

**Análisis de política pública de participación ciudadana y su incidencia en la transformación territorial en Bogotá de acuerdo a la implementación de los presupuestos participativos en el período de 2021 – 2023**

Beblin Lorena Bagui Mina

Asesor

Judith Marcela Zableh Orozco

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

## Resumen

La política pública de participación Ciudadana permite crear entornos donde los ciudadanos se sientan incluidos y escuchados, promoviendo una colaboración activa entre la administración pública y la comunidad. Esta colaboración es crucial para desarrollar políticas y servicios que realmente respondan a las necesidades y expectativas de la sociedad. En un marco fundamental, este proceso permite la maximización de los resultados institucionales, dando cumplimiento al objetivo principal, influyendo positivamente en el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos. Por otro lado, los Presupuestos Participativos (PP) constituyen un mecanismo de democracia directa que promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos. Este proceso es democrático, inclusivo, incidente y pedagógico, y se enfoca en las necesidades y prioridades territoriales. A través de este mecanismo, los ciudadanos y sus organizaciones tienen la oportunidad de decidir anualmente cómo se invertirá un porcentaje de los recursos con el objetivo principal para determinar los propósitos generales, las metas y la priorización de las inversiones, basándose en las decisiones tomadas por los ciudadanos. De esta manera, se asegura que las inversiones públicas reflejen las verdaderas necesidades y deseos de la comunidad, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

***Palabras Claves:*** Participación Ciudadana, Presupuestos Participativos, Transformación Territorial, Gestión Pública Local y Plan de Desarrollo Distrital.

### **Abstract**

The public policy of citizen participation allows environments where citizens feel included and heard, promoting active collaboration between the public administration and the community. This collaboration is crucial to develop policies and services that truly respond to the needs and expectations of society. In a fundamental framework, this process allows the maximization of institutional results, fulfilling the main objective of positively influencing the improvement of the well-being of citizens. On the other hand, Participatory Budgets as a mechanism of direct democracy that promotes citizen participation in decision-making on the allocation of public resources. This process is democratic, inclusive, incidental and pedagogical, and focuses on territorial needs and priorities. Through this mechanism, citizens and their organizations have the opportunity to decide annually how a percentage of the resources will be invested with the main objective of determining the general purposes, goals and prioritization of investments, based on the decisions made by the citizens. citizens. In this way, it is ensured that public investments reflect the true needs and desires of the community, promoting transparency and accountability in public management.

**Keywords:** Citizen Participation, Participatory Budgets, Territorial Transformation, Local Public Management and District Development Plan.

## Tabla de Contenido

Identificación del Problema.....	6
Justificación .....	10
Objetivos .....	15
Objetivo General .....	15
Objetivos Específicos .....	15
Fundamentos Teóricos .....	16
Dimensiones Teóricas de la Participación Ciudadana y la Democracia Deliberativa .....	16
La Escalera de Participación Ciudadana de Sherry Arnstein .....	16
Democracia Deliberativa y su Crítica Agonista .....	17
Modelos Comparados de Presupuestos Participativos en América Latina .....	19
El Modelo Pionero de Porto Alegre (Brasil) .....	19
Experiencias Relevantes: Montevideo y Lima .....	20
Enfoque del Presupuesto Participativo.....	21
Evolución de la Participación Ciudadana.....	22
Participación Ciudadana en Bogotá.....	23
Marco Normativo Distrital.....	25
Marco Metodológico.....	28
Tipo de Estudio .....	28
Fases del Estudio.....	28
Criterios de Selección de Fuentes y Técnicas de Recolección .....	29
Técnicas de Análisis de Datos.....	30

Análisis de Resultados .....	32
La Democracia y la Participación .....	32
Los Presupuestos Participativos 2021 – 2023 y la Participación Ciudadana.....	34
Barreras de la Participación Ciudadana en la Implementación de los Presupuestos Participativos.....	48
El Marco Institucional y la Dinámica de Implementación.....	49
Evolución y Alcance de la Participación Ciudadana .....	50
Impactos Territoriales y Brechas Institucionales .....	53
Síntesis de Hallazgos en Relación con los Objetivos Específicos .....	56
Discusión.....	58
Posicionamiento en la Escalera de Arnstein: entre la Consulta y el Apaciguamiento.....	58
Tensiones entre Democracia Deliberativa y Agonista: el Ideal del Consenso y la Realidad del Conflicto.....	59
Limitaciones Estructurales y Aprendizajes Institucionales.....	60
Alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .....	61
Conclusiones.....	63
Recomendaciones .....	66
Referencias Bibliográficas .....	70

## Lista de Tablas

**Tabla 1** *Evolución de la Participación en los Presupuestos Participativos de Bogotá*.....51

**Tabla 2** *Distribución Temática de Proyectos Priorizados (2021-2023)*.....54

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> <i>Avance acumulado Plan Estratégico Institucional 2020-2024</i> .....	36
<b>Figura 2</b> <i>Total de Votantes por Vigencia (SDG, 2023)</i> .....	38
<b>Figura 3</b> <i>Propuestas presentadas en Presupuestos Participativos 2020-2023</i> .....	42
<b>Figura 4</b> <i>Iniciativas priorizadas 2020-2023</i> .....	43
<b>Figura 5</b> <i>Comparativo de Propuestas Presentadas vs. Iniciativas Priorizadas, 2021-2023</i> .....	52

## **Identificación del Problema**

El problema principal que enfrenta la participación ciudadana en la gestión pública de la ciudad de Bogotá se centra en la baja incidencia de esta práctica, a pesar de su claro reconocimiento como derecho y deber de la ciudadanía.

Esta falta de participación efectiva en las decisiones gubernamentales se debe a diversos factores interrelacionados como la pérdida de confianza en las autoridades e instituciones públicas, donde la desconfianza generalizada en los líderes y organismos gubernamentales debilita la motivación de los ciudadanos para involucrarse en procesos participativos. Esta desconfianza puede estar fundamentada en experiencias previas de corrupción, falta de transparencia y la percepción de que la participación ciudadana no tiene un impacto real en las decisiones políticas.

Así como, la falta de información, donde, muchos ciudadanos no cuentan con el conocimiento necesario sobre los mecanismos y procesos disponibles para generar procesos de participación ciudadana, creado a partir de la desorganización y falta de promoción, adonde, la ausencia de estructuras organizativas adecuadas por parte de las instituciones públicas resulta en una baja movilización social. Es decir, sin una organización eficiente y sin esfuerzos concertados para promover la participación, los ciudadanos encuentran difícil coordinarse y actuar de manera colectiva para influir en la gestión pública.

Esto se traduce en una participación ciudadana actualmente es desigual y limitada, donde solo ciertos grupos logran influir en las políticas públicas, dejando a muchos ciudadanos y comunidades sin representación adecuada. Es así, como para abordar este problema y fomentar una participación ciudadana más activa y efectiva, es crucial implementar medidas que reconstruyan la confianza en las instituciones, proporcionen información clara y accesible,

promuevan la organización y movilización social, y aseguren que los mecanismos de participación sean inclusivos y estén disponibles a nivel territorial. Esto no solo mejorará la calidad de las políticas públicas, sino que también fortalecerá la democracia y la cohesión social en nuestra región.

### **Pregunta de Investigación**

¿Cómo perciben los ciudadanos de la ciudad de Bogotá la implementación de la estrategia de presupuestos participativos y cuáles son los impactos en el desarrollo de la gestión pública local?

## **Justificación**

Históricamente, América Latina ha optado por la creación de leyes y normas para enfrentar las debilidades institucionales y los problemas en la gestión pública. Esta tendencia ha sido visible en la manera en que los países de la región buscan soluciones a cuestiones como la falta de transparencia, la participación ciudadana y la corrupción. En el caso específico de Colombia, se ha promulgado una serie de normas y leyes con el fin de abordar estas problemáticas, con un marco legal robusto establecido desde la Constitución Política de 1991. La cual, establece un marco garantista en términos de derechos y deberes ciudadanos, incluyendo la participación ciudadana. Este documento fundamental reconoce y promueve la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, creando un ambiente legal favorable para la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones.

A pesar del marco legal de Colombia, actualmente enfrenta retos significativos en la implementación efectiva de estas normas. La participación ciudadana sigue siendo limitada debido a factores como la desconfianza en las instituciones, la falta de educación cívica y los obstáculos burocráticos. No obstante, la existencia de este andamiaje legal proporciona una base sólida sobre la cual se pueden construir estrategias más efectivas para fomentar una mayor inclusión y transparencia en la gestión pública. Es por ello, que el avance en la participación ciudadana en Colombia depende tanto de la voluntad política como del compromiso de la sociedad civil para utilizar estos mecanismos de manera efectiva. La colaboración entre el Estado y los ciudadanos es fundamental para superar los desafíos y lograr una gestión pública más participativa y transparente.

Es decir, la participación ciudadana, en sentido general, constituye un esfuerzo de democratización del Estado y de la Administración Pública. Es decir, la participación se ha

convertido en un derecho y un deber a la vez, así como en un mecanismo de gestión pública colaborativa y transparente. De forma particular, en tanto soporte de la concreción del proceso de descentralización, ha encontrado distintas formas de expresión en el territorio, donde encaja, de forma específica, el denominado presupuesto participativo, estrategia social que tomó mucha fuerza en nuestra región a partir de la década del noventa.

En Colombia, sin embargo, la confianza en instituciones como las ONG, empresas, gobierno y medios de comunicación ha disminuido, pasando del 51 % en 2023 al 47 % en 2024, según el Edelman Trust Barometer. Los gobiernos y medios son los que generan mayor desconfianza. A pesar de esto, la encuesta de cultura política del DANE en 2023 mostró una disminución en la insatisfacción con la democracia, aunque esto no se tradujo en un apoyo proporcional. Un 11,8 % más de personas se declararon ni satisfechas ni insatisfechas, una posición que podría derivar en desencanto futuro. En Bogotá, aunque aumentó la satisfacción con la democracia en un 5,3 %, también registró el porcentaje más alto de percepción del país como no democrático (11,2 %) y un aumento significativo en la identificación con la derecha (12,2 %).

Es por ello que, para fortalecer la democracia, el gobierno debe establecer dentro de sus Planes de Desarrollo estrategias que fomenten una participación ciudadana activa y deliberativa, donde la confianza se construya a través de un diálogo significativo y una capacidad real de incidencia en la política pública.

Sin embargo, para establecer una participación ciudadana efectiva y fortalecida democráticamente, es fundamental que se cree y mantenga condiciones adecuadas de gestión pública que permitan la inclusión real de principio a fin de los ciudadanos y comunidades a procesos de decisión social, que influyan en la solución de sus problemáticas territoriales. Es

decir, al integrar a los ciudadanos en todas las etapas del ciclo de gestión pública, no solo se mejoran las políticas y proyectos, sino que también se fortalece la confianza en las instituciones y se promueve una democracia más inclusiva y participativa.

Por otro lado, Bogotá dentro de su Plan de Desarrollo Distrital (PDD), es el documento esencial de planeación que guía las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante un período de gobierno. Este plan busca colocar la confianza en el centro de los objetivos estratégicos, aspirando a crear un nuevo marco de relaciones entre la administración distrital y la ciudadanía. Aunque la intención de fomentar la confianza es loable, se enfrenta al desafío de que esta se construye a través de una relación participativa y significativa, donde la ciudadanía tenga un papel activo y pueda influir en la orientación del bien común.

Entre 2021 y 2023, en Bogotá se priorizaron 3479 propuestas ciudadanas en los presupuestos participativos., que tenían como objetivo que la ciudadanía priorizara propuestas de gasto, que abordaran problemas concretos del territorio.

Ahora bien, con el objetivo de avanzar en el fomento de la participación, la generación de cultura ciudadana y la atención de diferentes conflictos y problemas sociales, desde la SDG se contó con el desarrollo de Pactos de Acción Colectiva, por medio de los cuales se buscó incentivar la acción ciudadana con el apoyo de estrategias de corresponsabilidad, cogestión y transversalización, que requieren del compromiso mutuo de instituciones públicas, agentes externos y ciudadanía, para el diseño, co-creación, provisión y puesta en marcha de servicios y procesos encaminados al fortalecimiento de la función del Distrito, reconociendo la necesidad de ampliar la participación hacia nuevos grupos y expresiones sociales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

Asimismo, como complemento a la implementación del nuevo Modelo de Gestión Local, se establecieron los lineamientos para su operación desde el punto de vista de la articulación de la Subsecretaría de Gestión Local con las Alcaldías Locales y de estas con los sectores administrativos, tanto de manera directa como a través de las instancias de coordinación. Este proceso se llevó a cabo mediante la implementación de un Sistema de Gestión Local, entendido como la hoja de ruta esencial para operativizar de manera coordinada el logro de los objetivos planteados por el modelo de gestión local y fortalecer así la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana desde el territorio (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

Para el año 2020, en articulación entre la Secretaría Distrital de Gobierno y la Subsecretaría de Gestión Local, se lideró la implementación del proyecto 1094, el cual desarrolló estrategias de gestión local, el cual, se enfocó en rediseño de procesos y procedimientos para actualizar y optimizar la forma en que las Alcaldías Locales y la Subsecretaría de Gestión Local llevaban a cabo sus actividades, implementó el acuerdo 740, este buscaba normar y orientar el desempeño de las alcaldías y sus instancias de participación ciudadana en pro de la modernización administrativa y el impulso de mejores prácticas, implementación del Sistema de Información para la Planeación, Seguimiento y Evaluación (SIPSE).

Consecuentemente, la misma tuvo como meta sistematizar y facilitar el seguimiento de la gestión pública en las Alcaldías Locales y la Descongestión administrativa y recuperación del espacio público, para mejorar tanto el flujo de procedimientos administrativos como la gestión de los espacios urbanos. Es así como el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", fue un modelo reformado para fortalecer la gestión pública mediante la eficiencia en los procedimientos y la optimización del trabajo entre las direcciones y equipos locales, apoyando la coordinación y colaboración interinstitucional, y

el fomento de la participación ciudadana: El modelo renovado prioriza la transparencia, eficiencia y apertura, logrando así un Gobierno más cercano y accesible.

Finalmente, este nuevo enfoque, permitió un importante desarrollo a nivel global, pues en los distintos espacios participativos se registraron avances importantes, que han servido para orientar y estimular a las comunidades que se identifican como excluidas.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Comprender el desarrollo de la participación ciudadana de la ciudad de Bogotá, a partir de la implementación de los presupuestos participativos en el periodo de 2021 - 2023., e identificar las estrategias de implementación utilizadas.

### **Objetivos Específicos**

Analizar la política pública de participación ciudadana, basada en la implementación de la estrategia de presupuestos participativos 2021 -2023.

Examinar los presupuestos participativos en su involucramiento con los ciudadanos en los procesos sociales y su aporte a la toma de decisiones.

Identificar el impacto de participación ciudadana generado en el desarrollo de la gestión pública local, de acuerdo a los presupuestos participativos.

## **Fundamentos Teóricos**

### **Dimensiones Teóricas de la Participación Ciudadana y la Democracia Deliberativa**

La comprensión de la participación ciudadana trasciende su definición como un mero derecho formal. Desde una perspectiva teórica robusta, se concibe como un proceso complejo de redistribución del poder que permite a los ciudadanos, especialmente a aquellos históricamente excluidos de los procesos políticos y económicos, incidir en las decisiones que afectan sus vidas y territorios. Para analizar la profundidad y autenticidad de este proceso, es indispensable recurrir a marcos conceptuales que permitan diagnosticar el grado de poder transferido a la ciudadanía.

#### ***La Escalera de Participación Ciudadana de Sherry Arnstein***

Uno de los modelos más influyentes y perdurables para evaluar la calidad de la participación es la "Escalera de Participación Ciudadana" (Arnstein, 1969). Este modelo no es una simple tipología, sino una herramienta de diagnóstico que clasifica los niveles de participación en función del poder que los ciudadanos ejercen en la toma de decisiones. El autor argumenta que la participación sin una redistribución real del poder es un proceso vacío y frustrante (Arnstein, 1969). La escalera se compone de ocho peldaños, agrupados en tres categorías principales que van desde la no participación hasta el control ciudadano pleno.

Los dos primeros peldaños, manipulación y terapia, se consideran formas de no participación. En estos niveles, el objetivo no es permitir que la gente participe, sino educarla o curarla para que acepte las decisiones de quienes ostentan el poder. La participación es una simulación diseñada para legitimar proyectos predeterminados sin ninguna aportación ciudadana real (Arnstein, 1969).

La siguiente categoría, Grados de Simbolismo (Tokenism), incluye tres peldaños en los que se permite a los ciudadanos tener una voz, pero sin el poder para asegurar que sus opiniones sean atendidas. En el peldaño 3: información, la comunicación es unidireccional, desde la administración hacia los ciudadanos, sin canales para la retroalimentación o la negociación. El peldaño 4: consulta introduce mecanismos como encuestas o reuniones públicas, pero a menudo se convierte en un ritual donde se recoge la opinión ciudadana sin garantía de que influirá en la decisión final. Finalmente, el peldaño 5: apaciguamiento representa un avance, ya que los ciudadanos son incluidos en comités o juntas asesoras. Sin embargo, el poder de decisión final sigue en manos de las autoridades, lo que permite a los grupos de poder afirmar que han considerado las voces disidentes mientras mantienen el control (Arnstein, 1969).

La categoría superior, grados de poder ciudadano, representa los niveles de participación genuina. En el peldaño 6: asociación (partnership), el poder se redistribuye a través de la negociación entre ciudadanos y autoridades. Ambas partes acuerdan compartir las responsabilidades de planificación y toma de decisiones. El peldaño 7: poder delegado, implica que los ciudadanos obtienen una mayoría de asientos en los comités de decisión, con autoridad delegada para tomar decisiones sobre un plan o programa específico. Finalmente, en el peldaño 8: control ciudadano, los participantes tienen el control total sobre la política y la gestión de un programa, pudiendo negociar las condiciones bajo las cuales "externos" pueden intervenir (Arnstein, 1969). Este marco analítico será fundamental para evaluar críticamente dónde se sitúa la experiencia de los presupuestos participativos en Bogotá.

### ***Democracia Deliberativa y su Crítica Agonista***

El discurso que a menudo acompaña a los Presupuestos Participativos se nutre de los ideales de la democracia deliberativa, cuyo principal exponente es Jürgen Habermas. Este

modelo teórico postula que la legitimidad de las decisiones políticas no deriva de la mera agregación de preferencias individuales (como en los modelos liberales clásicos), sino de un proceso de deliberación pública y racional (Habermas, 1998). Según el autor, a través de la acción comunicativa en una esfera pública inclusiva, los ciudadanos intercambian argumentos y están dispuestos a revisar sus propias preferencias con el fin de alcanzar un consenso racional sobre el bien común (Habermas, 1998). Los PP, en teoría, buscan crear microesferas públicas locales donde los ciudadanos deliberan sobre el uso de los recursos públicos, encarnando así el ideal habermasiano de que los ciudadanos deben ser simultáneamente autores y destinatarios de las leyes que los gobiernan (Michelini, 2014).

Sin embargo, este modelo idealizado de consenso racional ha sido objeto de críticas contundentes. Una de las más destacadas proviene de Chantal Mouffe y su teoría del pluralismo agonista. Mouffe (2003) argumenta que la teoría deliberativa, al buscar erradicar el conflicto a través del consenso, ignora la naturaleza misma de la política. Para Mouffe (2007), es crucial distinguir entre "la política" (politics), que se refiere al conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un orden, y "lo político" (the political), que es la dimensión de antagonismo y conflicto inherente a toda sociedad humana "Lo político" surge de la imposibilidad de una reconciliación final en una sociedad pluralista; siempre existirán conflictos de valores e intereses que no pueden ser resueltos mediante la deliberación racional.

La propuesta de Mouffe (2007), no es eliminar el conflicto, sino transformarlo. En lugar de una relación antagónica (amigo/enemigo), donde el oponente es visto como alguien a ser destruido, la democracia debe fomentar una relación agonista (adversario), donde los oponentes se reconocen mutuamente como legítimos, aunque luchen por la hegemonía de sus proyectos políticos. Esta tensión entre el ideal consensual de Habermas y la realidad conflictiva de Mouffe

proporciona una lente analítica sofisticada para examinar los PP. Así, permite entender que estos espacios no son solo foros para el debate racional, sino también arenas de lucha política donde se negocian intereses, se forjan alianzas y se disputan recursos, una realidad que el discurso oficial a menudo soslaya.

### **Modelos Comparados de Presupuestos Participativos en América Latina**

La experiencia de Bogotá no es un caso aislado, sino que se inscribe en una rica tradición de innovación democrática en América Latina. La comparación con otros modelos emblemáticos permite contextualizar sus particularidades, identificar sus fortalezas y debilidades, y comprender las distintas trayectorias que esta política pública ha seguido en la región.

#### ***El Modelo Pionero de Porto Alegre (Brasil)***

El Presupuesto Participativo nació en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, bajo una administración del Partido de los Trabajadores (PT). Este modelo se convirtió rápidamente en un referente mundial por su diseño institucional innovador y su profundo impacto en la justicia social y la gobernanza urbana. Sus características clave incluyen una estructura dual de participación a través de asambleas regionales (geográficas) y temáticas (sectoriales), a las que cualquier ciudadano puede asistir (UN-Habitat, 2020).

Al respecto, un principio fundamental del modelo de Porto Alegre era la autorregulación, donde los propios participantes definían las reglas del proceso cada año. Además, su éxito se atribuye en gran medida a la implementación de una fórmula de justicia distributiva para la asignación de recursos entre las regiones. Esta fórmula combinaba criterios técnicos (como la población y la carencia de infraestructura y servicios) con las prioridades definidas por los ciudadanos en las asambleas (UN-Habitat, 2020). El gobierno municipal no solo cedía poder de decisión, sino que también desempeñaba un rol activo a través de su Gabinete de Planificación

(GAPLAN), que proporcionaba el soporte técnico necesario para armonizar las demandas ciudadanas con la viabilidad financiera y legal, asegurando la ejecución de las obras priorizadas. El caso de Porto Alegre establece un punto de referencia de un modelo deliberativo, presencial y con un fuerte componente de justicia redistributiva.

### ***Experiencias Relevantes: Montevideo y Lima***

La difusión del PP por América Latina generó una diversidad de adaptaciones. Montevideo, Uruguay, fue una de las primeras ciudades en adoptar el modelo, iniciándolo en 1990, casi simultáneamente con Porto Alegre (ONU, 2024). La experiencia de Montevideo es particularmente relevante por su estrecha vinculación con un proceso más amplio de descentralización y reforma del Estado, orientado a fortalecer la gestión local y la participación ciudadana como un pilar de la nueva gobernanza de izquierda en la capital (ONU, 2024). A lo largo de los años, el modelo ha evolucionado, integrándose en la estructura de los ocho municipios de la ciudad y utilizando tanto mecanismos presenciales como, más recientemente, plataformas en línea para la presentación y votación de propuestas.

Otras ciudades, como Lima, Perú, también implementaron el PP, a menudo impulsadas por marcos legales nacionales que obligaban a los gobiernos locales a adoptar estos mecanismos (Montecinos, 2009). Sin embargo, la efectividad y profundidad de estos procesos han variado enormemente, dependiendo de factores como la voluntad política del gobierno de turno, la fortaleza de la sociedad civil organizada y la capacidad administrativa para ejecutar los proyectos (Montecinos, 2009).

Consecuentemente, este análisis comparado revela que no existe un modelo único de PP. Es una política pública que se adapta y se transforma según el contexto político, social e institucional de cada ciudad (Contreras y Montecinos, 2019). La comparación permite situar el

caso de Bogotá, evaluando aspectos como el peso relativo de la participación digital frente a la presencial, el diseño de los criterios de asignación de recursos y el grado de autonomía concedido a los ciudadanos frente al control administrativo. Esta perspectiva enriquece el análisis, evitando una visión aislada y conectando la experiencia bogotana con las tendencias y debates más amplios sobre la democracia participativa en la región.

### **Enfoque del Presupuesto Participativo**

El enfoque de presupuesto participativo, se centra en la importancia de adaptar los espacios y decisiones a las características únicas de cada micro territorio, en lugar de seguir un modelo uniforme que, en el contexto de la globalización, puede complicar los procesos y generar soluciones poco efectivas o caóticas. Este modelo promueve la participación ciudadana directa en las decisiones sobre el uso del presupuesto en sus comunidades, permitiendo que los habitantes de cada territorio, con pleno ejercicio de sus derechos políticos, propongan y debatan las soluciones que consideren más justas y adecuadas.

Este enfoque, logra dos objetivos clave como información local precisa al involucrar directamente a la ciudadanía en la identificación de problemas, se obtiene una visión clara y detallada de las necesidades específicas de cada área. La deliberación y diversidad en soluciones, permite que la participación abierta fomenta la discusión sobre las soluciones más justas para todos los grupos sociales y culturales, garantizando la inclusión de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias.

Adicional, este enfoque constituye un proceso democrático mediante el cual la ciudadanía y las organizaciones sociales colaboran con las autoridades en la asignación y priorización de los recursos públicos, generalmente a nivel local. Sus principales objetivos son democratizar la gestión pública, mejorar la eficiencia del gasto y alinear las inversiones con las necesidades y

prioridades de la comunidad. Todo ello se logra a través del debate, la deliberación y la toma de decisiones conjuntas entre actores sociales y gubernamentales.

### **Evolución de la Participación Ciudadana**

La participación ciudadana ha desempeñado un papel central en la formulación y evolución de las políticas públicas desde mediados del siglo XX. A lo largo de las décadas, este concepto ha ganado relevancia debido a sus implicaciones directas en la gestión pública y la ordenación del territorio. Donde la participación se ha consolidado como un mecanismo clave para mejorar la calidad democrática de los sistemas de toma de decisiones, al permitir que una comunidad organizada intervenga en procesos con impacto territorial.

Esta evolución ha dado lugar a múltiples experiencias que demuestran tanto el interés de los ciudadanos como de las administraciones públicas en reconocer la importancia de una realidad sociológica, cultural y política subyacente en las decisiones públicas. Este reconocimiento ha contribuido a la construcción de un estilo de gobierno más sensible, integrador y eficiente, que responde mejor a las expectativas de la ciudadanía y fortalece los pilares de la democracia.

La participación ciudadana, en palabras de Kievits (2007), se ha convertido en una aportación "natural" a la democracia representativa. No obstante, también puede funcionar como una especie de contrapoder o incluso como una oposición a los mecanismos tradicionales de representación democrática (Crépon & Stiegler, 2007). Este fenómeno ocurre cuando las formas de participación directa desafían o complementan el papel de las instituciones representativas, creando un equilibrio dinámico entre la participación directa y la representativa.

Visto desde otro modo, la política pública de participación ciudadana en Colombia busca fortalecer las capacidades de individuos, grupos, organizaciones e instituciones para garantizar el

ejercicio del derecho a la participación. Esta política pretende consolidar al país como un espacio donde la ciudadanía pueda participar activamente en los asuntos públicos mediante el diálogo, la deliberación y el encuentro entre los distintos actores individuales y colectivos. El objetivo es promover una cultura de participación que no solo sea un derecho, sino un motor para la toma de decisiones que afecten el desarrollo social y político del país.

### ***Participación Ciudadana en Bogotá***

Analizada la participación ciudadana y la democracia participativa en Bogotá durante los últimos años, es fundamental partir de una premisa: de que no existe uno modelo democrático participativo, al igual que no hay un modelo único de democracia representativa. Sin embargo, sí se pueden identificar trayectorias predominantes de participación ciudadana, así como tensiones, confluencias —algunas enriquecedoras, otras problemáticas— entre distintos enfoques y modelos.

Según Hernández (2010), una de las trayectorias predominantes de la participación ciudadana en Bogotá se configuró a partir de la expansión de mecanismos de participación en la gestión pública distrital y local entre 1991 y 2007. Durante este período, el catálogo de instrumentos participativos creció de forma sostenida. El discurso que acompañó la creación de estos espacios estuvo centrado en ampliar la representación social, mejorar la eficiencia de la gestión pública y fortalecer los vínculos entre el Estado y la ciudadanía, con el objetivo de incrementar la legitimidad institucional.

En esta sección, se desarrollan dos tesis centrales. La primera plantea que el discurso que fundamenta el conjunto de mecanismos institucionales de participación ciudadana en Bogotá se nutre de una visión liberal-pluralista. Esta visión busca enfrentar la crisis de representatividad, reducir desigualdades políticas y mejorar la eficacia de las políticas públicas. Y la segunda tesis

que se desarrolla es que, a pesar de sus intenciones iniciales, los rasgos que han caracterizado el diseño y evolución de los mecanismos de participación en las últimas dos décadas han terminado por desnaturalizar los valores y objetivos del modelo liberal-pluralista.

Entre estos factores, destacan el énfasis casi exclusivo en mecanismos consultivos, la proliferación normativa desarticulada sobre participación, y el desconocimiento institucional hacia muchos espacios participativos existentes. Estas condiciones explican en parte el fracaso en el logro de los dos grandes propósitos del enfoque liberal: reducir las desigualdades políticas y ampliar las oportunidades de incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas, y mejorar la efectividad y el desempeño de los programas y políticas públicas (Hernández, 2010).

### **Marco Normativo Distrital**

Ahora bien, la estrategia de participación ciudadana para la formulación del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) de Bogotá está fundamentada en un marco legal robusto, que incluye la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y el Acuerdo 878 de 2023, entre otras normativas.

Estas leyes, tienen como objetivo garantizar el principio constitucional de participación ciudadana en la planeación territorial, reconociendo el derecho de la ciudadanía a incidir en las decisiones que afectan el desarrollo de la ciudad. El propósito principal de la estrategia es asegurar que la formulación del PDD sea un proceso verdaderamente participativo, fomentando la confianza y la apropiación de la ciudadanía en la creación de este plan. Para ello, se busca implementar mecanismos innovadores y diversificados que amplíen las formas de participación, promoviendo así que los aportes ciudadanos tengan una incidencia real en las decisiones.

La participación ciudadana ha sido reconocida por la Constitución Política Colombiana como un derecho fundamental y en desarrollo de este derecho, se le ha asignado al Estado la responsabilidad de promover espacios de información, formación y debate que garanticen la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y los procesos de planeación.

Al respecto, el Distrito Capital obedeciendo al mandato constitucional de organizar y promover la participación ciudadana, ha avanzado en la formulación de una política que se desarrolla mediante un conjunto de instancias y espacios de carácter cívico e interinstitucional, con funciones y atribuciones en los niveles distrital, sectorial y local, que permiten a la ciudadanía en todos los ciclos vitales y en su diversidad étnica, sexual y cultural, reconocerse

como sujetos de derechos, así como exigir y contribuir a la garantía, protección y restitución de los mismos. (Secretaría Distrital de Planeación, 2020).

Según el Decreto Distrital 599 de 2023, el Sistema de Participación Territorial es un espacio de interlocución entre las organizaciones sociales, los sectores y grupos poblacionales, las instancias de participación, las agremiaciones económicas, la ciudadanía en su diversidad y diferencia y la Administración Distrital, con el fin de garantizar la construcción de acuerdos, la generación de capacidades, la rendición de cuentas y la circulación de información en la construcción y reorganización del territorio desde el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La participación ciudadana surgió y se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social. Colombia presenta uno de los índices más altos de concentración del ingreso en América Latina y la exclusión signa la vida social, económica y política de sus ciudadanos; además, en la segunda mitad de la década pasada, las desigualdades aumentaron. Mientras que, La participación ciudadana surge en Colombia precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el ethos clientelista.

En este sentido, al clientelismo se suman las conductas corruptas y la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, abriéndose así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación, pues se la asocia además con la política y esto conduce a su estigmatización (Velásquez & González, 2003).

Es por ello que, la participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una

situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien, puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio (Velázquez & González, 2003).

## **Marco Metodológico**

Para abordar la pregunta de investigación y cumplir con los objetivos propuestos, se ha diseñado una estrategia metodológica rigurosa que se aleja de la concepción de una monografía descriptiva para adoptar la estructura de un trabajo de investigación. Se ha optado por un enfoque cualitativo, ya que este permite una exploración profunda y matizada de los procesos sociales, políticos e institucionales que configuran la implementación de los Presupuestos Participativos en Bogotá.

### **Tipo de Estudio**

La presente investigación se define como un estudio de caso cualitativo con un alcance descriptivo-analítico. Esta modalidad es particularmente adecuada para investigar un fenómeno contemporáneo complejo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes (Hernández, 2014). El estudio de caso permite una indagación intensiva y holística del programa de PP en Bogotá durante el período 2021-2023, centrándose en responder a las preguntas de "cómo" y "por qué" este mecanismo incide (o no) en la transformación territorial y en la relación Estado-ciudadanía. El enfoque no es mixto; si bien se utilizan datos cuantitativos, estos son tratados como evidencia documental que se interpreta cualitativamente para enriquecer el análisis del caso, no para realizar inferencias estadísticas.

### **Fases del Estudio**

El proceso de investigación se ha estructurado en cuatro fases secuenciales y lógicas para garantizar la sistematicidad y la coherencia del análisis:

En primer lugar, fase 1 - revisión documental y construcción del marco teórico-conceptual: esta fase inicial consistió en una revisión sistemática de la literatura académica

relevante sobre participación ciudadana, democracia deliberativa, pluralismo agonista y presupuestos participativos. El objetivo fue construir el sólido andamiaje teórico-conceptual presentado en el Capítulo 1, el cual sirve como lente analítico para la interpretación de los datos empíricos.

En segundo lugar, fase 2 - recopilación y sistematización de datos secundarios: en esta etapa se procedió a la recolección exhaustiva de fuentes documentales, tanto oficiales como académicas. Se organizó la información de manera sistemática, clasificándola por tipo de fuente, año y relevancia para las distintas dimensiones del estudio (marco institucional, cifras de participación, evaluaciones, etc.).

En tercer lugar, fase 3 - análisis de datos: una vez recopilada y organizada la información, se aplicaron las técnicas de análisis de datos que se describen a continuación. Esta fase implicó una lectura crítica y detallada de los documentos para extraer patrones, temas recurrentes y evidencia clave en respuesta a la pregunta de investigación.

Por último, fase 4 - interpretación crítica y redacción: la fase final consiste en la síntesis de los hallazgos del análisis, su discusión a la luz del marco teórico y la redacción del informe final. Este proceso implica la construcción de argumentos coherentes, la elaboración de las conclusiones y la formulación de recomendaciones fundamentadas.

### **Criterios de Selección de Fuentes y Técnicas de Recolección**

La selección de fuentes se ha guiado por criterios de pertinencia, fiabilidad y oficialidad, evitando el uso de instrumentos que requieran validación externa, como encuestas o entrevistas primarias. El corpus documental se compone de:

Fuentes primarias (oficiales). Documentos generados directamente por las entidades públicas involucradas en el proceso, que ofrecen datos directos y evidencia de primera mano:

Al respecto, Informes de Gestión y Resultados (2021-2023): Principalmente, el "Informe de Gestión y Resultados 2023" de la Secretaría Distrital de Gobierno, que proporciona datos consolidados sobre la implementación del programa (Secretaría Distrital de Gobierno, 2024).

Marco Normativo: El Acuerdo 740 de 2019 y el Decreto 768 de 2019, que establecen el marco legal e institucional de los PP en Bogotá (López & Gil- 2024).

Igualmente, Informes de Control y Evaluación: Documentación relacionada con las "Auditorías Visibles" lideradas por la Veeduría Distrital, que ofrecen una perspectiva externa y crítica sobre la ejecución y la transparencia del proceso. Plataformas de Datos Abiertos: Portales oficiales como [datos.gov.co](https://datos.gov.co) y [participacion.gobiernoabiertobogota.gov.co](https://participacion.gobiernoabiertobogota.gov.co), utilizados para corroborar cifras de participación, propuestas y ejecución presupuestal.

Fuentes Secundarias (Académicas). Producción académica, como artículos en revistas indexadas, capítulos de libros y tesis, que analizan la participación ciudadana y los PP en Colombia y Bogotá. Estas fuentes permiten contextualizar los hallazgos y enriquecer la discusión teórica.

### **Técnicas de Análisis de Datos**

Para procesar el corpus documental y extraer hallazgos significativos, se han empleado dos técnicas principales:

Análisis de Contenido Temático: Esta técnica cualitativa se aplicó a los documentos narrativos (informes de gestión, normativas, informes de auditoría). Implicó la codificación y categorización de la información para identificar temas recurrentes y patrones significativos. Se prestó especial atención a: (a) el discurso institucional sobre los "éxitos" y "desafíos" del programa; (b) las temáticas predominantes en las propuestas ciudadanas priorizadas; y (c) las brechas y barreras institucionales señaladas por los organismos de control y la academia.

Análisis Estadístico Descriptivo: Esta técnica se utilizó para procesar los datos numéricos recopilados de las fuentes oficiales. Se calcularon frecuencias, porcentajes, tasas de crecimiento y otras medidas descriptivas para resumir y visualizar la evolución de la participación (número de propuestas, iniciativas priorizadas, votantes). Los resultados de este análisis se presentan en tablas y gráficos de elaboración propia en el capítulo siguiente, con el fin de facilitar la interpretación y la identificación de tendencias clave a lo largo del período estudiado. Esta aproximación permite que los datos cuantitativos sirvan como una base sólida de evidencia para el análisis cualitativo posterior.

## **Análisis de Resultados**

### **La Democracia y la Participación**

En cuanto a la gestión pública, se refiere al conjunto de procesos y ciclos necesarios para que las entidades de la administración pública cumplan con sus objetivos. Este concepto abarca la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo territorial. Es un proceso integral y participativo, que permite la interacción constante entre el Estado y la ciudadanía para lograr el bien común y satisfacer el interés general. La participación ciudadana dentro de la gestión pública no solo es un derecho, sino también un deber que permite a los ciudadanos y sus organizaciones intervenir en las distintas fases del ciclo de gestión. Este involucramiento activo tiene como finalidad mejorar la confianza y satisfacción de la ciudadanía respecto a las entidades públicas, a través de la entrega efectiva de productos y servicios y la creación de espacios para el acceso a la información y el diálogo.

Por otro lado, los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz en Colombia, es uno de los principales requisitos para su materialización es el fortalecimiento de la democracia, especialmente a nivel territorial. Este fortalecimiento se basa en la creación y consolidación de espacios de participación ciudadana, la cual, ha sido un componente clave en la historia reciente de Colombia, especialmente desde la Constitución Política de 1991, que surgió como una respuesta al descontento por la limitada inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos. El Acuerdo de Paz reafirma este enfoque participativo, destacando que la consulta, deliberación y vinculación activa de los ciudadanos con las entidades estatales es esencial para la consolidación de una paz duradera y el desarrollo equitativo en las regiones afectadas por el conflicto.

Además, en un Estado Social de Derecho, los espacios de participación ciudadana son esenciales no solo para cumplir con los fines del Estado, sino también para fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones. Este fortalecimiento se da cuando el Estado reconoce las principales necesidades del territorio y mantiene un diálogo continuo con la comunidad, permitiendo que los ciudadanos articulen sus intereses y participen en la construcción de políticas públicas.

Este enfoque, implica que la participación ciudadana no debe ser un evento aislado, sino una actividad recurrente y sostenida en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. A nivel nacional, si bien se ha dado un paso importante al abrir la posibilidad de formular presupuestos participativos, su implementación todavía enfrenta desafíos. El nivel de participación de los ciudadanos sigue siendo bajo y, aún más preocupante, no está claro hasta qué punto esta participación realmente influye en las diferentes fases de diseño, planificación y ejecución del gasto público. Esto refleja la necesidad de mejorar los mecanismos de participación y de asegurar que los ciudadanos no solo puedan expresar sus demandas, sino también ver resultados concretos en la gestión pública.

Algo semejante, ocurre con algunos países de América Latina, donde las desigualdades sociales son un reflejo de la incapacidad del Estado para garantizar los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos, el Presupuesto Participativo puede ser una vía para equilibrar el uso de los recursos públicos. Al involucrar a la sociedad en las decisiones sobre el gasto público, se aumenta la transparencia y la eficiencia, y se promueve una gestión más equitativa y justa de los dineros estatales. Este enfoque es especialmente relevante en países donde la desigualdad sigue siendo un problema estructural, y donde los ciudadanos a menudo sienten que las decisiones políticas no reflejan sus intereses ni mejoran sus condiciones de vida. El Presupuesto

Participativo tiene el potencial de fortalecer la democracia y, al mismo tiempo, responder a las demandas sociales más urgentes.

### **Los Presupuestos Participativos 2021 – 2023 y la Participación Ciudadana**

La llegada de la pandemia de COVID-19 en los primeros meses de la administración distrital 2020-2024 marcó un punto crítico, afectando el contexto social y económico en el cual se desarrollaron las políticas de participación ciudadana. Este contexto de crisis obligó al Distrito Capital y a la ciudadanía a adaptarse y a crear escenarios de participación en un entorno completamente distinto al acostumbrado. En este sentido, las iniciativas de participación a través de los Presupuestos Participativos y los Encuentros Ciudadanos tuvieron que rediseñarse para enfrentar la situación, manteniendo el compromiso con los derechos ciudadanos en condiciones virtuales.

La estrategia de presupuestos participativos 2021 -2023, se desarrolló de acuerdo, a una estructura de coordinación vertical de comunicación, donde las decisiones y directrices emanaban desde los niveles superiores de la administración distrital hacia las instancias inferiores encargadas de ejecutar las acciones y proyectos. Este modelo jerárquico, establecido por el Acuerdo Distrital 740 de 2019 y los Decretos Distritales 768 de 2019 y 168 de 2021, definió claramente las responsabilidades y competencias de los actores involucrados en la implementación de los Planes de Proyecto (PP) durante las vigencias.

Esta fase de participación ciudadana busco otorgar a la comunidad un papel activo y decisivo en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos, específicamente en cuanto a las líneas de inversión, conceptos de gasto y su distribución en los proyectos del Plan de Desarrollo Local (PDL) para el cuatrienio 2021-2024. A través de este mecanismo, las personas tenían la oportunidad de expresar sus prioridades y preferencias sobre en qué áreas deberían

invertirse los fondos destinados a los Planes de Proyecto (PP), lo que permite una mayor alineación con las necesidades y demandas reales de la comunidad.

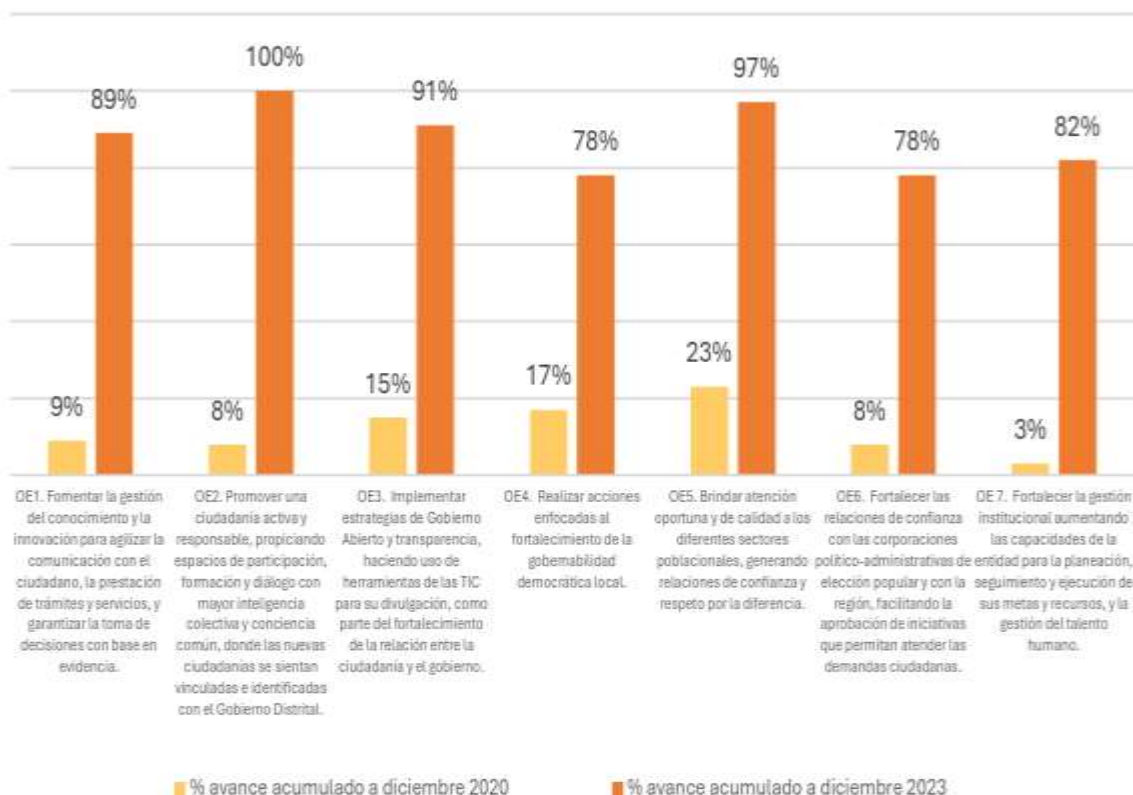
Este proceso de priorización, busco asegurar que los recursos sean distribuidos de manera que beneficien directamente a la ciudadanía, atendiendo los problemas o áreas de interés más relevantes para los habitantes del distrito. Además, implico una democratización del manejo del presupuesto, favoreciendo la transparencia y fomentando la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. En términos prácticos, esto implico que los ciudadanos participaran en talleres, encuestas, asambleas o espacios de consulta donde pudieron identificar y votar por las áreas de inversión más urgentes o necesarias. Una vez realizada esta priorización, los conceptos de gasto definidos por la comunidad se integran formalmente en los PDL, que guiarán la ejecución de las políticas y proyectos durante los años 2021-2024.

Este enfoque no solo fortaleció la participación democrática, sino que también contribuye a una mayor legitimidad en las decisiones gubernamentales, al considerar las voces de la población en la planificación y ejecución del presupuesto.

De acuerdo, al Informe de Gestión y Resultados 2023, de La Secretaría Distrital de Gobierno (enero, 2024), estableció una plataforma estratégica mediante el Plan Estratégico Institucional, adoptado por la Resolución 710 de 2020. Este plan definió los principales retos de la administración a través de 7 Objetivos Estratégicos y 29 Metas Estratégicas, con un seguimiento trimestral. Para ello, según el último seguimiento, el plan estratégico institucional ha alcanzado un 81% de avance desde 2020 hasta el 30 de septiembre de 2023. a continuación, se detallan los avances de cada objetivo estratégico.

**Figura 1**

*Avance acumulado Plan Estratégico Institucional 2020-2024*



*Nota.* Información tomada de Seguimiento Plan Estratégico Institucional, 31/12/2023. OAP.

El seguimiento evidenció que el Objetivo Estratégico No. 2 tiene el mayor avance, con un 100% de cumplimiento, gracias a acciones para reducir la xenofobia y promover la convivencia pacífica. Por su parte, el Objetivo Estratégico No. 5 ha avanzado un 97%, destacándose por la implementación de rutas de atención en derechos humanos, el sistema distrital de derechos humanos y espacios de atención diferenciada, entre otras estrategias clave del cuatrienio. Esto como resultado del desarrollo de los espacios participativos y democráticos generados, los cuales, lograron generar encuentros entre instituciones y actores sociales, adoptando un enfoque diferencial y acciones asertivas en respuesta a las necesidades de la población. Para ello, se desarrolló un protocolo de instrucciones para su implementación.

En este sentido, entre 2021 y 2023, se realizaron 157 mesas de diálogo, incluyendo apertura y seguimiento. En 2021 fueron 39, en 2022 se llevaron a cabo 99, y en 2023 se realizaron 19. Estas mesas han fortalecido la confianza ciudadana y abordado problemáticas como seguridad y convivencia, movilidad y malla vial, espacio público y convivencia escolar.

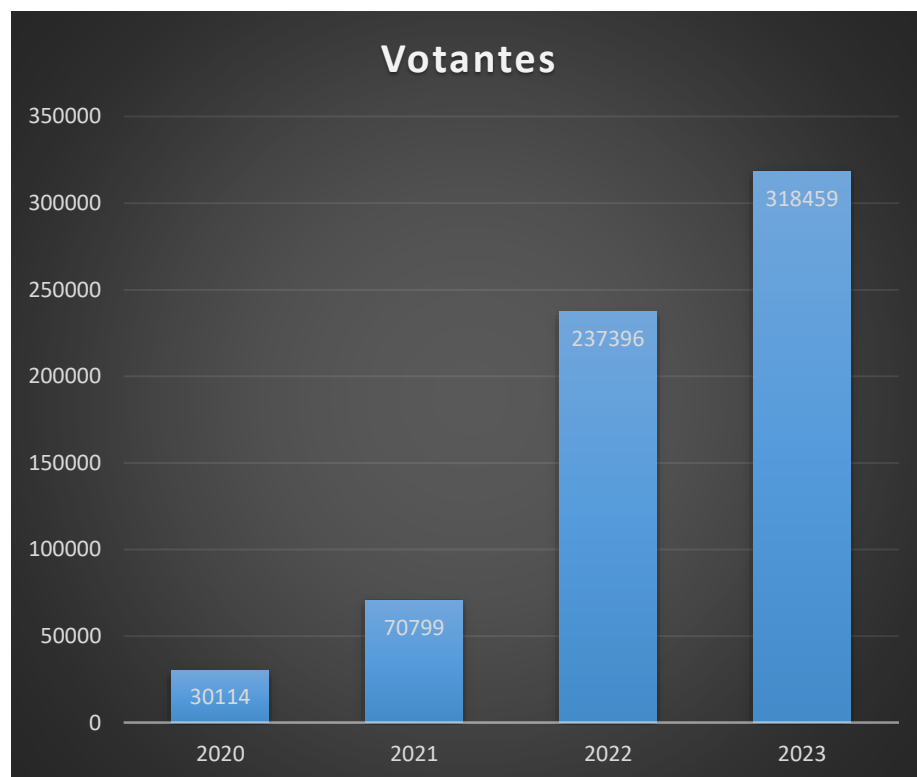
Por lo tanto, La Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá propuso una nueva etapa de participación ciudadana para fortalecer la colaboración entre la institucionalidad y la ciudadanía. Su objetivo es construir comunidades empoderadas, mejorar la confianza y garantizar derechos mediante mecanismos innovadores y transparentes. Esto se enmarca en la alianza para el Gobierno Abierto, promoviendo un gobierno democrático y participativo basado en la gestión del conocimiento y el respeto a los derechos humanos.

#### ***Cifras de Participación Reportadas en los Presupuestos Participativos***

Las cifras de participación en los Presupuestos Participativos son una herramienta clave para evaluar el impacto y la efectividad de la estrategia de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos en el marco de los Planes de Desarrollo Local (PDL) y los Planes de Proyecto (PP). Estas cifras no solo reflejan el nivel de involucramiento de la ciudadanía, sino también cómo las dinámicas de participación se adaptan a las necesidades emergentes del distrito, especialmente en respuesta a las principales problemáticas identificadas por la administración. A continuación, se presenta las cifras de Participación reportadas en los Presupuestos Participativos.

**Figura 2**

*Total de Votantes por Vigencia (SDG, 2023)*



*Nota.* Elaboración propia a partir de datos de SDG, 2023.

El proceso de Presupuestos Participativos en Bogotá es un ejemplo destacado de participación ciudadana, donde los habitantes de la ciudad pueden votar y decidir en qué proyectos se deben invertir los recursos provenientes del pago de impuestos. El en 2022, 237.396 ciudadanos se involucraron en la iniciativa, lo que coloca a Bogotá como la segunda ciudad con mayor participación en Latinoamérica, solo por debajo de Ciudad de México, que registró 286.312 votantes. Este mecanismo permite a los ciudadanos elegir entre una variedad de proyectos propuestos para mejorar los barrios de la ciudad, sin la intervención directa de políticos, lo que refuerza la idea de un proceso democrático y transparente.

Entre los aspectos más destacados de la edición de 2022, se encuentran: alta participación: Se registraron 237.396 votantes, con 49.991 votos a través del asistente virtual 'Chatico' en WhatsApp, 183.337 en urnas físicas y 4.068 mediante la plataforma web oficial; número de Iniciativas Aprobadas: Se presentaron 6.235 propuestas, de las cuales 1.235 fueron aprobadas para ejecución, abarcando áreas clave como cultura, deportes, movilidad, derechos de las mujeres, y protección ambiental, entre otras.

Igual, sectores prioritarios: Las 1.235 iniciativas que se ejecutarán están enfocadas en áreas como uso del espacio público, ambiente, seguridad, cultura, y reactivación económica, con una especial atención a la inclusión de comunidades vulnerables, como pueblos indígenas, LGBTIQ+, y personas mayores.

Del mismo modo, transparencia y resultados: El proceso, que cuenta con más de 40 años de historia, fue reforzado después de la consulta anticorrupción de 2018, y ahora se lleva a cabo bajo un esquema que permite a la ciudadanía monitorear y decidir sobre la inversión pública de manera más directa, mejorando la rendición de cuentas.

Así, este tipo de iniciativas de participación ciudadana son un paso importante hacia la consolidación de un gobierno más transparente y cercano a las necesidades reales de la población.

Para el año 2023, se presentó aumento de la votación en comparación con el año pasado fue de un 34% más en la participación ciudadana. Esta edición recibió más de 318 mil votos, convirtiéndose en la más alta votación alcanzada en Colombia y en Suramérica. Las propuestas ciudadanas ganadoras fueron ejecutadas en sus barrios en el año 2024. Los temas presentados abarcan áreas que van desde infraestructura hasta protección de niños y adultos mayores, cultura, deporte, medioambiente y cuidado de animales.

Por otro lado, las iniciativas de Presupuestos Participativos representan un proceso institucional y democrático con un enfoque territorial, poblacional-diferencial y de género. A través de este proceso, la ciudadanía y sus organizaciones deciden anualmente sobre proyectos de inversión, respaldados por normativas como la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el Acuerdo Distrital 740 de 2019, el Decreto Distrital 768 de 2019, el Decreto 168 de 2021 y la Directiva 005 de 2020. Esto condujo a la consolidación del proyecto de inversión 7803, orientado al desarrollo de la participación digital y la innovación social para una nueva forma de gobernabilidad en Bogotá.

Los presupuestos participativos se implementaron en dos fases con el objetivo de fomentar la participación ciudadana, fortalecer la confianza en la administración y promover valores como la corresponsabilidad y la colaboración. Donde la Fase 1 fue un proceso en el que la ciudadanía de las 20 localidades definió, de manera participativa, la distribución de los recursos locales en cinco áreas clave: economía local, infraestructura, desarrollo social y cultural, inversiones ambientales sostenibles y ruralidad. Esta distribución se alineó con los Planes de Desarrollo Locales. Y la Fase 2, basada en estas prioridades y en los Encuentros Ciudadanos, identificó y priorizó iniciativas específicas para orientar a las autoridades locales en la inversión de los recursos.

De allí, la Secretaría Distrital de Gobierno acompañó el proceso mediante varias etapas: Etapa 0: Diseño de la ruta metodológica con entidades distritales; Etapa 1: Alistamiento; Etapa 2: Elaboración y registro de propuestas; Etapa 3: Revisión técnica de propuestas; Etapa 4: Priorización de iniciativas; Etapa 5: Consolidación de resultados.

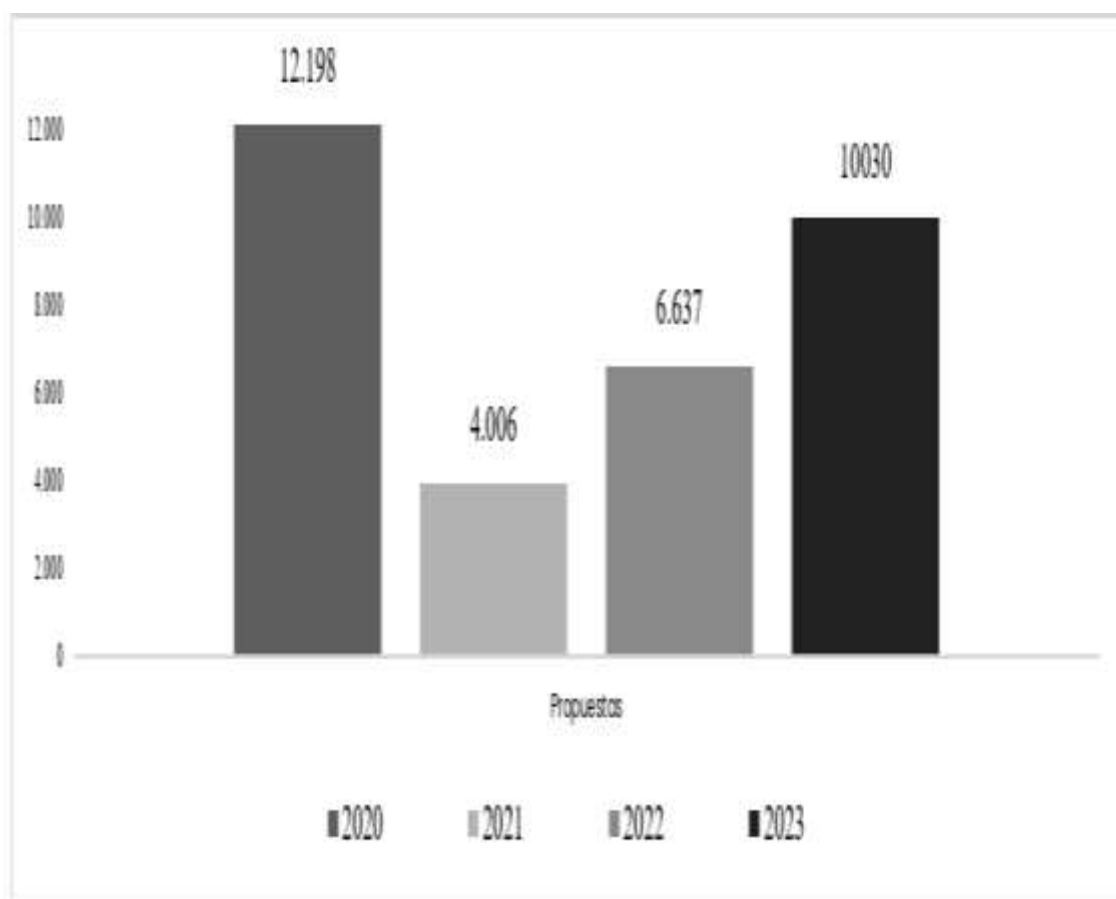
A partir de la implementación de las Fases 1 y 2 de los Presupuestos Participativos, la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante el Informe de Gestión y Resultados 2023de (enero, 2024), informo que se lograron importantes avances, que se mencionan a continuación.

Al respecto, innovación en la inversión pública: implementación de un proceso participativo para definir la asignación de recursos (Fase 1); solución a problemáticas locales: construcción de propuestas ciudadanas para afrontar retos comunitarios (Fase 2).; alta participación ciudadana: creación de 32.871 iniciativas en todas las vigencias; laboratorios cívicos: metodología innovadora reconocida por la OCDE para fortalecer la confianza y la planeación participativa.

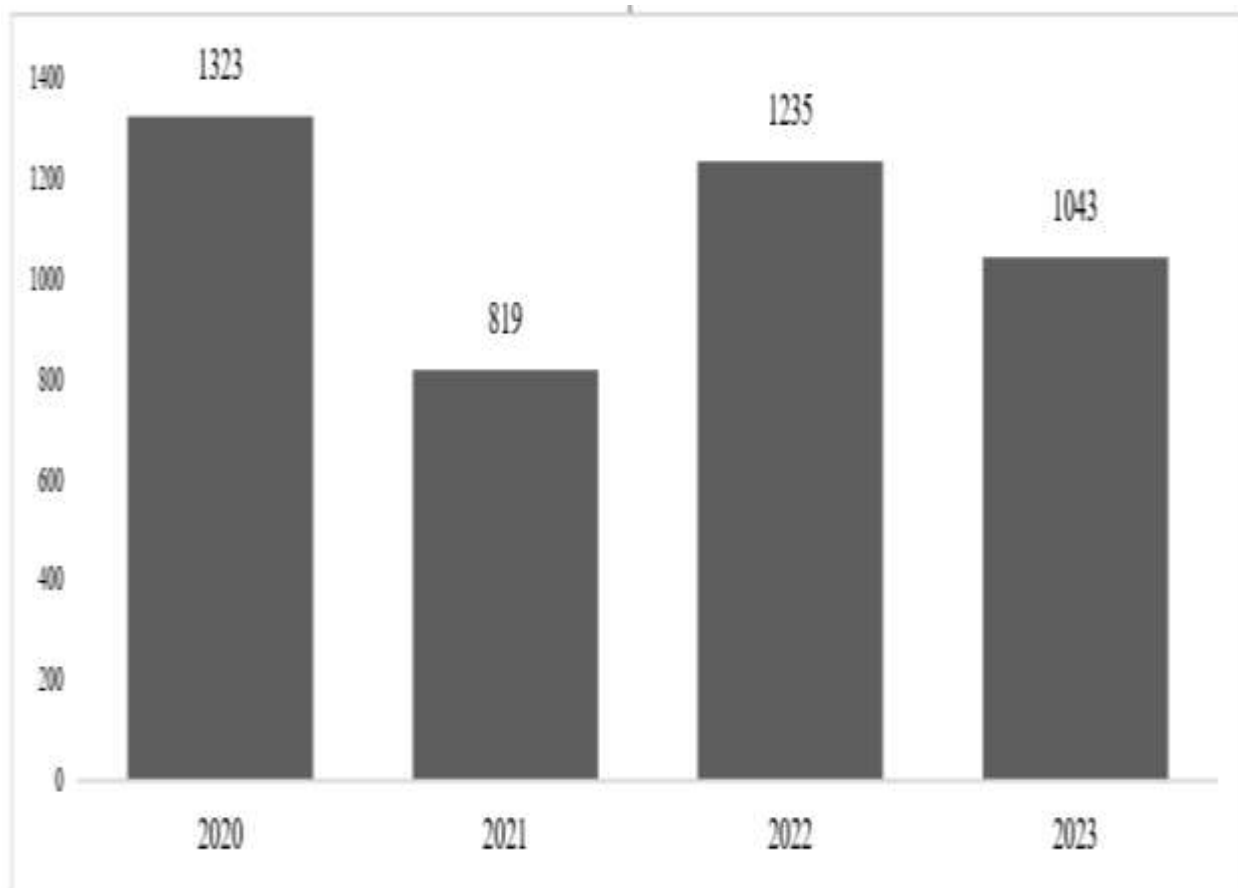
Igual, crecimiento exponencial de la participación: de 30.000 ciudadanos en 2020 a 318.459 en 2023 en la etapa de priorización; implementación de iniciativas: 4.420 proyectos ciudadanos han sido ejecutados o están en proceso por las Alcaldías Locales; metodología de constructores locales: involucra a la ciudadanía en la ejecución de proyectos, mejorando transparencia y control presupuestal; Impacto significativo: más de 1.5 millones de ciudadanos beneficiados directa o indirectamente por los presupuestos participativos.

**Figura 3**

*Propuestas presentadas en Presupuestos Participativos 2020-2023*



*Nota.* Subsecretaría de Gestión Local, SDG – Alcaldía de Bogotá. A partir de la información asociada a la plataforma Bogotá Participa (2024).

**Figura 4***Iniciativas priorizadas 2020-2023*

*Nota.* Tomado de la Alcaldía de Bogotá (2024).

Por lo tanto, se puede concluir que uno aspectos importantes, de por qué la participación Ciudadana es fundamental en materia de gobernabilidad, es porque fortalece la democracia y el estado de derecho, ya que, en primer lugar, esta permite el buen desarrollo de las políticas públicas, mediante el involucramiento de los ciudadanos interesados o afectados por esta, lo que permite a futuro minimizar conflictos, oposiciones y cuellos de botella, ya que, se establece como un proceso legítimo, transparente y participativo.

De esta forma, se abre la posibilidad de que los mismos ciudadanos que participaron en el diseño de la política pública se conviertan en voceros y defensores de esta, ya que, precisamente estuvieron en la discusión de sus complejidades y en el análisis de los pros y contra las distintas alternativas. Por otro lado, el proceso de participación ciudadana mediante la estrategia de presupuestos participativos 2021 -2023 en la ciudad de Bogotá, permitió educar y capacitar a los ciudadanos en asuntos de interés público, ya que, todos sabemos que los asuntos públicos son complejos que entender para la administración del estado, ya que, su burocracia es compleja, por lo tanto en forma común un elemento positivo para la externalidad positiva es que los ciudadanos aprenden de la complejidad de los asuntos públicos.

### ***Los Presupuestos Participativos y su Involucramiento Con Los Ciudadanos en los Procesos Sociales y su Aporte a la Toma de Decisiones***

El año 2023, se convierte en un punto de referencia para medir el éxito de la estrategia de participación ciudadana “Presupuestos Participativos”. La acogida de iniciativas en condiciones de virtualidad muestran que, a pesar de las dificultades, los ciudadanos valoraron y se involucraron activamente en el proceso. Lo que estableció una línea base que, además de cuantificar los logros de participación, reflejó la resiliencia y la capacidad de adaptación tanto de

la administración como de la población, orientando los esfuerzos hacia la superación de las cifras y el fortalecimiento de los canales de participación.

Sin embargo, la participación ciudadana, especialmente a través del mecanismo de Presupuestos Participativos, mostró un notable incremento en diversas localidades, reflejo de una serie de factores estructurales, coyunturales, y de dinámicas sociales, económicas y políticas que impulsó a los ciudadanos a involucrarse más activamente en la toma de decisiones públicas.

Esto permitió, identificar cuatro (4) elementos de análisis que incrementó la Participación Ciudadana en la ciudad de Bogotá, los cuales, se traducen en; primero factores estructurales a partir de la implementación de plataformas accesibles y transparentes para la votación y participación de la ciudadanía facilitaron un acceso más equitativo a los procesos de decisión. Esto incluyó, el desarrollo de aplicaciones y sitios web donde los ciudadanos lograron conocer propuestas y emitir su voto sin necesidad de desplazarse.

Segundo, el contexto coyuntural, donde en ciertos momentos o eventos específicos, como crisis económicas, cambios en la administración pública o situaciones de emergencia social, el interés ciudadano tendió a incrementarse.

Es así, como la participación se volvió un canal para que la población buscara soluciones colectivas adaptadas a sus necesidades inmediatas. Tercero, la dinamización social y cultural, a donde, la creciente valoración de la participación activa en la sociedad posicionó a los Presupuestos Participativos como una herramienta confiable y significativa para la población. A medida que los ciudadanos sintieron que sus opiniones impactaron en las decisiones locales, refuerza su compromiso y sentido de pertenencia en las decisiones de su comunidad. Y cuarto, los factores económicos y políticos, los cuales, mediante los cambios en la inversión pública y las políticas de redistribución de recursos hicieron que las personas comprendan mejor la

importancia de su implicación para asegurar que los fondos se destinaran a los proyectos que percibieron como prioritarios.

El éxito de los Presupuestos Participativos, se basó en que fue una estrategia innovadora que ha sido ampliamente aceptada y se adapta bien a las diferentes realidades locales. Gracias a su implementación, las personas sintieron y sienten en la actualidad que tienen una voz y que esta es escuchada y valorada, lo que promovió una cultura de compromiso cívico y responsabilidad compartida.

Por otra parte, la voluntad política también fue fundamental para el éxito de los Presupuestos Participativos, ya que determinó el nivel de compromiso y prioridad que la administración asignó a este proceso dentro de su agenda estratégica. Este compromiso se refleja en la disposición de la administración no solo para asignar recursos en este caso el 52% del presupuesto de las localidades, sino también para liderar evaluaciones continuas, identificar oportunidades y promover mejoras basadas en experiencias previas. Es decir, en conjunto, la voluntad política fortaleció los Presupuestos Participativos, integrando el proceso de manera efectiva en el entramado administrativo y social, lo cual, permite un desarrollo más eficiente y sostenible de los proyectos elegidos por la ciudadanía.

De hecho, la asignación de entre el 50% y el 52% del presupuesto público a los Presupuestos Participativos en Bogotá representó una apuesta significativa para incentivar y consolidar la participación ciudadana. Esta decisión estratégica no solo facilitó el desarrollo de los Presupuestos Participativos, sino que también fortaleció la estructura de inversión social, permitiendo que las ideas y prioridades de la ciudadanía se conviertan en proyectos tangibles con el respaldo financiero necesario. Esta disponibilidad de recursos constituyó uno de los pilares fundamentales para el éxito del proceso.

### ***Estrategias de Implementación***

Las estrategias identificadas como base del desarrollo de la estrategia se señalan a continuación: desarrollo de plataformas digitales accesibles, que permitieron a los ciudadanos participar desde sus dispositivos, el cual, contaban con un diseño accesible para personas con discapacidades; espacios de participación descentralizados, se desarrollaron procesos participativos a nivel local, permitiendo que las personas participen en su propio entorno y sobre los temas que les afectan directamente; programas de educación y sensibilización, los cuales, fomentaron el conocimiento sobre derechos y deberes cívicos desde la educación primaria, lo que ayudo a crear una ciudadanía más informada y proactiva.

Estas estrategias, facilitan una participación ciudadana más equitativa, construyendo una democracia inclusiva y sólida donde todas las voces tengan un espacio legítimo en el proceso de toma de decisiones.

### ***Impacto de Participación Ciudadana Generado en el Desarrollo de la Gestión Pública Local, de Acuerdo con los Presupuestos Participativos***

La participación ciudadana en los presupuestos participativos tiene un impacto positivo en la gestión pública local, ya que fortalece la democracia, incrementa la legitimidad de las decisiones y alinea el gasto público con las prioridades reales de la comunidad. Esta forma de gobernanza colaborativa facilita la implementación de proyectos más pertinentes, promueve una mayor rendición de cuentas y contribuye a una gestión más cercana y sensible a las demandas ciudadanas. No obstante, su aplicación también enfrenta diversos desafíos institucionales que pueden limitar su efectividad y sostenibilidad en el tiempo.

## **Barreras de la Participación Ciudadana en la Implementación de los Presupuestos**

### **Participativos**

La participación ciudadana es esencial en una democracia, ya que permite que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos, influyan en las decisiones y contribuyan activamente al desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, múltiples barreras dificultan su efectividad e inclusividad. Sin embargo, se identifica algunas de las principales barreras y posibles soluciones para promover una participación más accesible y significativa la cuales se resaltan a continuación.

Falta de información y acceso a recursos: la ausencia de información clara y accesible limita la participación ciudadana. Muchas personas no tienen acceso a plataformas donde puedan expresar sus opiniones o no conocen sus derechos y oportunidades para involucrarse. Solución: Campañas de educación cívica y transparencia en la información pública. Facilitar el acceso a internet y a espacios comunitarios donde los ciudadanos puedan informarse y dialogar sobre temas públicos.

Desigualdad socioeconómica: las personas en situaciones de vulnerabilidad económica suelen tener menos oportunidades de participación, ya sea por falta de tiempo, recursos o por priorizar necesidades básicas. Solución: Incluir políticas que aseguren que todos los sectores, especialmente los más desfavorecidos, puedan participar. Esto podría implicar la creación de espacios accesibles y horarios flexibles de participación.

Desconfianza en las instituciones políticas: la corrupción, la falta de transparencia o el incumplimiento de promesas políticas han generado una pérdida de confianza en las instituciones. Esto desmotiva a los ciudadanos a involucrarse en los asuntos públicos. Solución:

Implementar políticas de gobierno abierto, fomentar la rendición de cuentas y promover procesos participativos reales, en los que los ciudadanos vean reflejadas sus opiniones en las decisiones.

Barreras culturales y de género: en algunas culturas y contextos, ciertas poblaciones, como las mujeres o minorías étnicas, pueden enfrentar discriminación o tener menos oportunidades de expresarse. Solución: Promover la igualdad de género y la inclusión cultural en la participación ciudadana mediante políticas de paridad y la creación de espacios seguros donde todas las voces puedan ser escuchadas.

### **El Marco Institucional y la Dinámica de Implementación**

El marco normativo que rige los Presupuestos Participativos en Bogotá se fundamenta principalmente en el Acuerdo 740 de 2019 y su decreto reglamentario, el Decreto 768 de 2019. Estas normativas establecen las "reglas de juego" del mecanismo, definiendo sus alcances, estructura y responsabilidades institucionales.

Un elemento central del Acuerdo 740 es la estipulación de que un mínimo del 10% del presupuesto de inversión de cada uno de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) debe ser destinado a los Presupuestos Participativos. Esta disposición otorga al mecanismo una base financiera garantizada y lo convierte en un componente significativo de la inversión pública a nivel local. Al respecto, el proceso se estructura en dos fases principales, según lo detalla el Decreto 768 de 2019:

Fase 1: Formulación del Plan de Desarrollo Local. Realizada al inicio de cada administración distrital, esta fase busca que la ciudadanía participe en la definición de las líneas de inversión generales y los conceptos de gastos que orientarán la inversión local durante el cuatrienio.

Fase 2: Implementación Anual en Proyectos de Inversión. Esta fase se desarrolla anualmente y es la más visible del proceso. En ella, los ciudadanos presentan propuestas específicas alineadas con los conceptos de gasto definidos en la Fase 1, las cuales son sometidas a revisión técnica y, finalmente, a votación popular para su priorización y posterior ejecución.

Consecuentemente, la arquitectura de gobernanza del programa revela un modelo de coordinación centralizada con ejecución descentralizada. La Coordinación General, compuesta por la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), es responsable de definir los lineamientos metodológicos, los cronogramas y las plataformas tecnológicas. Por su parte, las Alcaldías Locales, bajo el liderazgo de los alcaldes y alcaldesas locales, tienen la responsabilidad de la implementación operativa: convocar a la ciudadanía, brindar el soporte logístico para el desarrollo de las asambleas y laboratorios cívicos, y, crucialmente, garantizar la ejecución de las propuestas priorizadas a través de los procesos de contratación pública.

Este diseño institucional, genera una tensión inherente. Mientras la dirección estratégica y metodológica emana del nivel central del Distrito, la responsabilidad final de la ejecución recae en las administraciones locales. Esta separación puede dar lugar a desajustes entre las expectativas ciudadanas generadas en el proceso participativo y la capacidad real de las alcaldías para absorber y ejecutar dichas demandas, un punto que se explora más adelante.

### **Evolución y Alcance de la Participación Ciudadana**

El período 2021-2023 se caracterizó por un crecimiento sin precedentes en los indicadores de participación en los Presupuestos Participativos de Bogotá. El análisis de los datos oficiales, consolidados a partir del Informe de Gestión de la Secretaría de Gobierno y otras fuentes públicas, permite dimensionar este fenómeno

En este sentido, la tabla siguiente sistematiza la evolución de los principales indicadores cuantitativos del proceso. Se observa un aumento constante y significativo en el número de propuestas presentadas por la ciudadanía, que pasaron de 4,006 en 2021 a 10,030 en 2023. De manera aún más notable, el número de votantes se multiplicó por más de cuatro en el período, alcanzando la cifra de 318,459 participantes en 2023, lo que posiciona a Bogotá como un referente en términos de movilización ciudadana a nivel latinoamericano.

**Tabla 1**

*Evolución de la Participación en los Presupuestos Participativos de Bogotá*

Año	Propuestas Presentadas	Iniciativas Priorizadas	Tasa de Priorización (%)	Votantes	Crecimiento Anual de Votantes (%)
2021	4,006	819	20.4%	70,779	-
2022	6,637	1,235	18.6%	237,396	+235.4%
2023	10,030	1,043	10.4%	318,459	+34.1%

*Nota.* Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Distrital de Gobierno, 2024.

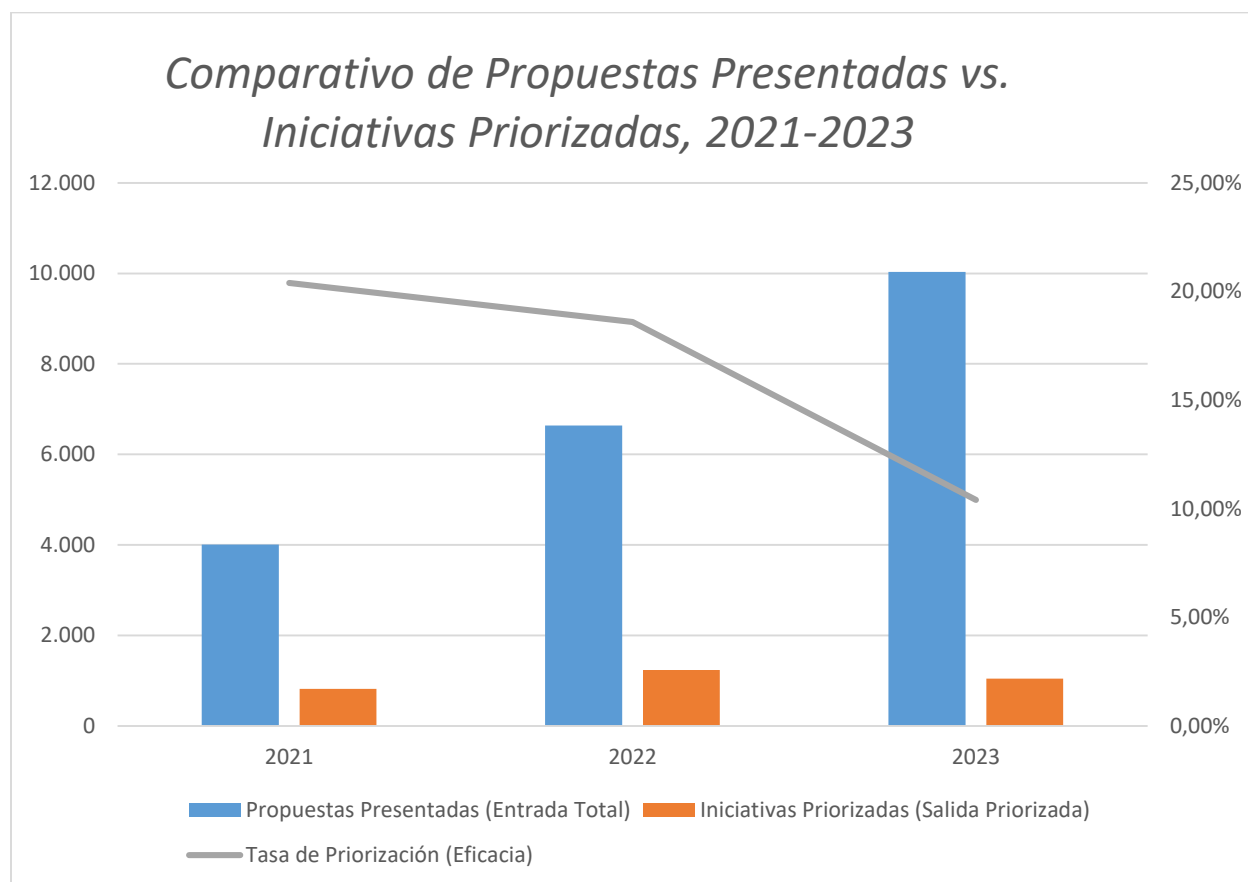
Sin embargo, una lectura más crítica de los datos revela una tendencia preocupante. La Tasa de Priorización, calculada como el porcentaje de iniciativas priorizadas sobre el total de propuestas presentadas, muestra una disminución constante y pronunciada, cayendo del 20.4% en 2021 a solo el 10.4% en 2023.

Esta dinámica, se puede visualizar con mayor claridad en la figura siguiente. Este gráfico de barras comparativo muestra cómo la brecha entre el volumen de propuestas ciudadanas (barras azules) y la capacidad del sistema para priorizarlas (barras naranjas) se ha ensanchado considerablemente a lo largo del trienio.

La línea gris, que representa la Tasa de Priorización en el eje secundario, ilustra su drástica caída.

### Figura 5

*Comparativo de Propuestas Presentadas vs. Iniciativas Priorizadas, 2021-2023*



*Nota.* Elaboración propia.

Esta figura, destaca el aumento dramático en la demanda (propuestas presentadas) frente a la reducción de la capacidad de respuesta (tasa de priorización):

Lo realizado (output): el número de iniciativas que sí se ejecutaron (priorizadas) fue relativamente estable entre 2022 y 2023 (1.235 y 1.043). lo no realizado/rechazado (contexto): el volumen de propuestas que fueron descartadas o no priorizadas creció exponencialmente, pasando de aproximadamente 3.187 en 2021 a 8.987 en 2023, lo que indica un gran volumen de trabajo no convertido en acción.

Este ensanchamiento de la brecha, sugiere la existencia de un "cuello de botella participativo". A medida que el programa gana popularidad y moviliza a más ciudadanos, la capacidad institucional para dar curso a sus propuestas parece estancarse o incluso disminuir en términos relativos. Este desajuste entre las expectativas ciudadanas y los resultados efectivos puede convertirse en una fuente significativa de frustración y deslegitimación del mecanismo, un desafío que contradice el objetivo de construir confianza.

### **Impactos Territoriales y Brechas Institucionales**

El análisis cualitativo de los informes de gestión y los documentos de las alcaldías locales permite identificar los principales ámbitos de inversión de los Presupuestos Participativos. Las propuestas priorizadas generan impactos tangibles en el entorno inmediato de los barrios, abarcando un amplio espectro de necesidades locales. Como se observa en la Tabla 2, las inversiones se concentran en áreas como infraestructura, cultura y desarrollo social, materializándose en proyectos como la mejora de parques y vías, el apoyo a iniciativas culturales y la atención a poblaciones vulnerables.

**Tabla 2***Distribución Temática de Proyectos Priorizados (2021-2023)*

Categoría	Descripción y Ejemplos de Proyectos	Distribución
Temática		Porcentual
		(Estimada)
Infraestructura y Espacio Público	Mantenimiento de malla vial local, mejora de parques vecinales y de bolsillo, instalación de luminarias, construcción y conservación de andenes y espacio público.	35%
Cultura, Recreación y Deporte	Apoyo a escuelas de formación artística y cultural, dotación de equipamientos culturales, organización de eventos deportivos barriales, fomento del patrimonio local.	25%
Desarrollo Social y Comunitario	Programas para el adulto mayor, fortalecimiento de organizaciones sociales, protección y bienestar animal, estrategias de cuidado a personas cuidadoras, prevención de violencia intrafamiliar.	20%
Seguridad y Convivencia	Instalación de cámaras de seguridad, fomento de frentes de seguridad ciudadana, promoción de la convivencia y resolución de conflictos locales.	15%
		5%

*Nota.* La distribución porcentual es una estimación basada en el análisis de las temáticas recurrentes en los informes de gestión y actas de acuerdos participativos.

No obstante, una evaluación más profunda, informada por los hallazgos de las "Auditorías Visibles" lideradas por la Veeduría Distrital y otras voces críticas, revela la existencia de brechas institucionales significativas que limitan la efectividad y el alcance transformador del programa, tal como se visualiza a continuación.

En primer lugar, brecha de ejecución: una de las críticas más recurrentes se centra en las dificultades y demoras para traducir las iniciativas ciudadanas priorizadas en contratos y obras ejecutadas. Los rígidos y complejos procedimientos de la contratación pública estatal a menudo no se adaptan a la naturaleza ágil y de pequeña escala de muchos proyectos de PP. A esto se suma la baja capacidad institucional de algunas Alcaldías Locales para gestionar estos procesos, lo que puede derivar en un uso inapropiado de los recursos y en irregularidades como contratos adjudicados sin estudios previos adecuados o suspensiones injustificadas. Esto genera un desfase temporal significativo entre la votación y la materialización de las propuestas, erosionando la confianza y generando un profundo "desencanto en la ciudadanía".

Seguidamente, brecha de incidencia: a pesar del discurso de empoderamiento, existe una percepción extendida entre los participantes de que el proceso es más consultivo que genuinamente decisorio. La administración distrital y local retiene un poder considerable a través de la fase de "revisión técnica", donde se determina la viabilidad de las propuestas. Este filtro, aunque necesario, puede ser percibido como un mecanismo de control que limita la autonomía ciudadana y alinea las propuestas con las prioridades preexistentes de la administración. Esta situación ha llevado a que algunas comunidades denuncien el carácter antidemocrático del ejercicio, calificándolo como una "visión de ciudad impuesta" que vulnera la incidencia real de la participación.

Igualmente, brecha de sostenibilidad: la naturaleza del proceso, que tiende a priorizar proyectos de inversión de capital (obras, dotaciones) de manera fragmentada y anual, plantea serios interrogantes sobre su sostenibilidad a largo plazo. Muchos de los proyectos financiados carecen de un plan que garantice su mantenimiento futuro una vez finalizada la inversión inicial. Esta falta de planificación para la sostenibilidad disminuye el impacto a largo plazo de las inversiones y puede llevar a un rápido deterioro de las obras, reforzando la percepción de que el mecanismo no genera resultados duraderos.

En síntesis, el análisis de resultados indica que el principal desafío de los Presupuestos Participativos en Bogotá ha transitado de un problema de movilización a uno de absorción institucional y ejecución efectiva. El sistema ha demostrado una notable capacidad para generar y canalizar el interés ciudadano, pero enfrenta serias dificultades para convertir ese capital participativo en transformaciones territoriales oportunas, sostenibles y que reflejen un traspaso sustantivo de poder a la ciudadanía.

### **Síntesis de Hallazgos en Relación con los Objetivos Específicos**

Para consolidar los resultados de la investigación, esta sección sintetiza los hallazgos clave en respuesta directa a los tres objetivos específicos planteados en el estudio.

En cuanto al análisis de la política pública de participación ciudadana (objetivo 1): El análisis revela que la política de presupuestos participativos en Bogotá se sustenta en un marco institucional robusto (Acuerdo 740 y Decreto 768 de 2019) que garantiza una base financiera mínima del 10% de la inversión local. La política se estructura en fases anuales de formulación y priorización de propuestas, bajo un modelo de coordinación centralizada y ejecución descentralizada en las alcaldías locales.

Este diseño, si bien define claramente las responsabilidades, genera una tensión estructural entre las directrices del nivel distrital y la capacidad operativa de las administraciones locales para materializar las demandas ciudadanas.

Con relación al examen del involucramiento ciudadano y su aporte a la toma de decisiones (Objetivo 2): Se constata un involucramiento ciudadano masivo y creciente, evidenciado por el aumento exponencial en el número de propuestas y, sobre todo, de votantes, que superaron los 318,000 en 2023. Sin embargo, el aporte efectivo a la toma de decisiones se ve matizado. La drástica caída en la tasa de priorización de iniciativas (del 20.4% al 10.4% entre 2021 y 2023) indica un "cuello de botella participativo", donde la capacidad institucional para absorber propuestas es superada por la movilización ciudadana. Adicionalmente, el poder de decisión de la ciudadanía está condicionado por el filtro de viabilidad técnica que aplica la administración, lo que posiciona al mecanismo más en un plano consultivo que de control ciudadano pleno.

En cuanto a la identificación del impacto en la gestión pública local (objetivo 3): El impacto en la gestión pública local es ambivalente. Por un lado, los PP generan impactos territoriales positivos y tangibles en los barrios (mejoras en parques, vías, seguridad) y obligan a las administraciones locales a desarrollar capacidades de diálogo y transparencia. Por otro lado, el impacto transformador se ve limitado por brechas institucionales críticas: una brecha de ejecución, con demoras significativas entre la priorización y la materialización de los proyectos; una brecha de incidencia, donde la ciudadanía percibe un control administrativo que limita su autonomía; y una brecha de sostenibilidad, que cuestiona la viabilidad a largo plazo de las inversiones fragmentadas. En consecuencia, el principal desafío para la gestión pública local ha transitado de la movilización a la absorción institucional y la ejecución efectiva.

## Discusión

Este capítulo se propone interpretar los resultados presentados anteriormente a través de los marcos teóricos establecidos en el primer capítulo. Se busca trascender la descripción de los hechos para ofrecer un análisis crítico sobre la naturaleza, las tensiones y las limitaciones estructurales de los Presupuestos Participativos en Bogotá como instrumento de profundización democrática.

### **Posicionamiento en la Escalera de Arnstein: entre la Consulta y el Apaciguamiento**

Al aplicar el modelo de la escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein a la experiencia bogotana, se evidencia que, a pesar de un discurso institucional centrado en el empoderamiento y la decisión ciudadana, el mecanismo opera predominantemente en los peldaños intermedios del simbolismo.

El proceso, se sitúa claramente por encima de la mera manipulación o terapia. La fase de votación, en la que cientos de miles de ciudadanos eligen directamente proyectos, corresponde al peldaño de consulta (4), en donde se recoge la preferencia ciudadana de manera masiva y transparente. Sin embargo, esta consulta se realiza sobre un menú de opciones que previamente ha sido filtrado por la administración a través de la revisión de viabilidad técnica, legal y presupuestal. Los ciudadanos eligen, pero no definen el universo de lo elegible.

Más aún, el proceso exhibe características del peldaño de apaciguamiento (5). Se permite a los ciudadanos participar e incluso tener una victoria tangible al ver su propuesta priorizada, pero el poder fundamental sobre las reglas del juego, los criterios de viabilidad y, crucialmente, el control sobre el complejo proceso de contratación y ejecución, permanece firmemente en manos de las instituciones estatales. La drástica y decreciente tasa de priorización, que deja a casi el 90% de las propuestas ciudadanas sin financiación en 2023, y las demoras en la ejecución,

actúan como un recordatorio contundente de dónde reside el poder real. La participación es real y masiva, pero la redistribución del poder es, en el mejor de los casos, parcial y condicionada.

### **Tensiones entre Democracia Deliberativa y Agonista: el Ideal del Consenso y la Realidad del Conflicto**

El diseño formal de los Presupuestos Participativos en Bogotá, con sus laboratorios cívicos, mesas de diálogo y plataformas digitales, aspira a crear espacios de democracia deliberativa al estilo habermasiano. Se espera que los ciudadanos, a través del diálogo y la argumentación, identifiquen problemas comunes y construyan propuestas para el bien general. El objetivo implícito es alcanzar un consenso racional sobre las prioridades de inversión local.

Sin embargo, la práctica sobre el terreno revela una dinámica mucho más cercana al pluralismo agonista de Chantal Mouffe. Los PP no son un laboratorio político aséptico, sino una arena donde se manifiestan las tensiones y conflictos inherentes a la vida social, es decir, lo político. La competencia por recursos públicos inherentemente escasos transforma a los participantes, no en meros deliberantes, sino en actores políticos que defienden intereses, forjan alianzas estratégicas y luchan por la hegemonía de sus visiones para el territorio.

Por otra parte, la persistente desconfianza en las instituciones, las disputas entre diferentes organizaciones barriales por la priorización de proyectos y las negociaciones entre líderes comunitarios y funcionarios locales son manifestaciones de esta dimensión agonista. El proceso no elimina el conflicto; lo canaliza a través de un marco institucional.

Por lo tanto, reconocer esta realidad es fundamental. El fracaso en alcanzar un consenso perfecto no debe ser visto como una falla del mecanismo, sino como una expresión saludable de la pluralidad democrática. La tensión reside en que el diseño institucional, a menudo enfocado en

la eficiencia y el consenso, no siempre está preparado para gestionar productivamente la naturaleza inherentemente conflictiva de la política.

### **Limitaciones Estructurales y Aprendizajes Institucionales**

El alcance de los presupuestos participativos no puede ser evaluado en el vacío. Su impacto está condicionado por una serie de limitaciones estructurales que trascienden el diseño del propio mecanismo, las cuales se mencionan a continuación:

**Desconfianza institucional:** el legado de corrupción, clientelismo e ineficiencia en la gestión pública en Colombia constituye una barrera formidable.<sup>1</sup> Los ciudadanos pueden participar en el proceso, pero un escepticismo subyacente sobre si los recursos serán ejecutados de manera transparente y eficiente persiste. Cada demora en la contratación o cada proyecto mal ejecutado refuerza esta desconfianza histórica y socava la legitimidad del esfuerzo participativo.

**Desigualdades socioeconómicas y capital cívico:** la participación ciudadana no es un campo de juego nivelado. A pesar de los esfuerzos por un diseño inclusivo, los procesos participativos tienden a ser dominados por individuos y grupos que poseen mayor "capital cívico": tiempo disponible, recursos económicos, acceso a información, habilidades de comunicación y redes de contacto. Esto crea el riesgo de que los PP, en lugar de empoderar a los más marginados, refuercen las desigualdades existentes, dando más voz a los ya organizados y dejando atrás a las poblaciones más vulnerables.

**Brecha digital:** la creciente dependencia de plataformas digitales para la presentación de propuestas y la votación, si bien ha facilitado el crecimiento masivo de la participación, introduce una nueva dimensión de exclusión. Ciudadanos con acceso limitado a internet, dispositivos tecnológicos o con baja alfabetización digital pueden quedar efectivamente marginados del proceso, creando una ciudadanía participativa de dos velocidades.

A pesar de estas limitaciones, es crucial reconocer los aprendizajes institucionales que el proceso ha generado. La implementación de los PP ha obligado a las alcaldías locales y a las entidades distritales a desarrollar nuevas capacidades para el diálogo y la concertación con la ciudadanía. Ha introducido niveles de transparencia sin precedentes sobre la asignación de los presupuestos locales, alineándose con los principios de gobierno abierto. El programa, por tanto, puede ser visto como una "escuela de democracia" tanto para los ciudadanos como para la propia burocracia estatal, fomentando una cultura de mayor apertura y rendición de cuentas.

### **Alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

El fortalecimiento de los presupuestos participativos no es solo un imperativo de buena gobernanza local, sino una estrategia fundamental para que Bogotá y Colombia avancen en el cumplimiento de la Agenda 2030. La conexión con los ODS eleva la relevancia de esta política pública de una escala local a un compromiso global, como se señala a continuación.

En primer lugar, ODS 11 - ciudades y comunidades sostenibles: Los PP son una herramienta directa para la consecución de la meta 11.3, que busca aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países. Al permitir que los ciudadanos decidan sobre la mejora de parques, la construcción de infraestructura comunitaria y la protección de ecosistemas locales, los PP también contribuyen a la meta 11.7, que persigue proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.

En segundo lugar, ODS 16 - paz, justicia e instituciones sólidas: el mecanismo es un pilar para la construcción de una paz territorial y el fortalecimiento institucional. Se alinea directamente con la meta 16.7, que exige garantizar la adopción en todos los niveles de

decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Asimismo, al promover la transparencia en el uso de los recursos públicos y abrir espacios para el control social, los PP son un instrumento clave para alcanzar la meta 16.6, enfocada en "crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas".

En definitiva, invertir en la mejora y consolidación de los Presupuestos Participativos es una acción estratégica que permite a la administración local no solo responder a las demandas de su ciudadanía, sino también contribuir de manera tangible a los grandes desafíos globales del desarrollo sostenible, la paz y la justicia.

## Conclusiones

La Política Pública de Participación Ciudadana en Bogotá está diseñada para fortalecer el derecho de los ciudadanos a participar activamente en las decisiones que afectan su vida y su comunidad. Se ha desarrollado mediante procesos de diálogo y concertación con la ciudadanía, con el fin de promover una democracia más sólida y construir una sociedad más justa. En esencia, busca que las personas puedan ejercer su derecho a participar en la toma de decisiones, asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas en la gestión pública. Por su parte, la implementación de la estrategia de presupuestos participativos, ha fortalecido la participación ciudadana al crear plataformas y espacios de diálogo que permiten a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones. Iniciativa que mejoro la confianza y la relación entre la administración y la ciudadanía, promoviendo un gobierno más accesible.

Como resultado, se han establecido bases sólidas para el desarrollo social y la participación cívica, avanzando hacia una ciudad más inclusiva, segura y participativa. La Secretaría Distrital de Gobierno, como sector líder se ha consolidado como un referente en la administración pública gracias a políticas efectivas y una gestión orientada a resultados. De igual manera, este permite a la ciudadanía participar directamente en la toma de decisiones sobre el uso de recursos públicos, promoviendo una democracia más inclusiva. Este enfoque busca que las comunidades locales influyan en proyectos que impactan su entorno y calidad de vida, fortaleciendo el tejido social y fomentando un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida en la gestión de los bienes comunes.

Así, las iniciativas de Presupuestos Participativos ofrecen varias oportunidades, como el fortalecimiento de la confianza en las instituciones y el fomento de un sentido de corresponsabilidad entre los ciudadanos. Permitiendo identificar directamente las necesidades y

prioridades de cada localidad, ajustando los recursos públicos a las demandas reales de la comunidad. Esta metodología contribuye a construir un sistema democrático más sólido, donde la ciudadanía se convierte en un actor activo en la gestión pública. Sin embargo, el éxito de estas estrategias depende de la capacidad de la administración pública para adaptarse y facilitar la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, promoviendo un modelo de gobernanza más participativo y transparente.

Del mismo modo, el análisis de la política pública de Presupuestos Participativos en Bogotá durante el período 2021-2023 conduce a una conclusión principal de carácter dual. Por un lado, el mecanismo ha demostrado ser excepcionalmente exitoso como una herramienta de movilización ciudadana y articulación de preferencias locales. Las cifras de participación, en constante y masivo crecimiento, evidencian un capital cívico dispuesto a involucrarse y una demanda social por incidir en los asuntos públicos. En este sentido, el programa ha abierto canales de comunicación inéditos entre la administración y la ciudadanía, fomentando la innovación social y la transparencia en la gestión de los recursos locales.

Por otro lado, su efectividad como instrumento para una transformación territorial sustantiva y una redistribución significativa del poder se encuentra limitada por serias brechas institucionales y condicionantes estructurales. El análisis a través de la Escalera de Arnstein sitúa el proceso en un nivel de simbolismo, donde la participación, aunque real, no se traduce en un control ciudadano pleno. Los cuellos de botella en la priorización de propuestas, las demoras en la ejecución contractual y la persistencia de una profunda desconfianza institucional actúan como frenos que impiden que el potencial democrático del mecanismo se realice plenamente.

En consecuencia, el PP está reconfigurando la relación Estado-ciudadanía de manera ambivalente. Si bien crea nuevas plataformas para el diálogo y la colaboración, también genera

nuevas frustraciones cuando las altas expectativas de participación chocan con la rigidez de la maquinaria administrativa. La sostenibilidad del modelo a largo plazo no dependerá de su capacidad para seguir atrayendo votantes, sino de su habilidad para cerrar la brecha entre la deliberación y la ejecución, demostrando con hechos que la voz ciudadana tiene un impacto real, oportuno y duradero en la calidad de vida de los territorios.

## Recomendaciones

Considerando la dinámica de desarrollo de la participación ciudadana en la ciudad y las exigencias de la ciudadanía en su involucramiento, es fundamental diseñar un plan que permita diagnosticar las necesidades ciudadanas, con el fin, de asegurar que los derechos de los ciudadanos sean atendidos de manera efectiva y para establecer prioridades en la formulación de políticas, planes o proyectos.

Este proceso, alinea los objetivos institucionales con las expectativas de la población, mejorando la eficiencia y el impacto de las iniciativas. Un diagnóstico bien estructurado permite a las entidades responder adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía, promoviendo el bienestar social y la garantía de derechos. Asimismo, incorporar a la ciudadanía en la formulación de planes, programas, políticas o normas es crucial para que las decisiones reflejen sus necesidades e intereses. Al expedir resoluciones o proyectos de decreto que impacten al público, se asegura que estos respondan mejor a las realidades de la comunidad, promoviendo una gestión más inclusiva y democrática. Lo que fortalece también el compromiso ciudadano, ya que demuestra que sus opiniones pueden influir directamente en la toma de decisiones.

Se recomienda, involucrar a la ciudadanía en la ejecución de políticas y programas, así como en la resolución de problemas, enriquece las soluciones al incorporar diversas perspectivas y fortalece la relación entre la institucionalidad y la comunidad. Al permitir que los ciudadanos participen en la identificación y solución de problemas, se logra un enfoque más eficaz, se optimizan los recursos y se asegura que las soluciones respondan a las necesidades reales de la población. Además, la participación ciudadana en el control y evaluación de la gestión institucional es crucial para garantizar la transparencia y mejorar la efectividad de las políticas y programas públicos.

Igual, al incluir a los ciudadanos en este proceso no solo fortalece la confianza pública, sino que también permite una retroalimentación continua que puede conducir a ajustes y mejoras. Estas acciones no solo elevan la calidad de los proyectos y la gestión pública, sino que también fomentan una cultura de transparencia y corresponsabilidad, donde todos los ciudadanos pueden influir en la toma de decisiones y supervisar el impacto de las políticas en sus comunidades.

Incorporar la estrategia de los presupuestos participativos en los ciclos de actualización de las diferentes políticas públicas, con el fin que se fortalezca la cultura de participación ciudadana existente.

Rediseñar las campañas de sensibilización inclusivas y transparentes, donde se utilicen diversas estrategias de comunicación e información para llegar a todos los sectores de la comunidad, prestando especial atención a grupos tradicionalmente sub-representados, lo cual permite mitigar los problemas de baja participación a corto plazo.

Crear un proceso de seguimiento post-implementación de estrategia de presupuestos participativos, la cual permita establecer un canal de comunicación abierto y transversal para recoger comentarios de los participantes después de la implementación, con el fin de medir el impacto de las mejoras y realizar ajustes continuos al mismo.

Se deben ofrecer procesos de capacitación interactivos a los autores y actores donde se utilicen múltiples canales sincrónicos, digitales y presenciales para llegar a la mayor cantidad de personas, lo cual permita una amplia participación ciudadana.

De la misma manera, se sugiere tomar en cuenta las siguientes recomendaciones estratégicas:

Para superar las limitaciones identificadas y potenciar el impacto de los Presupuestos Participativos, se proponen las siguientes recomendaciones estratégicas, orientadas a fortalecer la democracia local en Bogotá y potencialmente replicables en otros contextos urbanos:

Fortalecer la fase deliberativa para superar el voto plebiscitario: es crucial transitar de un modelo centrado en la votación masiva de propuestas individuales a uno que priorice la deliberación colectiva y la construcción de proyectos de mayor impacto territorial. Se recomienda vincular más estrechamente los PP con las instancias formales de planeación, como los Consejos de Planeación Local (CPL), y promover laboratorios cívicos que fomenten la co-creación de soluciones integrales a problemas estructurales del barrio o la localidad, en lugar de una suma de pequeñas intervenciones inconexas.

Crear rutas de contratación ágiles y transparentes: para abordar la crítica brecha de ejecución, se debe explorar la creación de modalidades de contratación pública más flexibles y expeditas, diseñadas específicamente para los proyectos de PP. Esto podría incluir la estandarización de pliegos para obras menores, la creación de bancos de proveedores locales o la implementación de modelos de ejecución comunitaria ("constructores locales"), siempre bajo estrictos mecanismos de transparencia y control social para mitigar riesgos de corrupción.

Incorporar criterios de sostenibilidad y mantenimiento: para garantizar el impacto a largo plazo de las inversiones, se recomienda que toda propuesta ciudadana, para ser considerada viable, deba incluir un componente básico de sostenibilidad. Esto implica especificar cómo se garantizará el mantenimiento de la obra o la continuidad del programa una vez finalizada la inversión inicial, fomentando la corresponsabilidad entre la comunidad y la administración local.

Por último, modelo de replicabilidad y escalabilidad: el modelo de Bogotá, con su fuerte componente digital y los aprendizajes acumulados, ofrece lecciones valiosas para otras ciudades colombianas para ser replicado, es fundamental evitar una transferencia mecánica del modelo. Se debe realizar un diagnóstico previo de las capacidades institucionales locales, el tejido social existente y las brechas digitales de la población, adaptando la metodología para asegurar que sea contextualmente pertinente e inclusiva.

## Referencias Bibliográficas

- Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). (2023). *Fortalecimiento Institucional Innovación Pública*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Secretaría Distrital de Planeación - Informe de Participación Ciudadana en la Formulación del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Decreto 495 de 2023. Por medio del cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo Distrital 878 de 2023 en relación con la implementación de los Presupuestos Participativos para la ejecución de los Planes de Desarrollo de los Fondos de Desarrollo Local*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Informe de Participación Ciudadana En la formulación del Plan Distrital de Desarrollo*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Secretaría Distrital de Planeación - Estrategia de participación 2024 SISTEMA DE PARTICIPACIÓN TERRITORIAL*.
- Arias, J. (s.f.). *Metodología de la investigación*. ECO.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Castro, D. F., Guavita, L. V., & Martín, S. D. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 151-176.  
<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16>.

- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191.
- Eslava Zapata, R., & Chacón Guerrero, E. (2018). Presupuesto Participativo: un análisis en el contexto latinoamericano. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 3(6), 220-234.
- Gómez, C. F. (2020). *Documento guía de presupuestos y procesos participativos con perspectiva de género y de derechos de las mujeres*.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Universidad de los Andes*.
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación*. 3era edición. Episteme.
- J. M. (2012). Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay. En *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Centro de Ediciones de Diputación de Málaga.
- López, S., & Gil, I. (2024). El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía: Comparativa entre modelos presenciales y digitales. *Revista Prisma Social*, (46), 124–146.
- Mahecha, C. J. (s.f.). *Una categoría para explicar las dinámicas de conformación territorial*.
- Ministerio del Interior. (2022). *Decreto 1535 – para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana, y se dictan otras disposiciones*.
- Monsiváis Carrillo, A. (2015). Hablar de política. Democracia deliberativa y participación discursiva en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), 35-64.

- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina: ¿Complemento o superación de la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 145-170.
- Mouffe, C. (2003). *La paradoja democrática*. 3era edición. Gedisa.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Desarrollo Sostenible*.
- Peralta, I. (2025). La democracia deliberativa frente al agonismo pluralista de Chantal Mouffe. *Revista De Filosofía UCSC*, 1(24), 228-255.
- Pico Bonilla, C. M. (2020). *Territorio y Transformación Social*. Gedisa.
- Quintero Pérez, G. I. (2020). Hacia un enfoque social de los territorios inteligentes: una primera aproximación. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-84182020000100250](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182020000100250).
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2023). *Presupuestos Participativos y Estrategia de Constructores Locales. Análisis sobre los factores de éxito para la participación ciudadana en Bogotá D.C.*
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2024). *Informe de gestión y resultados 2023*.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2020). *Planeación y presupuesto participativo*.
- UN-Habitat. (2020). *Explorando la Función del Presupuesto Participativo en la aceleración de los ODS: Un Enfoque Multidimensional en General Escobedo, México*.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?
- Velásquez C., F. E. (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*.