operación del Presupuesto Participativo mediante el Acuerdo Municipal 028, en el cual también se encuentra un efecto positivo y significativo, evidenciando que un aumento del 1% en la inversión priorizada por la ciudadanía se traduce en una mejora de 0.047 puntos en el IMCV.

Profundizando en el análisis, las columnas 3 y 4 replican el ejercicio anterior para los mismos periodos de tiempo, pero excluyen los corregimientos, considerando que las áreas rurales pueden presentar dinámicas sustancialmente distintas a las zonas urbanas. Aunque los resultados muestran nuevamente un efecto positivo del presupuesto participativo sobre el IMCV, este no alcanza significancia estadística, lo cual podría explicarse por la reducción en el número de observaciones y en la variabilidad de la base de datos panel, lo que limita la precisión de la

estimación. Por su parte, las columnas 5 y 6 concentran el análisis exclusivamente en la comuna Seis, Doce de Octubre; en este caso, no se incorporaron efectos fijos de tiempo debido al tamaño reducido de la muestra. Aun así, se observa un efecto positivo y significativo en el periodo 2010 – 2023, mientras que para el subperiodo 2017 – 2023 el efecto se mantiene en sentido positivo, aunque pierde significancia, lo que indica que no es posible afirmar con certeza la magnitud del impacto, pese a que la tendencia sugiere una posible mejora en las condiciones de vida de los habitantes de la comuna durante estos años.

**Tabla 1**

*Regresión del techo del presupuesto participativo respecto al índice multidimensional de calidad de vida*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	IMCV	IMCV	IMCV	IMCV	IMCV	IMCV
Ln Presupuesto participativo	6.641*	4.655**	3.335	6.261	1.954**	0.535
	(3.842)	(1.948)	(5.296)	(4.143)	(0.674)	(0.923)
Constante	-119.408	-74.100	-43.669	-111.357	-5.115	28.038
	(87.925)	(45.093)	(120.880)	(96.100)	(15.667)	(21.660)
Efectos fijos de tiempo	X	X	X	X		
Efectos fijos de individuo	X	X	X	X		
R-cuadrado	0.984	0.992	0.995	0.998	0.353	0.043
N	273	126	208	96	13	6

*Nota.* La columna 1 es la regresión desde 2010 a 2023. La columna 2 es la regresión de 2017 a 2023. La columna 3 y 4 son las regresiones excluyendo los corregimientos de 2010 a 2023 y de 2017 a 2023 respectivamente. Las regresiones 5 y 6 solo se estima el efecto en la comuna Doce de Octubre de 2010 a 2023 y de 2017 a 2023 respectivamente. En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

De acuerdo con la estimación realizada, es importante considerar que el techo presupuestal asignado al Presupuesto Participativo no siempre coincide con el gasto efectivo reportado. Esta discrepancia puede explicarse por tres razones principales: en primer lugar, en algunos casos el tiempo disponible no es suficiente para ejecutar la totalidad de los proyectos priorizados, lo que lleva a que parte del presupuesto se traslade al año siguiente; en segundo lugar, existen proyectos de carácter estratégico ejecutados por la administración municipal con recursos del Presupuesto Participativo que no permiten una desagregación territorial por comunas; y en tercer lugar, hay intervenciones que no pueden ser claramente identificadas como

financiadas por el Presupuesto Participativo o por recursos del presupuesto ordinario. Por tal motivo, se propone un segundo ejercicio de estimación, enfocado en evaluar el impacto del gasto efectivo reportado sobre el IMCV, cuyos resultados se presentan en la Tabla 2.

También es posible evidenciar en la tabla 2 un efecto positivo del Ln del gasto ejecutado del Presupuesto Participativo sobre el IMCV en todos los ejercicios realizados. No obstante, dicho efecto solo alcanza significancia estadística cuando se excluyen los corregimientos y se considera la totalidad del periodo analizado. Sin embargo, en todos los casos se conserva el signo positivo de la relación estimada, lo que sugiere una tendencia consistente entre mayor ejecución del presupuesto participativo y mejora en las condiciones de vida.

**Tabla 2**

*Regresión del gasto efectivo del presupuesto participativo respecto al índice multidimensional de calidad de vida*

	(1) IMCV	(2) IMCV	(3) IMCV	(4) IMCV	(5) IMCV	(6) IMCV
Ln Presupuesto participativo	0.555 (1.043)	0.011 (1.479)	1.515* (0.861)	1.418 (1.055)	0.315 (0.640)	0.576 (0.627)
Constante	20.878 (23.925)	33.447 (33.991)	-0.915 (19.917)	1.138 (24.339)	33.252* (14.893)	27.118 (14.620)
Efectos fijos de tiempo	X	X	X	X		
Efectos fijos de individuo	X	X	X	X		
R-cuadrado	0.989	0.992	0.997	0.998	0.024	0.103
N	189	126	144	96	9	6

*Nota.* La columna 1 es la regresión desde 2010 a 2023. La columna 2 es la regresión de 2017 a 2023. La columna 3 y 4 son las regresiones excluyendo los corregimientos de 2010 a 2023 y de 2017 a 2023 respectivamente. En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Como ejercicio adicional de robustez, se procedió a desagregar el análisis examinando por separado las distintas dimensiones que conforman el IMCV, las cuales incluyen: entorno de la vivienda, servicios públicos, medio ambiente, escolaridad, desescolarización, movilidad, capital físico, participación, libertad y seguridad, vulnerabilidad, salud, trabajo, recreación, percepción de calidad de vida e ingreso per cápita. Para ello, se realizó una clasificación de los proyectos del Presupuesto Participativo según la secretaría o dependencia encargada de su

ejecución, asignándolos a la dimensión de calidad de vida más afín a su naturaleza funcional. Esta estrategia permitió evaluar, de forma desagregada, la relación entre la inversión participativa y los distintos componentes del bienestar ciudadano.

Para este análisis se excluyeron las dimensiones de desescolarización, capital físico, Percepción de calidad de vida e Ingreso per cápita, debido a que no fue posible establecer una correspondencia adecuada entre estas y las dependencias responsables de ejecutar proyectos del Presupuesto Participativo. La tabla 3 presenta la distribución de las dependencias municipales entre las dimensiones del IMCV seleccionadas, con el fin de ilustrar cómo se asignaron los proyectos de inversión participativa a cada componente específico del bienestar.

**Tabla 3**

*Relación entre las dimensiones del IMCV, dependencias distritales y Presupuesto Participativo en Medellín*

<b>Dimensiones ECV</b>	<b>Dependencia del presupuesto participativo</b>
Entorno de la vivienda	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED Secretaría de Gestión y Control Territorial Fondo de Valorización de Medellín - FONVALMED Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres -DAGR- Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público - Privadas
Servicios Públicos	Secretaría de Suministros y Servicios
Medio Ambiente	Secretaría de Medio Ambiente
Escolaridad	Agencia de Educación Superior de Medellín - SAPIENCIA Colegio Mayor de Antioquia Institución Universitaria ITM Institución Universitaria Pascual Bravo Secretaría de Educación
Movilidad	Secretaría de Infraestructura Física Secretaría de Movilidad
Participación	Secretaría de Comunicaciones Secretaría de Cultura Ciudadana Secretaría de Participación Ciudadana Secretaría de la Juventud Telemedellín
Libertad y seguridad	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos

	Secretaría de Seguridad y Convivencia Secretaría de la No-Violencia
Vulnerabilidad	Innovación Digital Secretaría de Innovación Digital Secretaría de las Mujeres Unidad Administrativa Buen Comienzo Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos Museo Casa de la Memoria
Salud	Secretaría de Salud
Trabajo	Secretaría de Desarrollo Económico
Recreación	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín -INDER- Biblioteca Pública Piloto

*Notas.* Elaboración propia. La tabla presenta la correspondencia entre las dependencias distritales responsables de ejecutar proyectos financiados mediante el Presupuesto Participativo y las dimensiones del Índice IMCV. La clasificación se realizó con base en la afinidad funcional entre las competencias misionales de cada dependencia y los componentes temáticos de cada dimensión del índice.

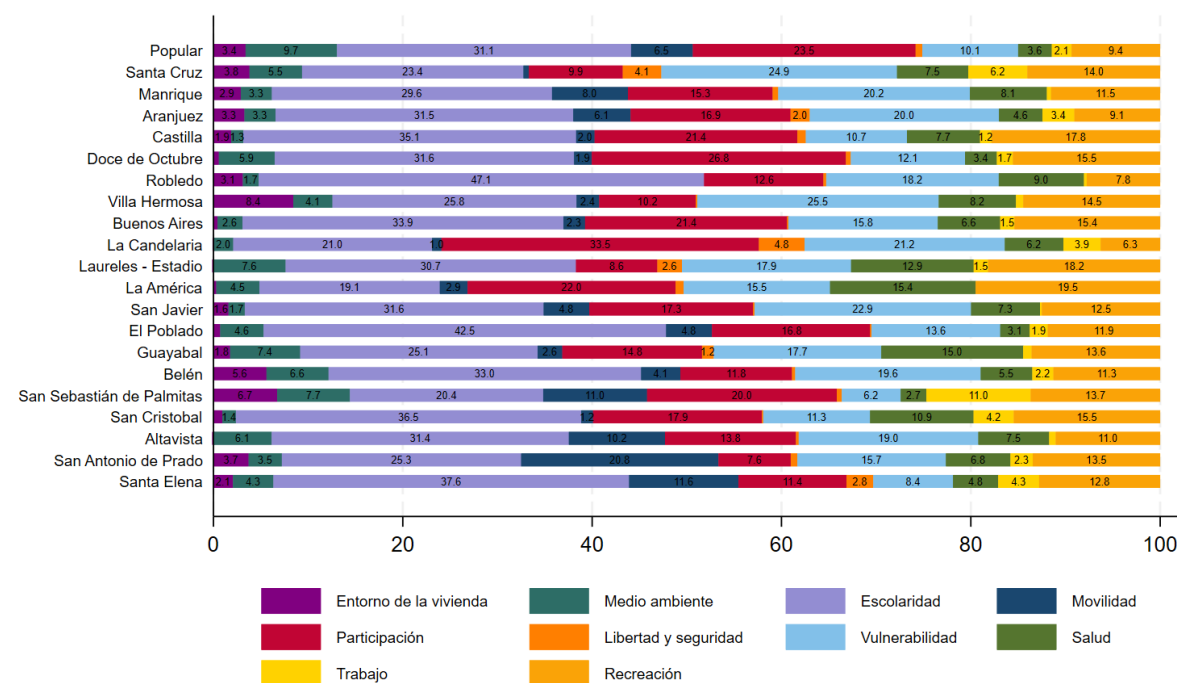
Para comprender cómo se distribuye el Presupuesto Participativo entre las diferentes dimensiones del bienestar en las comunas de Medellín, la Figura 3 muestra la proporción de inversión acumulada por dimensión en el periodo 2017 – 2023. Se evidencia que la dimensión con mayor asignación presupuestal corresponde a Escolaridad, con un promedio general cercano al 31%, lo cual refleja una alta prioridad ciudadana por intervenciones asociadas a la formación y el acceso a la educación. Le siguen vulnerabilidad y participación, con una participación promedio del 17,1% y 17%, respectivamente, destacándose como áreas recurrentemente priorizadas en la mayoría de las comunas. A pesar de ello, debe mencionarse que esta última dimensión tiene una baja puntuación bajo la fórmula que establece el DAP para el IMCV, la cual puede pasar desapercibida, pues es un hecho que, al tener una escala baja, un mal desempeño en este indicador no genera cambios drásticos en el IMCV, lo que puede invisibilizar su importancia relativa para el desarrollo territorial.

En contraste, las dimensiones con menor representación presupuestal fueron entorno de la vivienda con 2,7%; trabajo 2,2% y libertad y seguridad 1%, lo cual podría estar relacionado con las limitaciones en el tipo de proyectos que pueden ser formulados desde estas líneas, o con una menor identificación ciudadana de estas dimensiones como prioritarias dentro del marco del ejercicio participativo. Esta distribución revela una marcada orientación del gasto participativo

hacia los componentes sociales del bienestar, en particular la educación, el apoyo a poblaciones vulnerables y la promoción de la participación ciudadana.

### Figura 3

#### Gasto del presupuesto participativo por comunas y dimensiones (2017-2023)



*Nota.* Elaboración propia a partir de datos oficiales del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín (2017–2023). La figura muestra la distribución porcentual del gasto por dimensiones temáticas en cada comuna.

Particularmente, las tablas 4 y 5 presentan los resultados de las regresiones estimadas para cada dimensión del IMCV, utilizando como variable explicativa el Ln del presupuesto participativo, agrupado según la dependencia ejecutora. El análisis incluye todas las comunas y corregimientos del Distrito de Medellín, para los periodos 2014 – 2023 y 2017 – 2023, respectivamente. Esta comparación se realiza con el propósito de identificar posibles cambios en el impacto de la política a partir de 2017, año en el que se implementó una actualización estructural del Presupuesto Participativo, con el fin de evaluar si dicha transformación se tradujo en mejoras significativas en las condiciones de vida de la población a raíz de la distribución, inversión y gasto de los recursos del Presupuesto Participativo.

Los resultados muestran que las dimensiones de Entorno de la vivienda; medio ambiente, participación; libertad y seguridad, y trabajo presentan un efecto negativo del Ln del Presupuesto

Participativo asignado a cada una de ellas. No obstante, tras la actualización de la política en 2017, se observa una reducción en la magnitud de estos efectos negativos, lo que sugiere una posible mejora en la eficiencia o focalización de la inversión. En contraste, las dimensiones de escolaridad, trabajo y recreación incrementaron su incidencia positiva luego de la actualización, indicando un mayor impacto favorable del gasto participativo en estos componentes del bienestar. Por su parte, la dimensión de vulnerabilidad, que inicialmente mostraba un efecto positivo, pasó a registrar un efecto negativo en el periodo posterior a la reforma, lo cual podría reflejar un cambio en la orientación de los recursos o en la capacidad de respuesta de esta línea de inversión frente a las necesidades del territorio.

**Tabla 4**

*Regresión del gasto efectivo del presupuesto participativo respecto a las dimensiones del IMCV (2014 – 2023)*

	(1) IMCV Entorno de la vivienda	(2) IMCV Medio ambiente	(3) IMCV Escolaridad	(4) IMCV Movilidad	(5) IMCV Participación	(6) IMCV Libertad y seguridad	(7) IMCV Vulnerabilidad	(8) IMCV Salud	(9) IMCV Trabajo	(10) IMCV Recreación
Entorno de la vivienda	-0.003* (0.001)									
Medio ambiente		-0.006** (0.003)								
Escolaridad			0.051 (0.055)							
Movilidad				0.001 (0.001)						
Participación					-0.002 (0.001)					
Libertad y seguridad						-0.002 (0.001)				
Vulnerabilidad							0.010 (0.007)			
Salud								0.003** (0.001)		
Trabajo									-0.000 (0.001)	
Recreación										0.001* (0.001)
Constante	1.371*** (0.073)	2.286*** (0.035)	0.537 (1.153)	1.316*** (0.028)	0.977*** (0.034)	1.724*** (0.038)	6.841*** (0.214)	2.722*** (0.048)	0.551*** (0.023)	0.026 (0.018)
Observaciones	189	189	189	189	189	189	189	189	189	189
R-cuadrado	0.994	0.884	0.967	0.760	0.929	0.696	0.991	0.910	0.809	0.843

N 189 189 189 189 189 189 189 189 189 189

*Nota.* En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\*  
p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 5**

*Regresión del gasto efectivo del presupuesto participativo respecto a las dimensiones del IMCV  
(2017 – 2023)*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Ln presupuesto participativo	IMCV Entorno de la vivienda	IMCV Medio ambiente	IMCV Escolaridad	IMCV Movilidad	IMCV Participación	IMCV Libertad y seguridad	IMCV Vulnerabilidad	IMCV Salud	IMCV Trabajo	IMCV Recreación
Entorno de la vivienda	-0.001 (0.002)									
Medio ambiente		-0.006* (0.003)								
Escolaridad			0.115 (0.089)							
Movilidad				0.001 (0.001)						
Participación					-0.003 (0.001)					
Libertad y seguridad						-0.002 (0.003)				
Vulnerabilidad							-0.001 (0.006)			
Salud								0.003 (0.002)		
Trabajo									0.000 (0.001)	
Recreación										0.002* (0.001)
Constante	1.429*** (0.044)	2.237*** (0.086)	-0.788 (1.892)	1.288*** (0.015)	1.106*** (0.041)	1.715*** (0.059)	7.051*** (0.139)	2.704*** (0.034)	0.459*** (0.022)	0.041** (0.016)
Observaciones	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126
R-cuadrado	0.995	0.895	0.968	0.821	0.952	0.716	0.994	0.941	0.830	0.837
N	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126

*Nota.* En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\*  
p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Este mismo ejercicio se realiza para la comuna Seis, Doce de Octubre, donde gracias a la figura 4 se observan las proporciones de gasto del Presupuesto Participativo por año e indicando que, en promedio, las dimensiones que concentraron la mayor inversión fueron: escolaridad 32%, participación 27% y recreación 16%, reflejando una tendencia marcada hacia el fortalecimiento educativo, la organización comunitaria y la promoción del uso del tiempo libre.

En contraste, las dimensiones con menor participación presupuestal fueron: trabajo 1.7%; entorno de la vivienda 0.6%, y libertad y seguridad 0.5%, evidenciando una escasa priorización de aspectos vinculados al mejoramiento de las condiciones laborales, habitacionales y de seguridad ciudadana. En sentido opuesto, se observa que a partir del año 2021 hay una recuperación progresiva de la inversión en participación y escolaridad, después de un descenso en 2019 y 2020, posiblemente asociado a los efectos administrativos de la pandemia por COVID-19 y a ajustes institucionales. Por otro lado, la dimensión de trabajo solo aparece con inversión en los años 2018, 2022 y 2023, y en proporciones marginales, lo que sugiere que sigue siendo un ámbito subrepresentado en la toma de decisiones comunitarias.

#### Figura 4

*Gasto del presupuesto participativo por año y dimensiones para la comuna Doce de Octubre (2017-2023)*



*Nota.* Elaboración propia con base en la clasificación de proyectos del Presupuesto Participativo según su dependencia ejecutora y su relación temática con las dimensiones del IMCV. Se visualiza la distribución porcentual anual del gasto en la comuna Doce de Octubre entre 2017 y 2023.

Finalmente, en las tablas 6 y 7 se presentan los resultados de las regresiones lineales entre el Ln del gasto efectivo del Presupuesto Participativo y cada una de las dimensiones del IMCV en la comuna Seis, Doce de Octubre, para los periodos 2014 – 2023 y 2017 – 2023, respectivamente.

Se observa que, en el periodo más amplio (tabla 6), el gasto participativo tiene una incidencia negativa y estadísticamente significativa en las dimensiones de medio ambiente (-0.307,  $p < 0.05$ ) y participación (-0.170, no significativa pero negativa), y también en entorno de la vivienda (-0.003, aunque sin significancia estadística). En cuanto a salud, el coeficiente es negativo pero cercano a cero y no significativo.

Paradójicamente, aunque participación es uno de los rubros con mayor inversión según el análisis del gasto (figura 4), no muestra una relación positiva con el mejoramiento de esta dimensión en el IMCV, lo que sugiere que los recursos invertidos no están generando un impacto estructural apreciable en la calidad de vida relacionada con la organización, vínculos o acciones colectivas de la ciudadanía. En contraste, la dimensión de recreación muestra un efecto positivo y altamente significativo (0.128,  $p < 0.01$ ), lo que indica que el aumento en la inversión participativa en este rubro sí está asociado a mejoras en la calidad de vida en este ámbito.

Al revisar el periodo 2017 – 2023 (tabla 7), se confirma la tendencia mencionada: medio ambiente mantiene una incidencia negativa (-0.292), aunque con menor magnitud, lo que sugiere una leve mejora tras la actualización metodológica de la planeación y desarrollo local a través del acuerdo municipal 028 en 2017. La relación con participación sigue siendo negativa (-0.168) y consistente. Sin embargo, se destaca un cambio importante: la dimensión de libertad y seguridad pasa a tener una relación positiva y significativa con el gasto participativo (0.020,  $p < 0.05$ ), lo que podría reflejar impactos favorables en percepciones o condiciones territoriales en seguridad en los últimos años.

La dimensión de recreación mejora notablemente su coeficiente a 0.236 ( $p < 0.05$ ), lo cual refuerza su valor estratégico como una línea de inversión que efectivamente contribuye al bienestar local, mientras que en general, el resto de las dimensiones: movilidad, trabajo, salud, escolaridad etc. presentan coeficientes cercanos a cero o sin significancia estadística, mostrando

estabilidad o bajo nivel de incidencia directa del gasto participativo en su comportamiento dentro del IMCV.

**Tabla 6**

*Regresión del gasto efectivo del presupuesto participativo respecto a las dimensiones del IMCV para la comuna Doce de Octubre (2014 – 2023)*

Ln presupuesto participativo	(1) IMCV Entorno de la vivienda	(2) IMCV Medio ambiente	(3) IMCV Escolaridad	(4) IMCV Movilidad	(5) IMCV Participación	(6) IMCV Libertad y seguridad	(7) IMCV Vulnerabilidad	(8) IMCV Salud	(9) IMCV Trabajo	(10) IMCV Recreación
Entorno de la vivienda	-0.003 (0.002)									
Medio ambiente		-0.307** (0.105)								
Escolaridad			0.192 (0.110)							
Movilidad				0.001 (0.005)						
Participación					-0.170 (0.115)					
Libertad y seguridad						0.005 (0.008)				
Vulnerabilidad							-0.042 (0.068)			
Salud								-0.000 (0.003)		
Trabajo									0.004 (0.003)	
Recreación										0.128*** (0.032)
Constante	2.554*** (0.011)	8.825*** (2.080)	-2.122 (2.317)	1.477*** (0.107)	4.861* (2.481)	1.764*** (0.036)	10.144*** (1.408)	3.231*** (0.022)	0.484*** (0.017)	-2.596*** (0.670)
R-cuadrado	0.378	0.181	0.267	0.024	0.330	0.090	0.016	0.001	0.040	0.650
N	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9

*Nota.* En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 7**

*Regresión del gasto efectivo del presupuesto participativo respecto a las dimensiones del IMCV para la comuna Doce de Octubre (2017 – 2023)*

Ln presupuesto participativo	(1) IMCV Entorno de la vivienda	(2) IMCV Medio ambiente	(3) IMCV Escolaridad	(4) IMCV Movilidad	(5) IMCV Participación	(6) IMCV Libertad y seguridad	(7) IMCV Vulnerabilidad	(8) IMCV Salud	(9) IMCV Trabajo	(10) IMCV Recreación
Entorno de la vivienda	-0.003 (0.002)									
Medio ambiente		-0.292 (0.177)								
Escolaridad			0.184 (0.159)							
Movilidad				0.002 (0.006)						
Participación					-0.168 (0.124)					
Libertad y seguridad						0.020** (0.004)				
Vulnerabilidad							0.015 (0.062)			
Salud								-0.002 (0.004)		
Trabajo									0.003 (0.006)	
Recreación										0.236** (0.053)
Constante	2.546*** (0.011)	8.577* (3.688)	-1.945 (3.432)	1.477*** (0.116)	4.823 (2.645)	1.735*** (0.048)	8.872*** (1.299)	3.234*** (0.025)	0.487*** (0.021)	-4.905** (1.131)
R-cuadrado	0.314	0.109	0.092	0.029	0.349	0.760	0.007	0.025	0.023	0.659
N	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6

*Nota.* En el 2020 no hubo datos para el IMCV debido a la pandemia. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

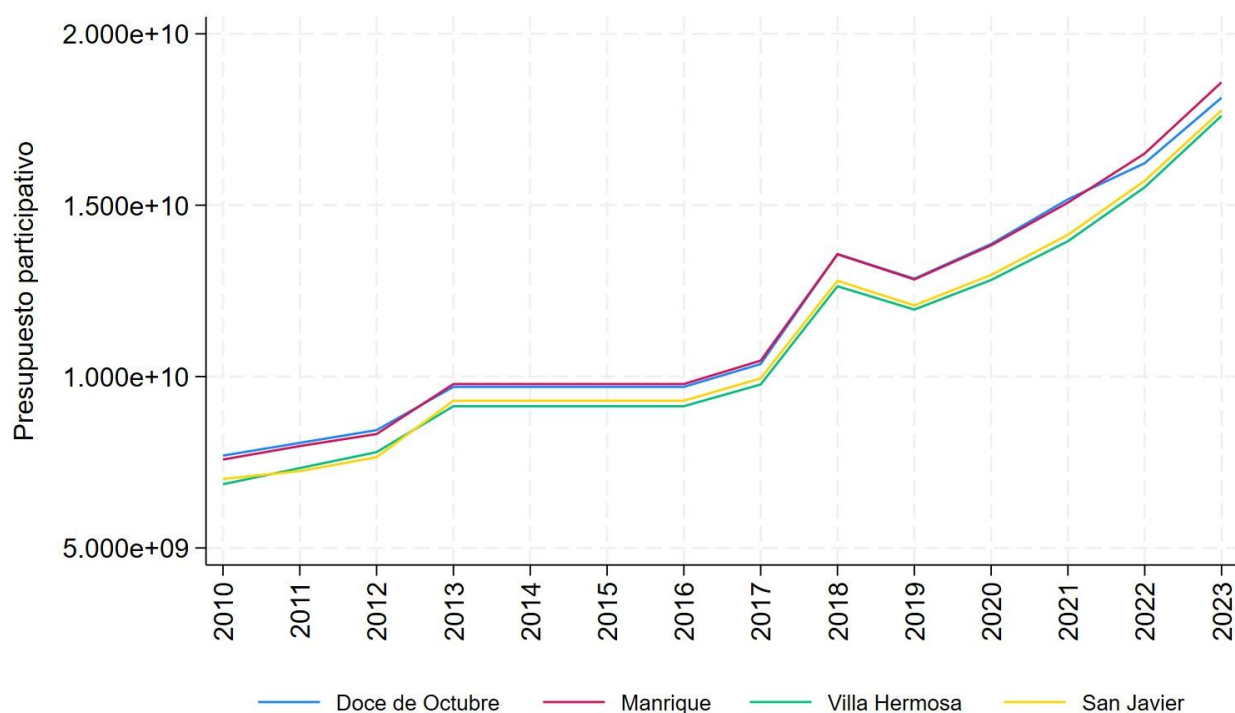
#### **4.1.2. Desempeño comparado del IMCV y el Presupuesto Participativo de la comuna Seis, Doce de Octubre**

Durante el periodo comprendido entre 2017 y 2023, las comunas Doce de Octubre, Manrique, Villa Hermosa y San Javier presentan una tendencia creciente en la asignación del

Presupuesto Participativo. Si bien los niveles de inversión muestran diferencias moderadas, el comportamiento agregado de los techos presupuestales permite observar que la comuna Seis, Doce de Octubre, acumuló un total cercano a los 116.700 millones de pesos, cifra que se encuentra en niveles similares a los de la comuna Trece, San Javier; Tres, Manrique, y que supera ligeramente a la inversión destinada en la comuna Ocho, Villa Hermosa.

### Figura 5

*Comparación y evolución del Presupuesto Participativo por comunas de Medellín (2010 – 2023)*



*Nota.* Los valores del presupuesto participativo están expresados en notación científica para facilitar su visualización en el eje vertical. La gráfica muestra una tendencia creciente en las comunas Doce de Octubre, Manrique, Villa Hermosa y San Javier, con un aumento destacado a partir de 2017.

Ahora bien, la comparación entre la comuna Seis, Doce de Octubre y las otras tres comunas, se justifica con base en varias características estructurales que las hacen razonablemente homogéneas dentro del contexto urbano del Distrito de Medellín: en primer lugar, todas las comunas mencionadas corresponden a comunas de origen y amplio reconocimiento popular, ubicadas en sectores periféricos del distrito, con altos niveles de densidad poblacional y presencia histórica de procesos de urbanización informal. Asimismo, comparten condiciones socioeconómicas similares, con predominancia de los estratos 1, 2 y 3 y desafíos estructurales comunes como el desempleo, la inseguridad, pobreza, inequidad, el déficit

de equipamientos colectivos, la baja presencia de infraestructura cultural e indicadores promedio de condición de media y por dimensiones que se ubican por debajo de la media que establece Medellín.

Adicionalmente, estas comunas han sido priorizadas en distintos momentos por programas de intervención social como los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) o iniciativas de fortalecimiento comunitario lideradas por la institucionalidad local, lo cual permite suponer que han tenido niveles similares de exposición a políticas públicas territoriales. Desde un punto de vista técnico, la elección de estas comunas permite realizar un ejercicio comparativo útil, al mantener constantes ciertos factores contextuales que podrían sesgar la interpretación del impacto del presupuesto participativo sobre las condiciones de vida.

En el contraste de la asignación presupuestal frente a los valores del IMCV por comuna y para los años de referencia, se evidencian resultados diferenciados en el impacto sobre la condición de vida. La comuna Seis, Doce de Octubre logró incrementar su IMCV en 0.70 puntos porcentuales, al pasar de 39.99 en 2017 a 40.69 en 2023, lo cual representa una mejora neta en las condiciones de vida de quienes habitan este territorio, advirtiendo claramente que Presupuesto Participativo no es la única fuente de asignación, distribución y aprovechamiento del recurso público, junto con este habría que situar una discusión similar en tanto se pueda determinar la inversión que proviene del recurso ordinario de la administración distrital hacia los territorios. En contraste, la comuna Tres, Manrique mostró una disminución de 0.56 puntos, pasando de 37.28 a 36.72 en el mismo periodo; mientras que la comuna Ocho, Villa Hermosa retrocedió en 0.33 puntos y la comuna Trece, San Javier en 0.24 puntos porcentuales.

**Tabla 8**

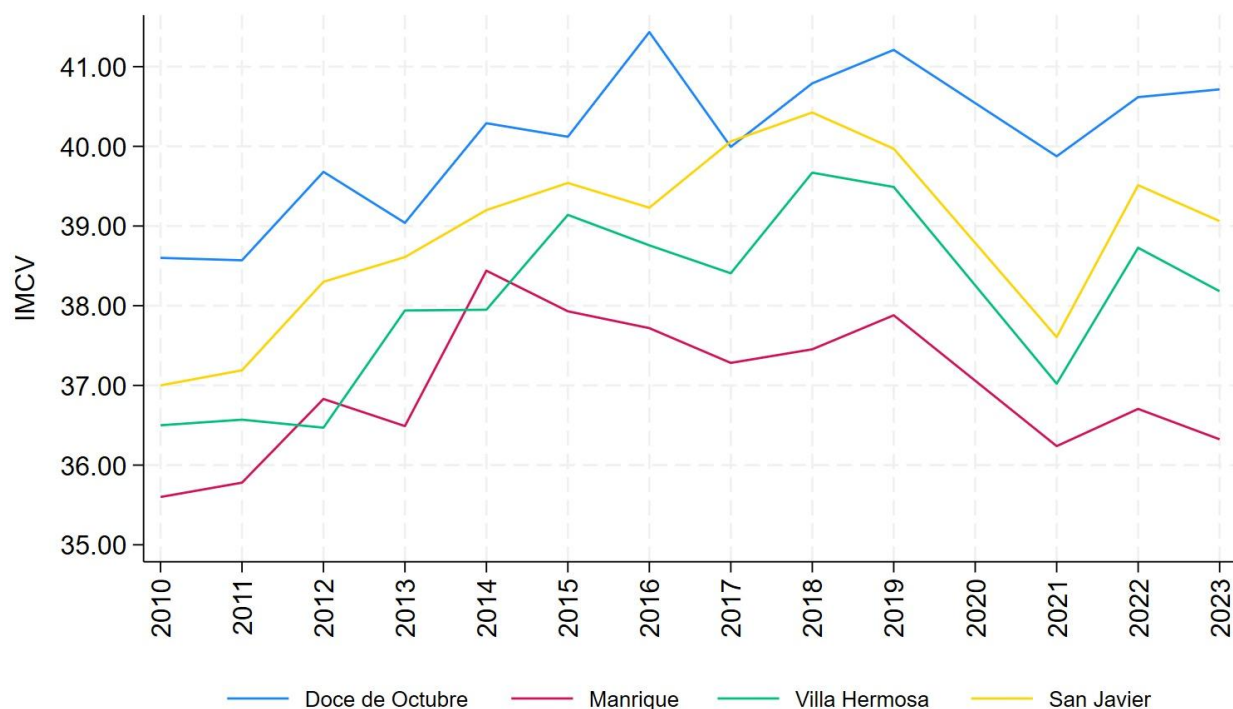
*Variación absoluta del IMCV por comuna (2017 – 2023)*

<b>Comuna</b>	<b>IMCV 2017</b>	<b>IMCV 2023</b>	<b>Variación absoluta</b>
Doce de Octubre	39.99	40.69	<b>+0.70</b>
Manrique	37.28	36.72	<b>-0.56</b>
Villa Hermosa	38.40	38.07	<b>-0.33</b>
San Javier	40.06	39.82	<b>-0.24</b>

Nota. Elaboración propia. Variación absoluta en puntos del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida entre 2017 y 2023.

**Figura 6**

*Evolución comparativa del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida*



Nota. La figura muestra la evolución del IMCV en las comunas Doce de Octubre, Manrique, Villa Hermosa y San Javier entre 2010 y 2023.

Una comparación relevante para analizar el impacto del Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre, puede establecerse frente a la comuna Trece, San Javier, ya que ambas presentaban niveles muy similares y con muy poco margen de diferencia en el IMCV del año 2017. A partir de ese punto de referencia, se evidencia una divergencia en sus trayectorias: mientras Doce de Octubre muestra una tendencia general de mejora en su condición de vida, San Javier experimenta una caída progresiva en su indicador, reflejando una variación absoluta negativa entre 2017 y 2023. Aunque esta no representa la mayor disminución u variación negativa entre todas las comunas comparadas, resulta particularmente significativa al contrastarla con el comportamiento positivo de la comuna Seis, Doce de Octubre, lo que podría estar asociado a diferencias en la pertinencia de los proyectos priorizados, la eficacia en la ejecución del presupuesto o el acompañamiento institucional en cada territorio.

En coherencia con los resultados, un factor que podría plantearse como objeción al intentar explicar parcialmente la divergencia observada entre las comunas Seis y Trece obedece a la diferencia acumulada en los techos presupuestales asignados a través del Presupuesto Participativo durante el periodo 2017–2023. En este lapso, la comuna Seis recibió aproximadamente 5.209 millones de pesos más que la comuna Trece. No obstante, debe considerarse que, según las estimaciones poblacionales del año 2023, la comuna Seis debería contar con 8.767 habitantes más que la comuna Trece, lo que en parte equilibra la diferencia presupuestal, al suponer que una menor población justificaría una menor asignación de recursos en el caso de la comuna Trece.

A manera de resumen, los resultados de la comparación sugieren que, aunque las comunas recibieron niveles similares de inversión a través del Presupuesto Participativo, la comuna Seis, Doce de Octubre, logró traducir dichos recursos en una mejora leve pero consistente en el IMCV. Si bien estas variaciones no representan transformaciones profundas ni alcanzan altos niveles de significancia estadística, sí refleja una trayectoria positiva, la cual evidencia un contraste que invita a reflexionar sobre la eficiencia en el uso del gasto participativo, la pertinencia de los proyectos priorizados y la calidad de la gestión local, aspectos que constituyen desafíos compartidos por todos los territorios.

#### **4.1.3. Percepción territorial acerca del Presupuesto Participativo, comuna Seis, Doce de Octubre**

En total, se encuestaron 300 personas residentes de la comuna Seis, Doce de Octubre, con el propósito de explorar la percepción ciudadana sobre el funcionamiento, conocimiento e impacto del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el territorio.

Los resultados de la encuesta concluyeron que, con relación al nivel de conocimiento sobre el funcionamiento de Planeación Local y Presupuesto Participativo, el 58,3% de los encuestados manifestó conocer su funcionamiento; sin embargo, un 25% aseguró no tener conocimiento alguno, mientras que un 16,7% expresó que tal vez ha escuchado hablar del tema. Este resultado evidencia un nivel aceptable de reconocimiento general sobre el Presupuesto Participativo, pero también pone de manifiesto una significativa brecha de desconocimiento o conocimiento limitado, lo cual representa un reto para los procesos de Planeación Local e incidencia territorial.

En cuanto a la participación directa o experiencia como beneficiario de iniciativas financiadas con recursos de Presupuesto Participativo, se determinó que el 53,7% de las personas encuestadas afirmó no haber participado ni haber sido beneficiaria de ningún proyecto o actividad promovida con recursos de esta política pública. En contraste, el 46,3% sí reportó haber tenido participación o vinculación con alguna iniciativa financiada en el marco de Planeación Local y Presupuesto Participativo, dato permite concluir que, aunque existe un porcentaje importante de personas que reconoce haber hecho parte de proyectos financiados por el PP, prevalece un porcentaje mayoritario que no ha participado, no reconoce o no ha tenido incidencia directa en dichos procesos.

Frente a la percepción del impacto del Presupuesto Participativo en la mejora de las condiciones de vida en los barrios de la comuna Seis, Doce de Octubre, se identificó una distribución de opiniones relativamente equilibrada, pero que evidencia un impacto percibido de mediana intensidad. En particular, el 31% de las personas encuestadas considera que el Presupuesto Participativo ha mejorado bastante las condiciones de vida en su barrio; mientras que un porcentaje similar, 30,3% estima que apenas ha logrado mejorar algo. Por su parte, un 15% sostiene que el impacto ha sido muy poco; un 10% percibe que no ha mejorado nada y un 13,7% considera que ha mejorado muchísimo.

Al analizar esta percepción a nivel general de la comuna Seis, Doce de Octubre, el patrón de respuestas es similar: un 33% considera que el Presupuesto Participativo apenas ha mejorado algo las condiciones de vida en la comuna; un 29% sostiene que ha mejorado bastante; un 13,3% que ha mejorado muy poco; un 11% considera que no ha mejorado nada y un 13,7% que ha mejorado muchísimo.

En términos sociodemográficos, el 57% de las personas encuestadas corresponde a mujeres; el 41,7% a hombres y el 1,3% a personas que se identifican como no binarias. Asimismo, en cuanto a identidad étnica, el 84,3% de las personas encuestadas se reconoció como perteneciente a población blanco-mestiza; un 13,3% a población afrodescendiente y un 2% a población indígena. No se reportaron respuestas de personas pertenecientes a comunidades rom, raizal, palenquera o del archipiélago de San Andrés, demostrando una similitud en cuanto a las características demográficas históricas de la comuna Seis, Doce de Octubre, donde predomina la población blanco-mestiza, seguida de la población afrodescendientes y, en menor proporción, población indígena.

De manera complementaria, se caracterizó el tipo de sujeto que respondió la encuesta, diferenciando cuatro categorías: habitante convencional (persona residente de la comuna sin participación activa en procesos comunitarios); líder o lideresa comunitaria (persona con trayectoria y participación en procesos sociales y de gestión comunitaria); funcionario público o colaborador de programas sociales (vinculado laboralmente con instituciones del Estado o programas de intervención social) y empresario o emprendedor local (persona que reside en el territorio con actividades económicas en la comuna). El 70,7% de los encuestados se reconoció como habitante convencional; el 22,3% como líder o lideresa comunitaria; el 6% como funcionario público o colaborador de programas sociales y el 1% como empresario o emprendedor local.

La distribución etaria segmentó la muestra en cuatro rangos generacionales: adolescencia (12 a 17 años); juventud (18 a 28 años); adultez (29 a 59 años) y personas mayores (60 años o más). Esta clasificación permitió mapear las percepciones y contrastarlas según las etapas de vida de las personas encuestadas.

Finalmente, en términos de distribución territorial, la encuesta logró representación de todos los barrios y sectores que conforman la comuna Seis, Doce de Octubre, la cual se organiza geográficamente en cinco nodos poblacionales. Los barrios con mayor participación en la encuesta fueron Jorge Eliécer Gaitán con el 14,3% de las respuestas; El Progreso con 13,7%; Miramar 12,3% y la Centralidad del barrio Doce de Octubre 11%. Los porcentajes restantes se distribuyen de manera proporcional en los demás barrios y sectores de la comuna, garantizando una adecuada representación territorial para el análisis e interpretación de los resultados.

En contraste con los resultados de la encuesta y reconociendo una alternativa de comparación u validación, se sitúan los resultados de la aplicación del instrumento cualitativo, el cual complementa con un análisis objetivo de los testimonios de diferentes actores del territorio y posibilita una interpretación de resultados a partir de cuatro dimensiones: gobernanza y modelo participativo; impacto en la calidad de vida; participación y experiencia comunitaria, y por último; retos, desafíos y posibles mejoras. Tras concluir el proceso de codificación de los testimonios, se determinó que las reflexiones de los participantes presentaban patrones claros con relación a la forma en que se gestiona el Presupuesto Participativo, su efecto en la calidad de vida del territorio, los niveles de involucramiento de los actores locales y las principales dificultades encontradas.

Estas dimensiones constituyeron bloques temáticos que permitieron ordenar los datos de manera sistemática y coherente, a fin de exponer los resultados con mayor claridad. Asimismo,

la consolidación de los testimonios en dichos ejes temáticos se basó en la repetición de conceptos clave y en la convergencia de ideas que surgieron de las preguntas semiestructuradas a los actores del territorio que participaron del proceso.

El análisis destaca la relevancia de cada dimensión para dar cuenta de la complejidad del fenómeno estudiado, desde la legitimidad y eficacia del modelo participativo, hasta los impactos concretos en la población y las barreras estructurales que demandan atención. De esta forma, la clasificación en cuatro áreas facilitó la comparación y la síntesis de la información, para reconocer los factores que intervienen en el desarrollo y ejecución del Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre.

Para el caso de la dimensión de gobernanza y modelo participativo, varios entrevistados señalan que el Presupuesto Participativo se ha “desvirtuado” debido a la reiteración injustificada de proyectos, y a la escasa renovación en las propuestas (Danny Cano, comunicación personal, 2025; Guillermo Moreno, comunicación personal, 2025). En este orden, y de acuerdo con otros testimonios, esta situación impacta negativamente la legitimidad institucional, pues se percibe una aparente cooptación de espacios participativos por parte de actores que persiguen objetivos específicos y particulares a raíz de los recursos económicos que dan funcionamiento a la política local del Presupuesto Participativo (Víctor Quintero, comunicación personal, 2025), lo que trae como consecuencia, la pérdida de confianza por parte de la comunidad, y que además, evidencia un obstáculo para el carácter genuino de la participación ciudadana en un territorio como la comuna Seis, Doce de Octubre.

Yo creo que el presupuesto participativo logró un objetivo particular en su momento y fue moderar a todos estos liderazgos sociales para que llevaran recursos a su territorio, para que el Estado se viera en su territorio. También pienso que hay una crisis y un deterioro producto de estos últimos años y el modelo no evoluciona (...) Hoy tendríamos que ver unas transformaciones muy importantes en el territorio y parte de esas transformaciones no se ven.

Hay que volver a una pedagogía, la cultura de la participación y de la planeación locales. Eso se volvió a perder. Siento que esa primera generación no tuvo relevo en términos de formación. (Danny Cano, comunicación personal, 2025)

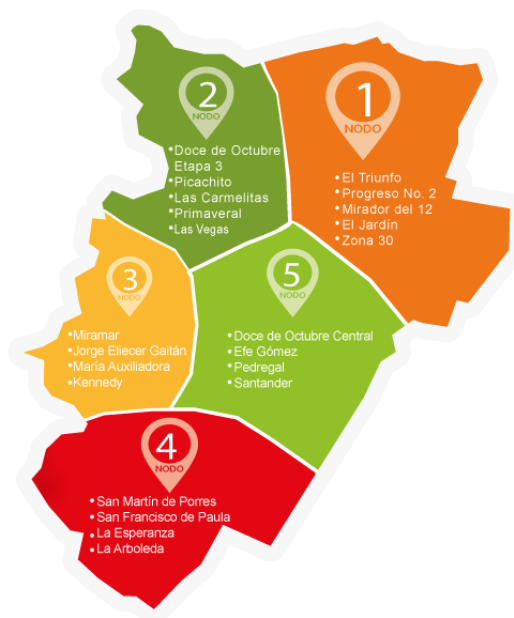
Hubo un proceso que denominamos de corrupción del Presupuesto Participativo aquí en la comuna Seis. Se cooptan los escenarios como la JAC, la JAL y el Consejo Comunal

de Planeación, y aparecen organizaciones de papel (...) Hoy por hoy se contratan muchos festivales, pero no hay una evaluación de si ese gasto realmente atendió las prioridades. En los papeles aparece que están alineados con el Plan de Desarrollo, pero en la práctica no responden a las necesidades críticas del territorio. (Víctor Quintero, comunicación personal, 2025)

Es importante advertir que la comuna Seis, Doce de Octubre se encuentra territorialmente organizada en cinco nodos, según lo establecido en el “Plan Estratégico, comuna 6 Doce de Octubre ¡Vivir bien! 2017 – 2027”. Aunque esta división no corresponde a una delimitación político-administrativa oficial, los nodos funcionan como estructuras territoriales operativas, conformadas por agrupaciones de barrios y sectores que comparten características sociales, geográficas y organizativas. Esta organización facilita la planeación, gestión comunitaria e institucional de la gobernanza local, y la articulación de actores sociales para la implementación de políticas públicas y programas como el de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PDL y PP). En este sentido, la encuesta de percepción aplicada en el marco de esta investigación permitió explorar y situar un contraste entre los testimonios y las valoraciones u percepciones que hacen los habitantes sobre el impacto del programa desde estos nodos territoriales.

### Figura 7

*Nodos territoriales, comuna Seis, Doce de Octubre*

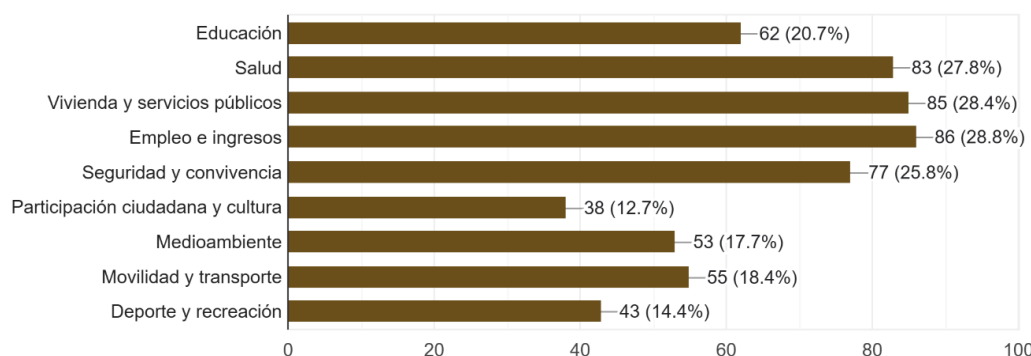


*Nota.* Mapa elaborado por la Institución Universitaria ESUMER para el Plan Estratégico ¡Vivir bien! 2017 -2027 con base en la división territorial interna de la comuna Seis, Doce de Octubre de Medellín.

Los resultados muestran que, de forma generalizada, los ciudadanos de los nodos uno, dos, tres, cuatro y cinco perciben que los proyectos relacionados con empleo e ingresos son los que menor impacto han tenido en el mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio. Esta percepción es reiterativa en todos los sectores y pone en evidencia una preocupación ciudadana frente a la limitada capacidad del programa para incidir en la generación de oportunidades económicas sostenibles.

### Figura 8

#### *Percepción negativa sobre aspectos del Presupuesto Participativo en la comuna Seis*



*Nota.* Elaboración propia, basada en los resultados del instrumento de percepción aplicado en la comuna Seis. Se muestran los aspectos del Presupuesto Participativo con mayor percepción negativa de inversión.

Particularmente, en el nodo cuatro se destaca una percepción negativa hacia la intervención en áreas como vivienda, servicios públicos y medio ambiente. Este último aspecto adquiere especial relevancia dado que se trata de un sector con alta densidad urbanística y escaso espacio público, lo que agrava la percepción de desatención institucional.

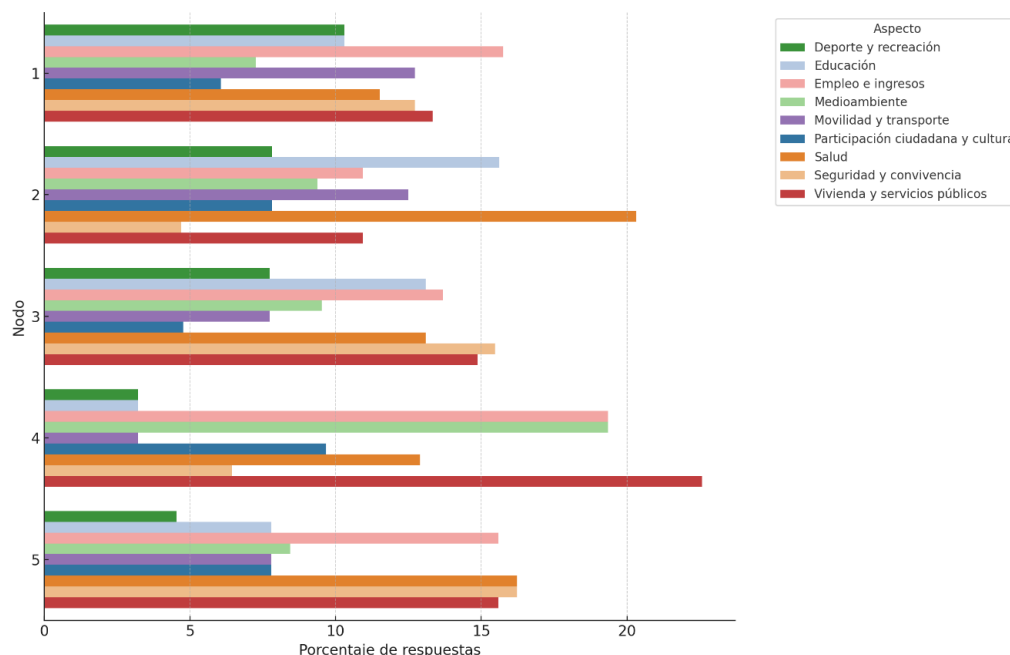
Adicionalmente, es importante señalar que los nodos uno y dos que se ubican en la parte alta y periférica de la comuna, colindando con el corregimiento de San Cristóbal, han sido históricamente reconocidos como las zonas del territorio que concentran mayores niveles de vulnerabilidad social, lo cual se refleja en la percepción de los habitantes del territorio: condiciones de calidad de vida por debajo de los nodos restantes. Por su parte, el nodo cinco, donde se encuentran barrios más centralizados como Doce de Octubre Central, Pedregal y Santander, históricamente ha contado con mejores condiciones socioeconómicas en el imaginario y percepción de sus habitantes.

En contraste, el nodo cuatro que limita con la comuna Cinco, Castilla, ha sido históricamente impactado por dinámicas de violencia urbana, enfrentamientos entre estructuras

armadas ilegales y economías del crimen organizado como el microtráfico y la extorsión. Estas problemáticas inciden de manera directa en la percepción ciudadana de abandono y baja efectividad del programa de Presupuesto Participativo, lo que se refuerza con los resultados obtenidos en el instrumento aplicado, tal como se ilustra en la siguiente gráfica:

**Figura 9**

*Percepción negativa sobre aspectos del Presupuesto Participativo por nodos*



*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del instrumento aplicado en la comuna Seis. Se presentan los aspectos del Presupuesto Participativo con mayor percepción negativa, desagregados por nodo territorial.

En cuanto a la dimensión de impacto en la calidad de vida (IMCV), se destaca la incidencia del Presupuesto Participativo en el mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en la educación superior, aspecto que en términos generales ha sido valorado positivamente por la comunidad como lo evidencia (Doralba Agudelo, comunicación personal, 2023). Este factor representa uno de los puntos de partida para medir la contribución real del Presupuesto Participativo en la calidad de vida de las personas, dado la existencia de indicadores como las becas otorgadas, el porcentaje de jóvenes que logra ingresar a la educación superior o las tasas de permanencia educativa que constituyen una evidencia tangible del potencial transformador del Presupuesto Participativo en esta área. Esto no solo lo manifiestan las personas entrevistadas, la aplicación de la encuesta también logra evidenciar una percepción

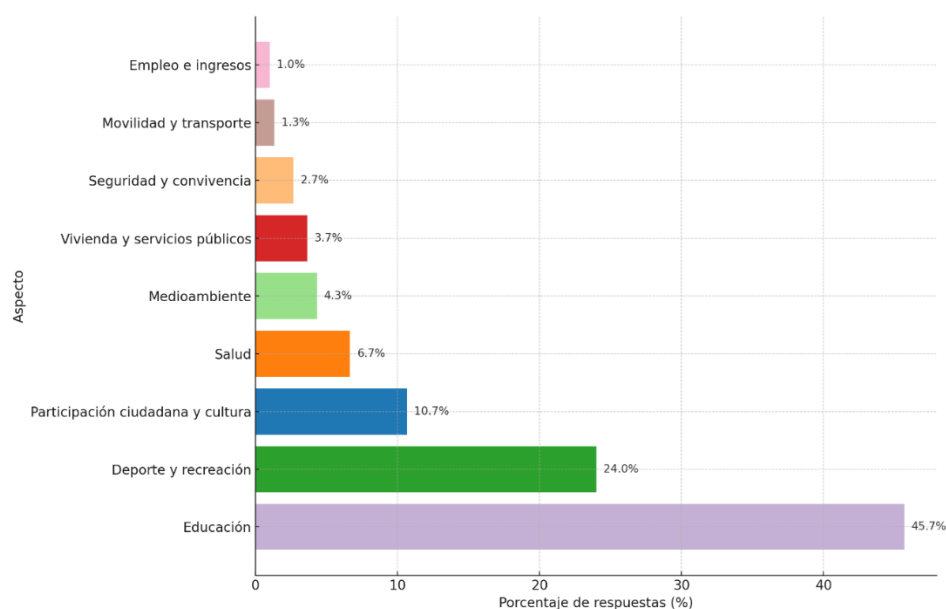
positiva con respecto al impacto que logran los recursos del Presupuesto Participativo en la educación de los habitantes del territorio.

El presupuesto participativo en este territorio ha ofertado unos logros increíbles, como el de brindar la posibilidad de acceso a la educación superior (...) Sin embargo, ha hecho falta tener un mecanismo de evaluación y seguimiento en tiempo real, que tengamos unos indicadores que nos permitan medir el real impacto de lo que es la planeación local y el Presupuesto Participativo frente a la transformación de las condiciones de vida en el territorio. (Doralba Agudelo, comunicación personal, 2025).

El tema de educación es un tema que fue ganador y que el territorio fue pionero en proponer junto con la comuna uno procesos de acceso de camino a la educación superior y se la jugaron ahí muy duro. (Danny Cano, comunicación personal, 2025)

### Figura 10

*Percepción positivo sobre aspectos del Presupuesto Participativo en la comuna Seis*



*Nota.* Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta aplicada en la comuna Seis, Doce de Octubre. Se presentan los aspectos del Presupuesto Participativo que registraron mayor impacto positivo percibido por la población encuestada.

De igual forma, al delimitar el análisis por nodos territoriales dentro de la comuna Seis, Doce de Octubre, se evidencia que la percepción positiva frente a los proyectos de Presupuesto Participativo orientados a la educación ocupa el primer lugar como el aspecto más valorado en términos de inversión y distribución de los recursos públicos, con excepción del nodo uno (1,

zona alta de la comuna), donde esta categoría es superada por la de deporte y recreación. No obstante, en dicho nodo, los proyectos educativos ocupan el segundo lugar en nivel de aprobación, lo que sugiere que la educación se ha consolidado como una de las principales prioridades y banderas de la gestión e impacto del Presupuesto Participativo, de acuerdo con la percepción territorial.

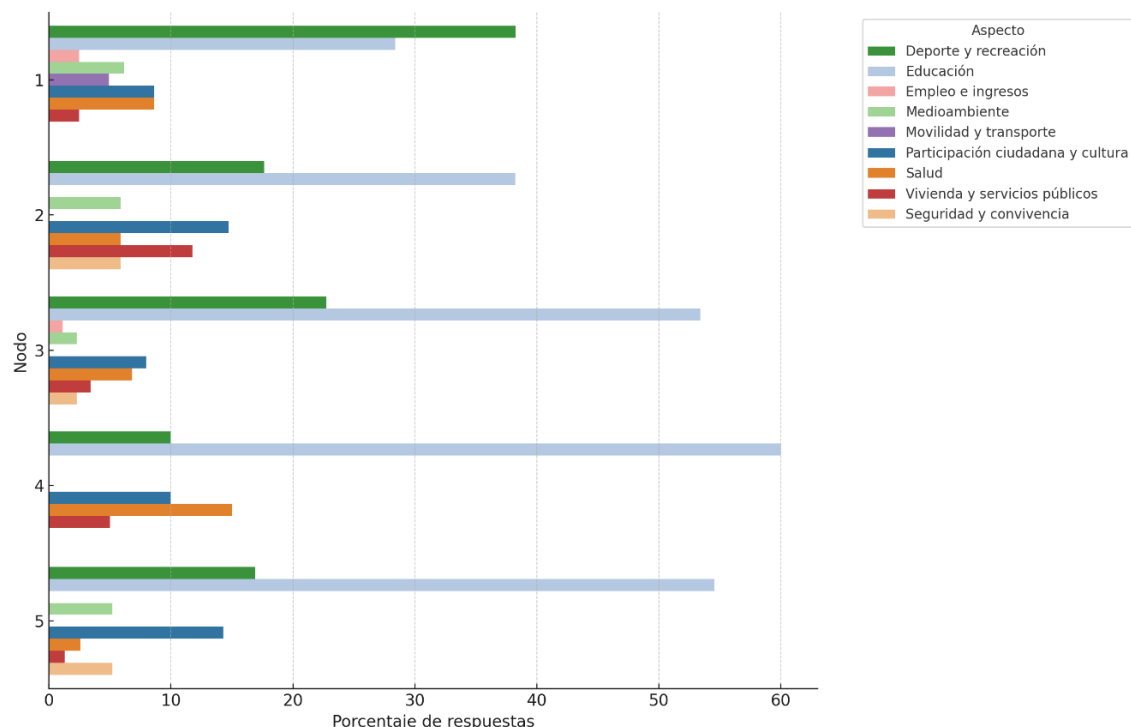
Si nos dirigimos ahora hacia la dimensión de participación y experiencia comunitaria, los testimonios advierten acerca de la participación juvenil, la cual se reconoce como uno de los grandes desafíos, ya que se percibe un creciente desinterés de este grupo poblacional. Incluso (Lina Redondo, comunicación personal, 2025) indica que algunas de las causas que han motivado este creciente desinterés obedecen a la falta de proyectos adaptados a las necesidades de la juventud y la percepción de que la participación no ofrece resultados concretos u metodologías que garanticen la vinculación de las voces jóvenes en la toma de decisiones por cuenta de su condición minoritaria en los escenarios de representación y participación. Al igual que lo jóvenes, los colectivos culturales han perdido fuerza y apoyo institucional, pese a que inicialmente cumplieron un rol central en la formulación de propuestas e iniciativas que desde antaño han permitido la transformación de la comuna y su desarrollo territorial (Jofe Guerrero, comunicación personal, 2025).

El componente de cultura ha perdido fuerza en cuanto a la financiación de procesos como las escuelas de formación, los colectivos, la investigación y los estímulos se vieron afectados. A pesar de que se priorizan muchos festivales culturales no hay un impacto real en el sector cultural (...)

Hay unas dinámicas que movilizan a los ciudadanos, pero no de una forma de voluntad propia. Se ofrece alguna especie de beneficio a través de otros actores que tienen un interés en que se vote en determinados proyectos. Causando que hallan proyectos con un nivel de recursos altamente exagerados sin una buena justificación, mientras otros proyectos más prioritarios tienen recursos mínimos (Jofe Guerrero, comunicación personal, 2025)

**Figura 11**

*Percepción positiva de aspectos del Presupuesto Participativo por nodo*



*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del instrumento aplicado en la comuna Seis. Se presentan los aspectos del Presupuesto Participativo con mayor percepción positiva, desagregados por nodo territorial.

En el caso de las juventudes, (Lina Redondo, comunicación personal, 2023) plantea que los espacios de planeación y participación ciudadana vinculados al Presupuesto Participativo se perciben como escenarios cerrados, excluyentes y altamente centralizados en ciertos actores tradicionales del territorio. Desde su experiencia, los procesos de decisión no permiten una participación abierta y efectiva de los jóvenes, quienes, en su mayoría, solo llegan a conocer los proyectos cuando estos ya se encuentran en fase de ejecución, situación que afecta directamente la transparencia y la credibilidad del proceso.

Adicionalmente, desde la perspectiva juvenil, se considera que la priorización de proyectos responde más a intereses individuales o particulares que a necesidades colectivas de la comunidad. Problemáticas estructurales del territorio como la falta de accesibilidad urbana, las deficiencias en movilidad, los problemas ambientales o las condiciones de salud pública, requieren, según su visión, de intervenciones integrales y colectivas, alejadas de la lógica fragmentada y clientelar que, en ocasiones, caracteriza la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo. Esta percepción evidencia un distanciamiento generacional frente a

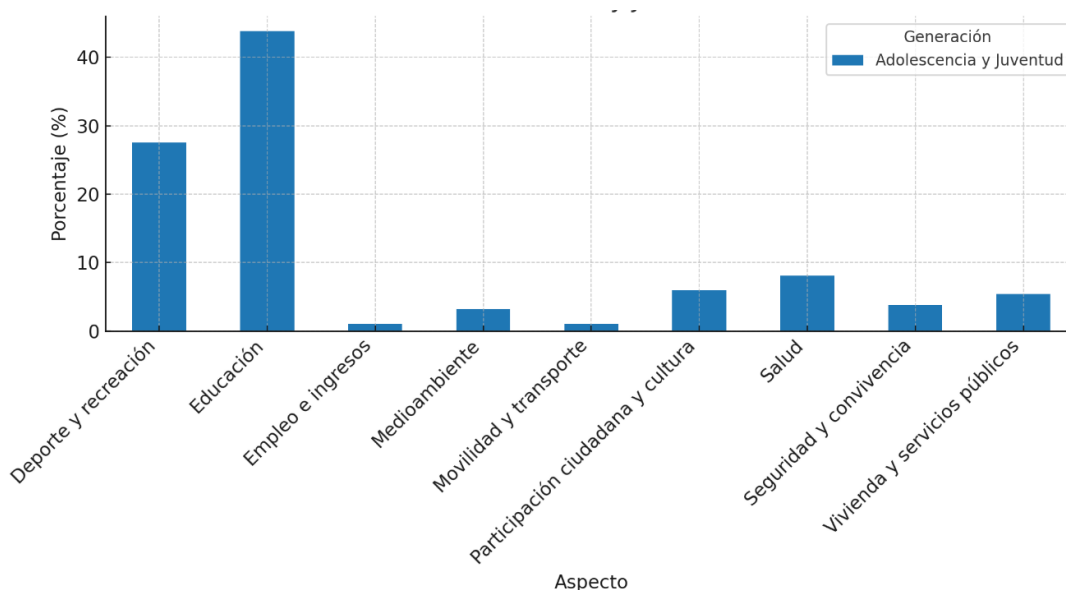
los mecanismos actuales de participación y gestión pública, y pone de relieve la necesidad de repensar el modelo de gobernanza local desde un enfoque más abierto, incluyente y con mayor incidencia juvenil. Al menos así lo evidencia el testimonio de Lina Redondo y lo reafirman los resultados de la encuesta de percepción.

Educación superior ha sido como uno de los proyectos con más grande inversión, también el tema de la recreación y el deporte, más que todo para la niñez y la juventud, se ha vuelto como ese entorno protector. (...) Sin embargo, en los últimos años ha bajado mucho el impacto juvenil en este tipo de espacios; hemos generado una apatía por los procesos de participación o al menos por los procesos de continuidad porque PP no nos tiene muchas veces en cuenta (...)

Los espacios de participación activa y abierta cada vez son más cerrados, son como para unos cuantos y uno se entera que priorizan otros proyectos cuando ya se empiezan a ejecutar. (Lina Redondo, comunicación personal, 2025)

**Figura 12**

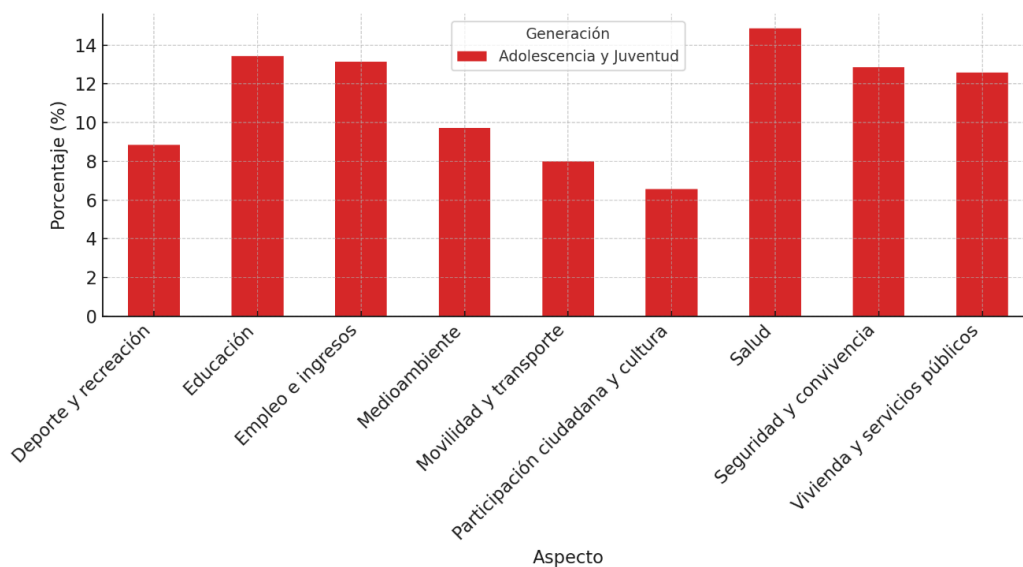
*Percepción positiva de aspectos del Presupuesto Participativo por comuna en adolescentes y jóvenes*



*Nota.* Elaboración propia con base en los resultados del instrumento aplicado a población entre 12 y 28 años en la comuna Seis. Se presentan los aspectos del Presupuesto Participativo con mayor percepción positiva entre adolescentes (12–17 años) y jóvenes (18–28 años).

**Figura 13**

*Percepción negativa de aspectos del Presupuesto Participativo por comuna en adolescentes y jóvenes*



*Nota.* Elaboración propia con base en los resultados del instrumento aplicado a población entre 12 y 28 años en la comuna Seis. Se presentan los aspectos del Presupuesto Participativo con mayor percepción negativa entre adolescentes (12–17 años) y jóvenes (18–28 años).

Tras el análisis de las dimensiones mencionadas, surge una última dimensión, la cual se ve reflejada en los retos, desafíos y oportunidades de mejora del Presupuesto Participativo, y siendo esta la que sugiere una profunda brecha entre los problemas identificados y las soluciones finalmente implementadas de cara a la ejecución del Presupuesto Participativo. Tal como expresa (Luis Orozco, comunicación personal, 2025), esta desconexión se reflejó en iniciativas que no lograron responder efectivamente a las demandas de la comunidad, generando intervenciones poco pertinentes o descontextualizadas que, junto con la falta de actualización de diagnósticos, sumada a la ausencia de mecanismos de retroalimentación continuos, ha impedido adaptar las propuestas a las necesidades que fueron emergiendo a lo largo del proceso. De esa manera, los habitantes de la comuna Seis, Doce de Octubre evidencian una preocupación y percepción de que múltiples proyectos se han reiterado sin un análisis profundo de su impacto real, dificultando la evolución del Presupuesto Participativo hacia un modelo flexible y verdaderamente participativo.

El programa de Presupuesto Participativo lleva más de 20 años en la ciudad de Medellín y se necesita de evaluaciones periódicas porque muchos de los programas se vienen ejecutando sobre las mismas problemáticas desde hace 20 años (...)

Muchas veces en el proceso de la implementación o ejecución de los proyectos priorizados, no se está abordando lo que se pensó, lo que se priorizó o construyó el proyecto, ese recurso se pierde, pierde el objetivo por el cual fue priorizado (...)

Yo no podría dar hoy una valoración negativa del programa, pero sí podría decir desde mi percepción preguntarme el ¿por qué tanta cantidad de recursos no ha hecho que las condiciones de calidad de vida de este territorio hayan mejorado sustancialmente. (Luis Orozco, comunicación personal, 2025)

Además de falta de acciones efectivas para la evaluación de los proyectos priorizados con Presupuesto Participativo, la renovación escasa de las estrategias dificultó la adopción de enfoques innovadores o diferenciados que pudieran solventar de manera eficaz los problemas vigentes. Según las voces recogidas durante las entrevistas, esto no solo reprodujo ineficiencias en la asignación de recursos, sino que también generó una sensación de desgaste y desconfianza en ciertos grupos de la comunidad, al ver que los resultados se alejaban de sus expectativas.

A partir del año 2017 con la actualización del acuerdo municipal 028 hubo un retroceso en la planeación participativa de la ciudad, por lo menos en parte, al hecho de darle mucho poder a la participación representativa y a la pérdida de esos escenarios de democracia más participativa (...) Hoy la gente no prioriza proyectos del PP en función de las problemáticas reales del territorio. Eso creo que no (...)

No creo que PP logre mover significativamente índices como el índice del IMCV porque muchas veces los proyectos que se ejecutan en el territorio no son proyectos que realmente requiere el territorio, son proyectos que inician y finalizan y no logran tener un proceso. (Guillermo Moreno, comunicación personal, 2025)

## 5. CONCLUSIONES

El programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo se ha consolidado como un mecanismo institucional de descentralización presupuestal y participación ciudadana en Medellín y se entiende que para la comuna Seis, Doce de Octubre, su implementación ha generado

resultados heterogéneos: avances evidentes en algunas dimensiones del bienestar, como escolaridad y recreación, que al tiempo contrastan con rezagos persistentes en dimensiones estructurales como entorno de la vivienda, trabajo, medio ambiente y salud.

Se identifica una correlación positiva entre la inversión participativa y el IMCV, especialmente en ejercicios que excluyen los corregimientos y se concentran en el periodo posterior de entrada en vigor del *Acuerdo 028* del año 2017. Sin embargo, los efectos estimados no siempre son estadísticamente significativos, lo cual puede atribuirse a limitaciones estructurales del modelo: la ejecución parcial de recursos, la baja trazabilidad del gasto, la débil distinción entre presupuesto ordinario y participativo, y la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación orientados a resultados.

A nivel sectorial, la experiencia en educación constituye un caso de éxito del potencial transformador del Presupuesto Participativo cuando las inversiones se alinean con demandas estructurales y se gestionan con continuidad. A pesar de ello, este logro contrasta con la baja efectividad del programa en otras áreas, donde la desconexión entre asignación presupuestal, necesidades territoriales e impacto percibido debilita su capacidad de transformación sostenida, y evidenciando que el programa, en su forma actual, carece de una lógica estratégica capaz de orientar los recursos hacia la superación de brechas estructurales.

Asimismo, se constata una crisis de legitimidad asociada a la gobernanza del modelo por cuenta de una creciente percepción de cooptación por actores tradicionales, la exclusión de grupos como jóvenes y colectivos culturales, y la escasa renovación de la base social de participación que han erosionado la confianza institucional y debilitado el carácter participativo de la política. Estos factores no solo limitan su potencial inclusivo, sino que comprometen su sostenibilidad política, comunitaria y su gobernanza territorial.

Todo lo anterior plantea la necesidad de un rediseño institucional que supere la lógica procedimental centrada en la priorización inicial y fortalezca integralmente las fases de monitoreo, evaluación y retroalimentación ciudadana. Este rediseño debe incluir sistemas de trazabilidad del gasto, seguimiento, herramientas de evaluación con enfoque territorial, y mecanismos deliberativos más amplios y representativos. De esta forma será posible transitar hacia un modelo de planeación participativa basado en teorías de cambio explícitas y orientado a resultados, capaz de generar mayores transformaciones y sostenibles en el mejoramiento de las condiciones de vida de los territorios más excluidos, siendo uno de esos casos, la comuna Seis, Doce de Octubre.

En definitiva, lo que está en juego es el fortalecimiento de la democracia participativa como instrumento de desarrollo territorial, suponiendo que la construcción de un nuevo pacto entre ciudadanía e institucionalidad, basado en la corresponsabilidad, la equidad y la transparencia, es indispensable para fortalecer al Presupuesto Participativo y su capacidad de incidir estructuralmente en la gestión pública local, junto con un sentido transformador en el ejercicio del poder participativo, colectivo, local y territorial sobre la gestión del gasto e inversión pública.

## 6. ANEXOS

A continuación, se presenta el formulario de encuesta, cargado en la plataforma *Google Forms*, con preguntas cerradas y de opción múltiple orientadas a conocer la percepción ciudadana sobre el impacto del Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre, e incluyendo aspectos como las áreas de inversión, la satisfacción con los proyectos, la participación en la priorización y su incidencia en la calidad de vida:

1. ¿Es usted habitante de la comuna Seis, Doce de Octubre? (Sí o no)
2. ¿Sabe usted qué es y en que consiste el programa de Presupuesto Participativo en Medellín? (Sí o no)

Aquí explico que es el Presupuesto Participativo y su funcionamiento para en la ciudad de Medellín y de forma puntual, la comuna Seis, Doce de Octubre.

3. ¿Ha participado o ha sido beneficiario de alguna iniciativa, proyecto, acción u otra financiada por el Presupuesto Participativo de la comuna Seis, Doce de Octubre en los últimos ocho (8) años? (Sí o no)
4. En su percepción, ¿el Presupuesto Participativo ha mejorado las condiciones de vida en su barrio en los últimos ocho (8) años? (Seleccione una opción)

1- Nada – No ha generado ningún cambio positivo en la calidad de vida.

2- Muy poco – Ha tenido un impacto mínimo y apenas perceptible.

3- Algo – Ha generado algunos cambios, pero no son significativos.

4- Bastante – Ha contribuido de manera notable al bienestar del barrio.

5- Muchísimo – Ha sido un factor clave en la mejora de la calidad de vida.

5. En su percepción, ¿el Presupuesto Participativo ha mejorado las condiciones de vida de toda la comuna Seis, Doce de Octubre en los últimos ocho (8) años? (Seleccione una opción)

- 1- Nada – No ha generado ningún cambio positivo en la calidad de vida.
- 2- Muy poco – Ha tenido un impacto mínimo y apenas perceptible.
- 3- Algo – Ha generado algunos cambios, pero no son significativos.
- 4- Bastante – Ha contribuido de manera notable al bienestar del barrio.
- 5- Muchísimo – Ha sido un factor clave en la mejora de la calidad de vida.

6. En su opinión, ¿cuál es el aspecto en qué Presupuesto Participativo ha tenido un buen desempeño o un mayor impacto positivo en su barrio y comuna? (Seleccione una opción)

- Educación
- Salud
- Vivienda y servicios públicos
- Empleo e ingresos
- Seguridad y convivencia
- Participación ciudadana y cultura
- Medioambiente
- Movilidad y transporte
- Deporte y recreación

7. En su opinión, ¿cuáles son los aspectos en qué Presupuesto Participativo ha tenido un mal desempeño o menor impacto en su barrio y comuna? (Seleccione mínimo una opción y máximo 3 opciones)

- Educación
- Salud
- Vivienda y servicios públicos
- Empleo e ingresos
- Seguridad y convivencia
- Participación ciudadana y cultura
- Medioambiente
- Movilidad y transporte
- Deporte y recreación

8. ¿Cuál es su barrio o sector de residencia en la comuna Seis, Doce de Octubre? (Seleccione una opción entre la lista)

9. ¿En qué categoría de habitante se identifica usted dentro de la comuna Seis, Doce de Octubre? (Seleccione una opción)

- Habitante convencional – (Vivo en la comuna, pero no participo activamente en procesos comunitarios o de liderazgo).
- Líder comunitario/a – (Participo activamente en procesos sociales, comunales o en la gestión de proyectos comunitarios o hago parte de alguna organización social o comunal).
- Funcionario público o colaborador en programas sociales – (Trabajo o colaboro en iniciativas gubernamentales o programas relacionados con la comunidad).

- *Empresario/a o emprendedor/a local – (Tengo un negocio o emprendimiento en la comuna).*
10. ¿Con cuál de las siguientes opciones se identifica? (Seleccione una opción) Mujer, Hombre o Persona no binaria
11. ¿A cuál grupo étnico se considera perteneciente? (Seleccione una opción)
- *Blanco o mestizo*
  - *Indígena*
  - *Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*
  - *Palenquero/a de San Basilio de Palenque*
  - *Afrodescendiente - Afrocolombiano – Negro*
  - *Rrom (Gitano/a)*
12. ¿En qué rango de edad se encuentra usted? (Seleccione una opción)
- *Adolescencia (12 - 17 años)*
  - *Juventud (18 - 28 años)*
  - *Adulthood (29 - 59 años)*
  - *Persona mayor (60 años o más)*
13. Indique su nombre y apellidos completos.

Luego de la aplicación de la encuesta, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas como complemento cualitativo para profundizar en la percepción de actores clave sobre el funcionamiento e impacto del Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre. El instrumento incluyó preguntas base orientadas a explorar la experiencia comunitaria en procesos de priorización, el impacto percibido de los proyectos, su alineación con las necesidades del territorio y su relación con dimensiones del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida:

1. Desde su experiencia y conocimiento, ¿cómo describiría el funcionamiento del Presupuesto Participativo en la comuna Seis, Doce de Octubre? (Pregunta introductoria y contextual para evaluar familiaridad con el PP.)
2. ¿Cómo ha sido su experiencia o la de su comunidad en los procesos de priorización y ejecución de proyectos financiados con Presupuesto Participativo? (Indaga en su relación directa con el PP: si han participado, si han sentido beneficios o barreras.)
3. En su opinión, ¿qué tipo de proyectos han tenido un mayor impacto en la comunidad y por qué? (Busca identificar cuáles son las iniciativas más relevantes y qué criterios utilizan para evaluar su impacto.)
4. ¿Considera que los proyectos priorizados han respondido efectivamente a las necesidades reales de la comunidad? ¿Por qué sí o por qué no? (Permite medir si hay alineación entre las inversiones y las necesidades comunitarias.)
5. ¿Cómo cree que el Presupuesto Participativo ha influido en las dimensiones del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV), como educación, movilidad, salud,

seguridad y empleo? (Vincula directamente el impacto del PP con el IMCV, permitiendo validar datos.)

6. ¿Ha notado cambios en la calidad de vida de la comuna Seis, Doce de Octubre a lo largo de los años en los que se ha implementado el PP? ¿Diría que ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (Permite captar la percepción longitudinal del impacto.)
7. Desde su perspectiva, ¿cuáles son las principales dificultades o desafíos en la ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo? (Busca identificar problemas estructurales en el diseño, ejecución o seguimiento de los proyectos.)
8. Si tuviera la oportunidad de mejorar el funcionamiento del Presupuesto Participativo en la comuna, ¿qué cambios o recomendaciones propondría? (Pregunta de cierre que permite recoger propuestas y posibles soluciones desde los entrevistados.)

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. California: University of California Press.
- Bernal, R., & Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Calvo, M., Ger, A., Gómez, J., Martínez, M., & Tomás, E. (2017). Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza. *Cátedra de participación e innovación democrática*, 93.
- Cano Torres, D. (2016). *Participación ciudadana y gestión del desarrollo local en territorios submunicipales*. Medellín: Universidad Eafit.
- Carbonell, E., Romero, S., Gómez, J., & Tomás, E. (2021). El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. *CLAD Reforma y Democracia*, 41-72.
- Cochran, W. (1977). *Sampling techniques (3rd ed.)*. New York: John Wiley & Sons.
- Congreso de Colombia, art. 90. (2015). *Ley 1757 de 2015*. Bogotá: Diario Oficial No. 49.559. Retrieved from <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/558793/Ley+1757+de+2015.pdf>

- Cunningham, S. (2021). *Causal Inference: The Mixtape*. New Haven: Yale University Press. Retrieved from <https://mixtape.scunning.com/>
- Departamento Administrativo de Planeación. (n.d.). *Alcaldía de Medellín*. Retrieved from Metodología para la asignación por comunas y corregimientos del: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/>
- Eslava Zapata, R., & Chacón Guerrero, E. (2018). Presupuesto Participativo: un análisis en el contexto latinoamericano. *Gestión y Desarrollo Libre*, 220 - 234.
- Franco, M., M, R., & Chinkousky, M. (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín. *Reflexión Política*, 50-63.
- Gómez Castillo, C. (2021). *Origen, experiencias, dificultades y retos de los Presupuesto Participativos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, E. (2005). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 56-77.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed ed.). México D.F.: McGraw-Hill. Retrieved from <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Mejía Martínez, J. (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Medellín: Universidad Eafit.
- Naciones Unidas. (2014, Septiembre 1). *La Teoría del Cambio*. Retrieved from [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/): [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf)
- Observatorio de Política Pública del Concejo Distrital de Medellín. (2024). *Análisis del Presupuesto Participativo en Medellín*. Medellín: Universidad Eafit & Universidad EIA.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ramírez, M., & Franco, M. (2016, junio). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 130 - 142.

Scriven, M. (1967). *Curriculum Evaluation, The Methodology of Evaluation*. Chicago, Illinois : Rand McNally.

Secretaría de Participación Ciudadana. (n.d.). *Alcaldía de Medellín*. Retrieved from Alcaldía de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/conoce/>

Weiss, C. (1972). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.

Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies (2nd ed)*. Upper Saddle River, Nueva Jersey: Prentice Hall.