

PDD

PUENTE ENTRE LA DEMOCRACIA Y LOS CONSENSOS:

META 09 PROYECTO DE INVERSIÓN 8020

ANÁLISIS DEL
PROCESO DE APROBACIÓN DEL
PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO 2024



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
GOBIERNO



OBSERVATORIO

**Asuntos
Políticos**

DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN DEL OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS
SERIE 3 – NÚMERO 1

PDD Puente entre la democracia y los consensos

Análisis del proceso de aprobación del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027

Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

Carlos Fernando Galán

Secretario Distrital de Gobierno

Gustavo Quintero

Director de Relaciones Políticas

Juan Sebastián Bello

Observatorio de Asuntos Políticos

María Alejandra Blanco || Camilo España Vera

Giselle Hoyos || Marco Jiménez

Orlando Numpaque || Miguel Olaya

Elaborado por:

Camilo España Vera || camilo.espana@gobiernobogota.gov.co

Este documento es producto del Proyecto de Inversión 8020 de 2024.

*Corresponde a las líneas de investigación **Calidad de la
democracia y Gobernabilidad** del Observatorio.*

Bogotá, D. C., 2024



SECRETARÍA DE
GOBIERNO



RESUMEN EJECUTIVO

PDD Puente entre la democracia y los consensos: Análisis del proceso de aprobación del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027

El presente análisis aborda la evolución y el fortalecimiento de la calidad democrática en Bogotá, haciendo especial énfasis en la participación ciudadana y la incidencia política en la formulación de los planes distritales de desarrollo (PDD) durante los periodos 2016-2020, 2020-2024 y 2024-2027.

Históricamente, el concepto de democracia ha trascendido el mero acto electoral para convertirse en un proceso dinámico en el que la participación activa de la ciudadanía y la deliberación pública son elementos esenciales para garantizar la representatividad y la calidad de las decisiones políticas.

En Bogotá, el Acuerdo 12 de 1994 instituyó el Estatuto de Planeación del Distrito Capital, reglamentando la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, alineando la planeación distrital con los planes y políticas nacionales de desarrollo regional y urbano, y estableciendo la obligación del Alcalde Mayor de presentar un programa de gobierno acorde con dichos lineamientos.

Tras casi tres décadas, el Acuerdo 878 de 2023 derogó íntegramente esa norma y, al fijar los lineamientos del Sistema Distrital de Planeación, creó los PDD, garantizó la participación incidente de la ciudadanía mediante la institucionalización del Consejo Territorial de Planeación Distrital y los consejos de planeación local, incorporó principios de accesibilidad, aprovechamiento de las TIC, enfoque diferencial, diversidad cultural y de género, y definió una visión estratégica compartida para las localidades.

Esta transición normativa refleja el paso de un modelo predominantemente técnico-administrativo a uno participativo y representativo, ampliando la legitimidad democrática de la planeación y respondiendo a las demandas de una sociedad capitalina cada vez más diversa y tecnológica.

El análisis comparativo de los tres procesos participativos evidencia un notable incremento en el número de participantes y aportes ciudadanos, especialmente impulsado por la implementación de nuevas metodologías y herramientas digitales. Entre 2020 y 2024 se registró un aumento del 82,79% en

la participación, acompañado de un incremento exponencial en las propuestas recibidas, lo que demuestra la eficacia de los mecanismos híbridos que combinan encuentros presenciales con plataformas virtuales.

Asimismo, el proceso de incidencia política se ha fortalecido, evidenciado por el incremento en el número de proposiciones presentadas en el Consejo de Bogotá para fortalecer el PDD, pasando de 513 en 2020 a 2613 en 2024. Este aumento refleja una mayor implicación de los representantes en la discusión y ajuste del PDD, lo cual se traduce en un refinamiento del documento que incorpora las voces de una ciudadanía cada vez más activa y exigente.

En síntesis, el análisis resalta que la calidad de la democracia en Bogotá depende no solo de la existencia de instituciones formales, sino también de su capacidad para integrar de manera efectiva las demandas y aspiraciones de la ciudadanía. La adopción de metodologías inclusivas, el uso innovador de tecnologías y la actualización del marco normativo son elementos clave para consolidar una democracia participativa que responda a los desafíos contemporáneos y fortalezca la confianza en las instituciones públicas.

Estas conclusiones y recomendaciones ofrecen una hoja de ruta para mejorar la gobernanza local, incentivando una participación ciudadana robusta que contribuya a una planificación territorial más transparente, inclusiva y acorde con las necesidades de la sociedad bogotana.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

PDD Puente entre la democracia y los consensos: Análisis del proceso de aprobación del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027

Optimización de los mecanismos de participación

Potenciar el uso de plataformas digitales (por ejemplo, herramientas como “Chatico”) que faciliten la recolección, análisis y priorización de aportes ciudadanos, asegurando accesibilidad para todos los sectores.

Combinar estrategias virtuales y presenciales para garantizar la participación de grupos con menor acceso a medios digitales, incluyendo enfoques territoriales, poblacionales diferenciales y de género.

Implementar sistemas de procesamiento de lenguaje natural y otras técnicas de análisis que permitan identificar y agrupar las propuestas en función de los ejes estratégicos, facilitando su incorporación en el Plan Distrital de Desarrollo (PDD).

Fortalecimiento de la vinculación entre ciudadanía y gobierno

Establecer espacios sistemáticos de rendición de cuentas y devolución de resultados que permitan a la ciudadanía conocer la incidencia de sus propuestas en la formulación y ajuste de políticas públicas.

Fomentar el diálogo intersectorial en fases estructuradas (por ejemplo, mediante encuentros como “Sentires ciudadanos”, “Aspiraciones comunes” y “Acuerdos de ciudad”) que conecten las demandas sociales con las metas institucionales del PDD.

Revisión y actualización del marco normativo

Revisar y adaptar las normativas vigentes (a nivel nacional y distrital) para incorporar de manera efectiva las innovaciones tecnológicas y las exigencias de una participación más amplia, transparente e inclusiva.

***Fortalecimiento de relaciones políticas
entre administración y Concejo***

Establecer mecanismos de discusión y seguimiento al avance de los artículos o metas del PDD que sean de interés para los concejales, especialmente aquellos que fueron incluidos a partir de sus propuestas.

PDD Puente entre la democracia y los consensos: Análisis del proceso de aprobación del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027

Contenido

Calidad de democracia y participación.....	8
Trayecto de la democracia.....	9
Características de la democracia en el contexto colombiano.....	10
Variables para medir la calidad de la democracia.....	11
Participación ciudadana creciente	13
Consideraciones previas	14
Metodología.....	18
Participación	22
Incidencia política ampliada	28
Diversidad política.....	33

Tablas

Tabla 1. Indicadores cuantificados de participantes, aportes y eventos	27
Tabla 2. Posición política de bancadas del Concejo de Bogotá frente a la administración distrital.....	35

Gráficos

Gráfico 1. Total de participantes en el proceso de previo de participación ...	22
Gráfico 2. Total de eventos en el proceso previo de participación.....	24
Gráfico 3. Relación de personas por evento	25
Gráfico 4. Relación de ideas y aportes vs. participantes en el PDD	26
Gráfico 5. Número de proposiciones en los PDD.....	30
Gráfico 6. Número de artículos incluidos en el texto inicial vs. artículos del texto final	31
Gráfico 7. Composición de artículos nuevos en el PDD definitivo	31

Gráfico 8. Variación porcentual de artículos entre el texto inicial del PDD y el texto aprobado32

Gráfico 9. Número de proposiciones por día.....33

Gráfico 10. Número de proposiciones por partido en 2024 34

Gráfico 11. Proposiciones realizadas de acuerdo con la posición política..... 36

Calidad de democracia y participación

La calidad de democracia, en la literatura académica, generalmente se asocia con la realización de elecciones abiertas que deben gozar de una frecuencia determinada, por lo que, en cierto grado, se le relaciona con el concepto de representación. No obstante, en la actualidad, la discusión sobre la calidad de democracia también ha abordado temas como la participación de la ciudadanía dentro del proceso de toma de decisiones de los gobiernos.

Este apartado tiene como objetivo abordar las discusiones conceptuales sobre la calidad de la democracia, analizando sus raíces históricas y teóricas, y concretándolas en el caso particular de Colombia, en relación con las decisiones tomadas por los gobiernos locales. Cabe destacar que este enfoque difiere de la visión que considera la calidad de la democracia como un asunto exclusivamente nacional y busca contribuir a la discusión sobre cómo, desde los escenarios locales, se puede mejorar la calidad de la democracia mediante la inclusión de sectores civiles y políticos en la construcción de planes y proyectos locales.

Trayecto de la democracia

El concepto de democracia ha experimentado una evolución significativa a lo largo de los siglos, especialmente durante la *Sattelzeit*¹, un período crucial que va desde mediados del siglo XVIII hasta mediados del XIX, el cual marcó la transición de Europa hacia la modernidad democrática política. Esta época presenció una transformación en la comprensión y aplicación del concepto de representación política, un tema que ya se debatía en el siglo XIV en relación con las relaciones entre el poder temporal y el poder espiritual, y que más tarde fue redefinido por pensadores como Thomas Hobbes durante la Guerra Civil Inglesa.

A medida que los ideales democráticos comenzaron a afianzarse en países como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, los detalles del concepto de representación se volvieron cada vez más complejas. Un ejemplo importante de esto es el análisis de Bert Drejer sobre el conflicto entre las formas locales y nacionales de representación en los Países Bajos, que muestra cómo se conceptualizó el gobierno representativo de diversas maneras, destacando la distinción entre “representación” y “representación simbólica” durante el siglo XVIII.

Además, el fin de la *Sattelzeit* estuvo marcado por una agitación política significativa, que culminó en las revoluciones de 1848, las cuales pusieron en duda muchos de los conceptos políticos establecidos.

Por otro lado, en el caso de Latinoamérica, la trayectoria ha sido compleja y variada, marcada por períodos de avances y retrocesos. Desde las independencias en el siglo XIX, la región ha experimentado una constante tensión entre aspiraciones democráticas y tendencias autoritarias.

Tras las independencias, los intentos de establecer sistemas democráticos en América Latina enfrentaron frecuentes retrocesos debido a la inestabilidad política, las intervenciones militares y las desigualdades sociales, dando lugar a regímenes autoritarios, como lo descrito por Guillermo O’Donnell (1982). Sin embargo, a finales del siglo XX, la región vivió una transición significativa hacia la democracia, impulsada por el agotamiento de las dictaduras, crisis económicas y presiones sociales e internacionales, analizadas por investigadores como Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (2015).

¹ Este periodo se puede referenciar también como el “periodo de la montura” periodo en el cual se formaron la mayor parte de los conceptos de la democracia.

Dentro de este proceso de transformación de la representación política, es conveniente considerar el aporte de Maurice Duverger sobre la influencia de los sistemas electorales en la configuración de los sistemas de partidos. Su observación, conocida como la “Ley de Duverger”, sostiene que “el sistema de mayoría simple a una vuelta tiende al dualismo de los partidos”, lo que implica que las reglas electorales no son simplemente procedimientos técnicos, sino estructuras con efectos profundos sobre la dinámica representativa. Este enfoque ayuda a entender cómo, durante los períodos de transición hacia la democracia tanto en Europa como en América Latina, la adopción de determinados diseños institucionales condicionó la consolidación del bipartidismo o la fragmentación política, afectando de manera directa la calidad de la representación democrática en ambos contextos (Nohlen 2013).

Características de la democracia en el contexto colombiano

En las discusiones contemporáneas, especialmente en democracias como es el caso de Colombia, se ha examinado la relación entre las concepciones de los ciudadanos sobre la democracia y sus evaluaciones de las instituciones políticas. Las investigaciones realizadas muestran que los ciudadanos con una comprensión más liberal de la democracia (alineada con las definiciones académicas de calidad democrática) tienden a evaluar el desempeño democrático de manera más positiva que aquellos con concepciones mínimas o iliberales de la democracia (Quaranta 2018).

Este vínculo resalta que la calidad democrática no depende solo de la existencia de instituciones, sino de cómo estas son entendidas y valoradas por la ciudadanía, cuyas expectativas y concepciones influyen directamente en su evaluación del desempeño institucional.

Y en este mismo sentido, aunque la mayoría de los países latinoamericanos han mantenido sistemas democráticos desde las transiciones, enfrentan desafíos significativos. Problemas como la corrupción, la desigualdad social y la debilidad institucional afectan la calidad democrática. Por lo que se destaca la importancia de evaluar no solo la existencia de instituciones democráticas, sino también su funcionamiento efectivo y la participación ciudadana genuina (Munck 2010).

Por lo anterior, autores como Munck (2010) destacan que es esencial que estas instituciones operen de manera efectiva y que la ciudadanía participe activamente en los procesos políticos. La corrupción y la desigualdad social erosionan la confianza en las instituciones y limitan la participación ciudadana, debilitando así la democracia. Además, la debilidad institucional impide la implementación efectiva de políticas públicas y la protección de los derechos ciudadanos, lo que socava aún más la calidad democrática.

Por lo tanto, para fortalecer la democracia en América Latina, es crucial abordar estos problemas estructurales y promover una participación ciudadana más activa y comprometida. Esto implica no solo reformas institucionales, sino también aumentar esfuerzos para atacar la corrupción y reducir la desigualdad, y fortalecer la cultura democrática en la sociedad

Variables para medir la calidad de la democracia

La calidad de la democracia se mide tradicionalmente a nivel nacional, lo que tiene sentido considerando que las normas que rigen el acceso y ejercicio del poder suelen definirse desde este ámbito. Indicadores como el Índice de Transformación de Bertelsmann o el informe Freedom in the World se enfocan en factores nacionales como derechos políticos, libertades civiles y el funcionamiento de las instituciones democráticas (Bertelsmann Stiftung 2024). Este enfoque asume implícitamente un modelo ideal de democracia, en el que las reglas son claras, las instituciones son eficaces, y los derechos ciudadanos están protegidos. Sin embargo, esta perspectiva puede simplificar la complejidad del fenómeno democrático, especialmente en sociedades con altos niveles de diversidad y desigualdad, donde los desafíos democráticos varían sustancialmente según los contextos locales y urbanos, como es el caso de Colombia y en específico, Bogotá.

En estos contextos, el concepto de democracia exige un análisis más progresivo y detallado, especialmente considerando las transformaciones en las expectativas sociales y políticas. Por ejemplo, en Colombia, durante el siglo XX, se consideraba que garantizar elecciones libres era suficiente para evaluar la calidad democrática (Botero, Hoskin y Pachón 2010). Sin embargo, la experiencia del Frente Nacional, donde se limitó la alternancia a un bipartidismo pactado, evidenció que la mera celebración de elecciones no bastaba para ase-

gurar una democracia plural y representativa (Palacios 2006). En la actualidad, las demandas ciudadanas se han ampliado para incluir mayores niveles de transparencia en la toma de decisiones, acceso equitativo a las instituciones y una participación activa y diversa de los ciudadanos en los procesos democráticos. Esto sugiere que la evaluación de la democracia debe considerar no solo su dimensión normativa y procedimental, sino también su capacidad para adaptarse y responder a las demandas de inclusión y justicia social en todos los niveles de gobierno.

Por esta razón, es necesario integrar el desempeño de los actores políticos con respecto a las instituciones como parte de la evaluación de la calidad de la democracia, en especial en lo que se refiere a la participación de estos dentro de las decisiones del Estado. Así entonces, el presente análisis se fundamenta en la idea de que la calidad de la democracia también está determinada por la participación ciudadana y la deliberación democrática, las cuales deben tener una incidencia significativa en cada nivel de gobierno.

Participación ciudadana creciente

Teniendo en cuenta los desarrollos teóricos mencionados anteriormente conviene analizar cuál ha sido la participación política y social en los planes distritales de desarrollo (PDD), para a partir de esto valorar en qué medida estos procesos han contribuido a la calidad de la democracia, en tanto que ayuda a promover una relación más inclusiva y transparente entre la ciudadanía y los gobiernos locales.

Para ello, inicialmente se llevará a cabo una comparación de la participación correspondientes a tres PDD abarcando un período de ocho años, desde 2016 hasta 2024. La comparación comenzará con el plan “Bogotá mejor para todos”, seguirá con “Un nuevo contrato social y ambiental” y finalizará con el actual plan “Bogotá camina segura”.

Esta comparación se realizará entendiendo la democracia más allá de un mecanismo procedimental basado en elecciones, esto es, como un sistema que recibe, responde y modifica las demandas sociales, mediante la participación. En consecuencia, la participación activa en los PDD permite analizar en qué medida las voces de diversos sectores son escuchadas y consideradas en la formulación de las políticas públicas más importantes de la ciudad.

Este aparte revisará en términos generales la metodología de la participación ciudadana, el número de participantes y por último la incidencia en

términos concretos de la participación dentro del documento, no sin antes hacer unas consideraciones generales del contexto institucional, social y político de esta participación.

Consideraciones previas

Antes de proceder con la comparación a partir de las variables propuestas, es necesario tener en cuenta dos claridades, tanto normativas como contextuales.

Marco normativo nacional

Es importante mencionar que, a nivel normativo desde el orden nacional, todos los planes de desarrollo están regulados por la Ley 152 de 1994², la cual establece la participación ciudadana como uno de sus principios generales. En particular, el literal g del artículo 3 dispone que “durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley”.

Asimismo, los artículos 33, 34 y 35 de la misma ley definen las autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales, destacando la importancia del Consejo Territorial de Planeación.

El artículo 33 establece que “Son autoridades de planeación en las entidades territoriales: 1. El alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial; 2. El consejo de gobierno municipal, departamental o distrital; 3. La oficina de planeación o la dependencia que haga sus veces”.

El artículo 34 señala que “en cada entidad territorial existirá un consejo territorial de planeación, como instancia de consulta y participación ciudadana, que estará integrado por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”.

Por su parte, el artículo 35 establece que “los consejos territoriales de planeación tendrán como función principal la de servir de foro para la discusión del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y emitir concepto sobre el mismo”.

² Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Estos consejos son responsables de desarrollar las estrategias y acciones que guían el desarrollo territorial, asegurando la participación ciudadana en el proceso de planificación.

El objetivo es incluir a la ciudadanía en la construcción de planes y proyectos locales para fortalecer las prácticas democráticas y mejorar la legitimidad de las decisiones tomadas, fomentando la confianza en las instituciones.

Marco normativo distrital

En el contexto distrital, la participación ciudadana en Bogotá ha experimentado una evolución significativa con la transición del Acuerdo 12 de 1994 al Acuerdo 878 de 2023, que lo reemplaza, y que establecen lineamientos específicos para la formulación del Plan Distrital de Desarrollo (PDD). El tránsito entre estas normas refleja una adaptación progresiva a los cambios sociales y tecnológicos.

En primer lugar, el Acuerdo 12 de 1994³, pionero en la regulación de la participación ciudadana a nivel distrital, sentó las bases para la integración de la ciudadanía en la planeación del desarrollo territorial mediante la creación del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD). Este órgano fue concebido como una instancia clave para garantizar la deliberación y concertación en la formulación del PDD, estableciendo un modelo que buscaba democratizar la planeación en el Distrito Capital.

Por su parte, el Acuerdo 878 de 2023 representa una evolución significativa al ampliar la representación en el CTPD, incorporando sectores emergentes como el animalista, bici-usuarios y personas cuidadoras, además de fortalecer la representación de sectores tradicionales como el cultural, deportivo y comunitario. Este acuerdo también introduce un enfoque explícito de género, asegurando la participación de mujeres en todos los sectores, e impulsa la creación y fortalecimiento de consejos de planeación local para garantizar una representación más amplia y equitativa a nivel territorial.

Adicionalmente, el Acuerdo 878 formaliza los Encuentros Ciudadanos como espacios esenciales para el diálogo y la concertación en la planeación local, e implementa mesas de trabajo temáticas para consolidar diagnósticos y

³ Por medio del cual se dictan lineamientos para el Sistema Distrital de Planeación, la creación de planes de desarrollo, se garantiza la participación ciudadana en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

propuestas ciudadanas. Estos mecanismos aseguran que las propuestas ciudadanas tengan incidencia directa en el diseño inicial del Plan de Desarrollo Local, promoviendo un modelo más participativo e incluyente.

También, el marco normativo distrital refleja un esfuerzo por adaptarse a las exigencias contemporáneas a través del uso de herramientas tecnológicas, en específico del artículo 47 del Acuerdo 878, en el que se exige incorporar un canal virtual para facilitar la recopilación y análisis de propuestas ciudadanas, promoviendo la accesibilidad y eficiencia en los procesos participativos.

Contexto social y político

La evolución normativa en Bogotá, con sus avances hacia una participación ciudadana más amplia e inclusiva, no ocurre en el vacío. Estos cambios están profundamente conectados con el contexto político y social que ha dado forma a la ciudad. Las decisiones de los gobiernos, los retos que enfrentan las administraciones y las expectativas de la ciudadanía han tejido un panorama complejo en el que las normas no solo responden a la teoría, sino también a la realidad que se vive en las calles, los barrios y los espacios públicos. Para entender plenamente el alcance de estas transformaciones, es importante mirar también hacia el entorno político que ha influido en su desarrollo, con sus momentos de polarización, transición y diálogo ciudadano.

En 2016, el contexto nacional estuvo marcado por la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, un hito que generó una profunda polarización en la sociedad colombiana. El plebiscito convocado para su aprobación tuvo un resultado ajustado, con el 50,2% de los votos por el “No” frente al 49,8% por el “Sí”. Este resultado evidenció divisiones significativas en torno a la legitimidad del proceso.

A nivel distrital, Bogotá replicó esta polarización en debates públicos, especialmente en medios de comunicación y espacios ciudadanos. En el plano político, este año marcó la transición entre las administraciones de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa. Petro cerró su mandato con una aprobación del 29% y una desaprobación que rondaba el 69% (Invamer 2024, 52), siendo criticado por su manejo de temas como movilidad y ejecución presupuestal (Concejo de Bogotá circa 2015).

Por su parte, Peñalosa inició su gestión con una aprobación del 33% que descendió al 22% al final del año (Invamer 2024, 52), influenciada por decisiones controversiales como la urbanización de la Reserva Van der Hammen y el enfoque en el sistema TransMilenio. Cabe destacar que, en las elecciones de 2015, Peñalosa fue elegido con el 33,10% de los votos, seguido por Rafael Pardo con el 28,51% y Clara López con el 18,27%, lo que reflejó una fragmentación del voto y un inicio de mandato con desafíos en términos de gobernabilidad.

Posteriormente, en 2019 y 2020, el panorama nacional se destacó por el descontento ciudadano hacia el gobierno de Iván Duque, manifestado en protestas masivas en ambos años. Las movilizaciones respondieron a problemáticas como corrupción, desigualdad y dificultades en la implementación del Acuerdo de Paz, lo que exacerbó la polarización política y social. En Bogotá, estas protestas encontraron eco en movilizaciones ciudadanas, especialmente contra presuntos abusos policiales y a favor de varias demandas sociales. Claudia López, quien asumió la alcaldía en enero de 2020, enfrentó un panorama complejo debido a la pandemia de COVID-19 y los conflictos sociales. Su gestión inició con una aprobación del 89% en febrero, atribuida a su manejo inicial de la crisis sanitaria, pero descendió a cerca del 50% al cierre del año, mientras que la desaprobación subió del 9% al 44%. En términos electorales, López ganó en 2019 con el 35,21% de los votos, seguida por Carlos Fernando Galán con el 32,48% y Hollman Morris con el 13,99%. Su estrecha victoria, análoga a la contienda electoral pasada, reflejó la fragmentación política de la capital y la necesidad de construir consensos durante su mandato.

En 2023, el contexto nacional estuvo influenciado por el gobierno de Gustavo Petro, el primer presidente de izquierda en Colombia, quien asumió en 2022. Su administración propuso reformas en áreas clave como salud, educación y medio ambiente, enfrentando tanto apoyo como oposición de diversos sectores. Estas divisiones se intensificaron durante su gestión, manteniendo la polarización presente en el último lustro. Por el lado de Bogotá, la ciudad vivió una elección local en la que Carlos Fernando Galán fue elegido alcalde con el 49,57% de los votos, seguido por Juan Daniel Oviedo con el 20,48% y Gustavo Bolívar con el 19,14%⁴. Esta elección consolidó del liderazgo de Galán en la capital, aunque el voto fue menos fragmentado que en las

⁴ Datos procesados tras el escrutinio, registrados en el formulario E-26.

elecciones anteriores, dejó en claro la diversidad de preferencias políticas entre los ciudadanos, esto tiene que ver, con la percepción del gobierno distrital anterior, pues en el último año de Claudia López como alcaldesa, su aprobación fluctuó entre el 35% y el 40%, mientras que la desaprobación osciló entre el 55% y el 59%, influenciada por problemas en movilidad, seguridad y conflictos sociales.

Análisis de la participación

Con estas consideraciones previas vale la pena revisar como en Bogotá, los procesos de participación en los PDD de 2016, 2020 y 2024 contribuyeron al objetivo de facilitar un diálogo más equitativo entre actores políticos y civiles.

Estos con el objetivo de identificar la adaptación del sistema democrático a las expectativas sociales y también su contribución a la calidad democrática evaluada desde una perspectiva más integral y progresiva.

Para lo anterior, se revisarán 3 aspectos claves de los 3 procesos de participación, en primer lugar la metodología utilizada, dentro de la cual se tienen en cuenta los instrumentos utilizados, las convocatorias y herramientas utilizadas desplegadas; en segundo lugar, se analizará la participación entendida como el número de personas que participaron, y las propuestas o sugerencias realizadas por la ciudadanía y recibidas por parte de la administración por los canales de participación dispuestos; y, en tercer lugar, se analizará la incidencia de estas propuestas dentro del texto inicial del PDD, el cual se presenta ante el Concejo Distrital.

Metodología

Este capítulo se centra en la comparación de los resultados cuantitativos obtenidos en los procesos de participación ciudadana, para la formulación de los PDD de Bogotá en los años 2016, 2020 y 2024.

El análisis abarca indicadores clave como el número de participantes, las ideas recibidas, los eventos organizados y el impacto de los canales de participación, tanto presenciales como digitales.

El plan “Bogotá mejor para todos” (2016-2020)

Durante la elaboración del plan “Bogotá mejor para todos” (2016-2020), la estrategia de participación ciudadana se estructuró para promover un diálogo amplio y diverso entre la ciudadanía y la administración. La iniciativa “Bogotá Abierta” utilizó una combinación de escenarios virtuales y presenciales, lo que permitió extender la participación a distintos sectores de la población, incluso en medio de debates polarizados sobre temas de gobernabilidad local. La metodología deliberativa y consultiva buscó informar sobre las propuestas del plan y también generar un espacio para el debate constructivo, en el que las ideas ciudadanas pudieran transformarse en propuestas viables.

La pluralidad de escenarios, que incluyó foros temáticos sectoriales, jornadas en espacios públicos y reuniones con grupos de interés, subrayó la importancia de conectar las estrategias de planeación con las necesidades y expectativas concretas de los habitantes. Estas herramientas contribuyeron a construir confianza en una administración que enfrentaba retos relacionados con la fragmentación política. La creación de una plataforma virtual ofreció una herramienta adicional para recopilar, comentar y priorizar ideas, garantizando una mayor accesibilidad y transparencia en el proceso, no obstante, contó con una participación limitada por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, la metodología de “Retos” se convirtió en un instrumento para canalizar las contribuciones de la ciudadanía hacia los temas centrales del plan. Estas preguntas orientadoras delimitaron el alcance de las discusiones, al tiempo que fomentaron una participación más enfocada y efectiva. En este sentido, la estrategia destacó por su capacidad para equilibrar la apertura a diversas perspectivas con la necesidad de generar propuestas alineadas con los objetivos técnicos y jurídicos de la planeación distrital.

Además, la inclusión de dinámicas ajustadas a los territorios rurales contribuyó a la incorporación de sectores históricamente menos vinculados a los procesos de planeación urbana.

El plan “Un nuevo contrato social y ambiental” (2020-2024)

En la estructuración del plan “Un nuevo contrato social y ambiental” (2020-2024), la estrategia de participación ciudadana se construyó en torno a los pilares de información, consulta y concertación. Esto permitió que los ciudadanos accedieran a datos sobre las bases del plan, dialogaran y construyeran

acuerdos. El uso de herramientas digitales fue central debido a las restricciones sanitarias impuestas por la pandemia de COVID-19.

La transición hacia la virtualidad implicó un cambio en la metodología de participación. Herramientas como la Plataforma Portal Bogotá, los encuentros sectoriales y los foros ciudadanos en línea garantizaron la inclusión de una variedad de actores en el proceso, superando las barreras físicas del aislamiento. Estas dinámicas virtuales posibilitaron la continuidad en los procesos de planeación participativa y un acceso más amplio a los entornos digitales.

En este contexto, se implementaron actividades para fomentar la participación. Una jornada pedagógica desarrollada con la Secretaría de Educación incluyó a niños y jóvenes, quienes expresaron sus propuestas para la ciudad a través de cuentos. Por lo tanto, se diversificaron los perfiles de los participantes e integraron perspectivas generacionales en la planeación.

La concertación fue un componente central de la estrategia, con el objetivo de construir acuerdos entre las propuestas ciudadanas y las bases técnicas del plan. Las dinámicas virtuales permitieron mayor accesibilidad y dinamismo en este proceso.

Durante este periodo, se consolidó un modelo de participación que, condicionado por factores externos, cumplió con los principios de inclusión y deliberación de los procesos de planeación y se alineó con los objetivos de un gobierno abierto.

El plan “Bogotá camina segura” (2024-2027)

En el marco del plan “Bogotá camina segura” (2024-2027), la participación ciudadana adoptó una estrategia intersectorial organizada en cuatro fases: “Sentires ciudadanos”, “Aspiraciones comunes”, “Acuerdos de ciudad” y “Reconocimiento a la acción colectiva”. Este enfoque reflejó una visión más estructurada y metodológicamente integral, que buscó recoger las voces de los ciudadanos y también fomentar la confianza y la apropiación de los objetivos del PDD. La estructura en fases permitió articular de manera progresiva las ideas y propuestas ciudadanas, conectándolas con las metas institucionales de una forma clara y sistemática.

Un elemento central en este periodo fue la combinación de herramientas digitales y presenciales, que no solo aprovechó los avances en tecnología, sino que también garantizó la inclusión de grupos poblacionales con menor

acceso a plataformas virtuales. Entre las herramientas digitales destacadas se encuentra el *chatbot* “Chatico”, diseñado para facilitar la recolección de propuestas y mantener un diálogo constante con la ciudadanía. Este mecanismo se complementó con los denominados “diálogos orientados”, encuentros presenciales que buscaron estructurar y guiar los aportes ciudadanos en torno a los objetivos, estrategias, programas y metas del plan. Esta combinación metodológica evidenció un equilibrio entre innovación tecnológica y la necesidad de mantener espacios de interacción directa, esenciales para fortalecer la confianza en los procesos participativos.

Otro aspecto notable fue la implementación de un enfoque territorial, poblacional-diferencial y de género, que profundizó en la inclusión de grupos específicos como las comunidades rurales y los niños, niñas y adolescentes. Las metodologías adoptadas en esta etapa no solo respondieron a la necesidad de representación diversa, sino que también integraron perspectivas de equidad y reconocimiento de las particularidades de cada grupo. Este enfoque diferencial se tradujo en instrumentos específicos que garantizaron que las propuestas reflejaran una visión plural de la ciudad, alineada con los principios de participación democrática.

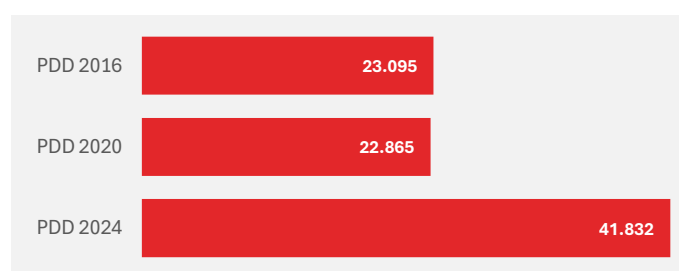
La estrategia también promovió un reconocimiento explícito de las acciones colectivas, destacando la importancia de valorar las iniciativas ciudadanas no solo como aportes puntuales, sino como expresiones de organización y movilización comunitaria. Este énfasis en la acción colectiva no solo enriqueció los aportes al plan, sino que también fortaleció la cohesión social y la apropiación de los ciudadanos sobre las decisiones relacionadas con el desarrollo de la ciudad.

En términos metodológicos, “Bogotá camina segura” representó un avance hacia una participación más sofisticada, al integrar herramientas híbridas y enfoques intersectoriales que lograron conectar las necesidades y aspiraciones ciudadanas con los objetivos técnicos del plan. Este modelo no solo se consolidó como una respuesta a los retos contemporáneos de gobernanza, sino que también reflejó un compromiso por construir una planeación más inclusiva y confiable.

Participación

La participación dentro de los procesos de formulación del PDD se destaca por el aumento significativo registrado después de 2020. Este cambio puede explicarse por diversas coyunturas analizadas en el contexto, incluyendo un cambio normativo que produjo una mayor apertura y la implementación de herramientas digitales. Estos factores contribuyeron al incremento del 82,79% en el número de participantes entre 2020 y 2024, lo que equivale a casi 19.000 personas adicionales (Gráfico 1). Durante el periodo de 2016 a 2020, la participación se mantuvo estable con cifras superiores a los 20.000 participantes. Cabe destacar, que el proceso de participación de 2020 fue realizado en medio de las cuarentenas frutos del COVID-19, por lo cual se dio en una transición forzosa hacia la virtualidad, que permitió mantener estable el número de participantes dentro de los procesos mencionados. Sin embargo, para 2024, el uso de tecnologías innovadoras y la voluntad gubernamental de fortalecer los mecanismos de participación permitieron alcanzar un nivel de participación sin precedentes, consolidando un modelo más inclusivo y accesible, gracias a metodologías que garantizaron la apertura a un mayor público mediante el uso de plataformas digitales, la diversificación de perfiles participantes y la implementación de espacios presenciales complementados por herramientas tecnológicas.

Gráfico 1. Total de participantes en el proceso de previo de participación



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la realización de eventos, estos reflejan un patrón constante desde 2016 hasta 2020, marcado por una evolución en las metodologías utilizadas. En 2016, la participación se centró en 55 eventos mayoritariamente

presenciales (Gráfico 2), con actividades como audiencias, reuniones sectoriales y eventos en espacios públicos, dentro de esto se destaca la estrategia de “Bogotá abierta”, que incluyó 25 eventos que combinaron actividades presenciales y virtuales, incluyendo foros temáticos, jornadas territoriales y talleres con diferentes organizaciones.

En 2020, la pandemia forzó una transición completa hacia la virtualidad, implementándose herramientas como Google Meet y Google Forms para formularios de aportes. Se llevaron a cabo 58 eventos sectoriales vía *streaming* (Gráfico 2), diseñados por oficinas de planeación para socializar el PDD. Estos eventos contaron con la participación de diversos actores, como gremios, expertos y grupos de investigación, con todos los sectores en múltiples sesiones.

Además, se realizaron 15 grupos focales con sectores poblacionales, reuniendo 247 personas que generaron 672 aportes. La Secretaría de Educación lideró una convocatoria a niños, niñas y jóvenes para que, mediante cuentos, propusieran la ciudad de sus sueños, logrando la participación de 8472 menores. También se desarrollaron 12 audiencias ciudadanas organizadas por el CTPD y eventos virtuales con la Alcaldía y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC).

Por otro lado, la participación ciudadana para la formulación del PDD de Bogotá en 2024 se organizó en cuatro fases, implementando diversos mecanismos y espacios de participación, tanto presenciales como virtuales.

El objetivo principal de la primera fase (“Sentires ciudadanos”) fue identificar los sentires, perspectivas y experiencias ciudadanas en relación con los objetivos estratégicos del PDD. Se realizó un sondeo para recopilar información sobre las problemáticas y temas que más preocupan a la ciudadanía, buscando entender sus percepciones sobre el desarrollo de Bogotá.

La segunda fase (“Aspiraciones comunes”) se enfocó en la construcción y análisis de aportes para mejorar la calidad de vida en la ciudad. Incluyó 67 diálogos orientados distribuidos en unidades de planeamiento local, grupos poblacionales y grupos de valor. También se llevaron a cabo 22 jornadas pedagógicas “Pégate al plan” para enseñar el uso del *chatbot* “Chatico” y se recopilaron 148.129 aportes ciudadanos mediante esta herramienta virtual.

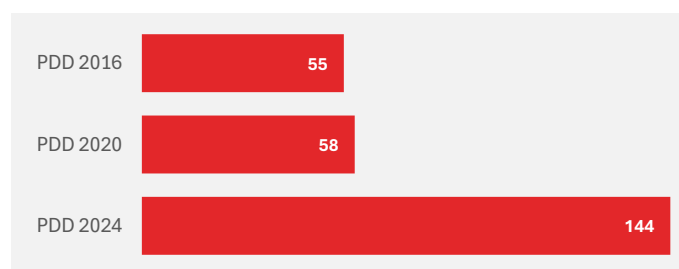
Durante la tercera fase (“Acuerdos de ciudad”) se desarrollaron actividades de acompañamiento y pedagogía para informar y fortalecer el conocimiento ciudadano en la discusión del proyecto de acuerdo del PDD en el Concejo de Bogotá.

Finalmente, la cuarta fase (“Reconocimiento a la acción colectiva”) estuvo dedicada a jornadas de devolución y rendición de cuentas para socializar los resultados de la participación ciudadana, promoviendo la apropiación del PDD por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente, se llevaron a cabo 21 audiencias del Plan Plurianual de Inversiones, 10 espacios de participación en zonas rurales, 3 diálogos con personas con discapacidad y 21 encuentros con niños y niñas en colegios distritales.

En total, se desarrollaron 144 eventos y espacios de participación (Gráfico 2), destacándose por su inclusividad y amplitud, reflejando las necesidades y aspiraciones de los habitantes de Bogotá.

Gráfico 2. Total de eventos en el proceso previo de participación



Fuente: Elaboración propia

La relación entre eventos y participantes ha evolucionado de manera destacable, reflejando el impacto de las estrategias implementadas. En 2016, la proporción fue de 1 evento por cada 420 ciudadanos. En 2020, esta cifra mejoró a 1 evento por cada 395 participantes, y para 2024 se registró 1 evento por cada 470 participantes (Gráfico 3).

Este cambio puede explicarse principalmente por el incremento en el número total de participantes en 2024, impulsado por la implementación de tecnologías como “Chatico” y el desarrollo de metodologías diversificadas que facilitaron el acceso a la participación ciudadana. Además, refleja una mayor confianza de los ciudadanos en la incidencia que sus aportes podrían tener en

las decisiones del gobierno, alimentada por el respaldo político obtenido por la administración en las urnas durante ese periodo.

La proporción de participantes por evento reflejó un ajuste, con un aumento de casi 85 personas por evento en 2024. Este modelo ilustra una sólida complementariedad entre la evolución normativa y la voluntad política, factores que lograron incrementar la confianza ciudadana en el proceso y consolidaron la participación de manera efectiva

Gráfico 3. Relación de personas por evento



Fuente: Elaboración propia.

La realización de estos eventos en 2024, junto con las diversas metodologías implementadas, permitió la participación de un gran número de ciudadanos. Este esfuerzo resultó en la recolección de numerosas ideas y propuestas, que fueron analizadas y consideradas por la administración en la formulación del PDD.

Ejemplo de esto son modificaciones concretas al anteproyecto inicial, tales como la creación de un nuevo programa dirigido a las víctimas del conflicto armado y la integración de capacidades tecnológicas para la seguridad ciudadana. Así, se garantiza que los temas priorizados por la ciudadanía — como salud pública, empleo, seguridad, sostenibilidad ambiental y participación— estén reflejados en las acciones del plan, reafirmando la incidencia real y efectiva de la participación en la planeación del desarrollo de Bogotá (Secretaría Distrital de Planeación 2024).

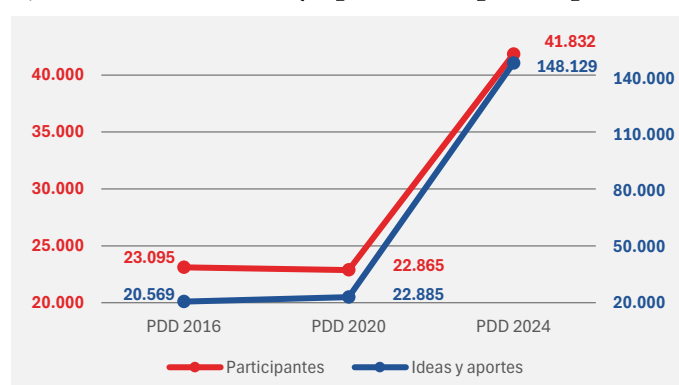
La producción total de ideas o aportes fue así: en 2016, 20.569; en 2020, 22.885; y en 2024, 148.129 (Gráfico 4). Esto representa un aumento porcentual del 11,25% entre 2016 y 2020, y un incremento exponencial del 547,39% entre 2020 y 2024. Es destacable el aumento registrado en 2024, lo que refuerza la idea de que la implementación de herramientas tecnológicas contribuyó significativamente a la generación de aportes ciudadanos. Esto demuestra que la

apertura de nuevos canales de comunicación puede incrementar la participación efectiva de las personas dentro de la toma de decisiones públicas, contribuyendo a una mejor calidad de democracia.

Sin embargo, surge la interrogante sobre la viabilidad y alineación de las propuestas ciudadanas con los objetivos estratégicos del plan. En 2024, se implementaron ejercicios avanzados de procesamiento de lenguaje natural que permitieron identificar los puntos centrales de las propuestas recibidas. Este análisis facilitó la asociación de las preocupaciones expresadas con los ejes del PDD, consolidándose como una buena práctica que debería replicarse y perfeccionarse en futuros planes. Estas herramientas no solo ayudan a cualificar la participación, sino que también priorizan las propuestas más factibles y estratégicas, fortaleciendo su impacto en la planificación pública.

Otro desafío para la administración es convertir estas preocupaciones en acciones concretas que respondan a las expectativas ciudadanas. Es importante aclarar que no todas las ideas pueden implementarse dentro del periodo de cuatro años del plan. Sin embargo, reflejan una visión a futuro y una proyección de ciudad que los ciudadanos aspiran a construir. Este enfoque no solo enriquece el plan actual, sino que sienta las bases para proyectos a largo plazo que pueden ser desarrollados en futuros planes.

Gráfico 4. Relación de ideas y aportes vs. participantes en el PDD



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Indicadores cuantificados de participantes, aportes y eventos

Indicador	PDD 2016	PDD 2020	PDD 2024
Participantes totales	23.095	22.885	41.832
Ideas y aportes totales	20.569	22.885	148.129
Eventos presenciales	55 (mixto)	0	144 (mixto)
Uso de tecnología	Bogotá abierta	Portal Bogotá Redes	Chatico Diálogos territoriales

Fuente: Elaboración propia.

Incidencia política ampliada

Como parte del proceso de discusión del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), la discusión política, dentro del Concejo de Bogotá desempeña un papel central. Este espacio reúne la representación de todos los bogotanos, de diferentes sectores y localidades, a través de los concejales elegidos de manera indirecta. Los concejales tienen la facultad de presentar proposiciones y formular cambios al documento inicial que la administración radica ante el Concejo.

Es importante destacar que el proyecto presentado al Concejo ya incorpora los aportes de la ciudadanía obtenidos durante el proceso de participación directa. La intención de la participación política en esta etapa es refinar y ajustar el PDD para que represente los intereses de todos los bogotanos y bogotanas, incluyendo aquellos que no participaron directamente, pero que encuentran representación en los concejales y concejalas por quienes votaron.

El proceso de aprobación del PDD consta de varias etapas clave. En primer lugar, el alcalde, con el apoyo de la Secretaría Distrital de Planeación, elabora el proyecto inicial del plan, incorporando las recomendaciones obtenidas a través de los mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, el proyecto es presentado al Concejo de Bogotá dentro de los dos meses siguientes a la posesión del alcalde. Una vez radicado, el documento pasa a la Comisión del Plan y Ordenamiento Territorial, donde se realiza el primer debate.

En esta instancia, los concejales pueden presentar proposiciones para que modificar o agregar nuevos artículos al proyecto, siempre que haya una aprobación de parte del alcalde, antes de que pase a la plenaria del Concejo para el segundo debate, en donde solo se pueden suprimir artículos o hacer modificaciones de forma del texto aprobado en primer debate.

El Concejo dispone de hasta tres meses para aprobar el plan desde su radicación. Si no se alcanza una decisión en este plazo, el alcalde tiene la facultad de adoptarlo mediante decreto. Una vez aprobado, el PDD se formaliza a través de un acuerdo distrital sancionado por el Alcalde Mayor. Finalmente, el plan es publicado y socializado con la ciudadanía para garantizar su implementación durante el período correspondiente, cumpliendo así con los principios de transparencia y gobernanza participativa.

Dentro de este proceso, se destaca el primer debate en la Comisión, cuyo propósito es enriquecer sustancialmente el proyecto mediante análisis y aportes específicos de los concejales.

La herramienta que utilizan los concejales en este caso son las proposiciones, que pueden ser suscritas por un autor principal y varios que la apoyen, estas pueden modificar el texto de los artículos dentro del proyecto existente, así como agregar nuevos artículos.

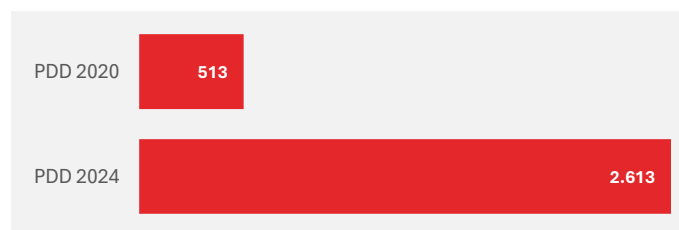
El Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, que es el Acuerdo Distrital 741 de 2019⁵, en su artículo 85, establece que las proposiciones, ya sean presentadas por escrito o de manera verbal, deben ser claras, concretas y completas, y están sujetas a votación en la Plenaria o en la Comisión Permanente correspondiente. Estas proposiciones se clasifican en diversas categorías según su propósito: “supresivas” (para eliminar contenido), aditivas (para agregarlo), sustitutivas (para reemplazar textos), divisivas (para dividir artículos o capítulos), asociativas (para reunirlos) y transpositivas (para cambiar su ubicación en el texto). Además, se incluyen proposiciones de citación, reconocimiento, moción de observación, moción de censura y moción de duelo.

Para dar una perspectiva clara sobre la participación en el presente PDD, se destaca el número de proposiciones presentadas por los concejales, lo que refleja su interés en participar activamente en las discusiones. En comparación con el proyecto de acuerdo presentado durante la administración pasada,

⁵ Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital.

se evidencia un aumento significativo en el número de proposiciones, pasando de 513 en 2020 a 2613 en 2024, lo que representa un incremento aproximado del 409,36% (Gráfico 5).

Gráfico 5. Número de proposiciones en los PDD



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión del Plan del Concejo de Bogotá.

La revisión del proceso de discusión y aprobación del PDD evidencia la importancia de integrar la participación política en cada etapa del mecanismo de formulación. El análisis muestra que el Concejo de Bogotá, a través de la presentación y discusión de proposiciones, actúa como un espacio en el que se consolidan y revisan las recomendaciones obtenidas de la participación directa de la ciudadanía. La estructura del proceso, que va desde la elaboración del proyecto inicial por parte de la administración, pasando por los debates en la Comisión y la plenaria del Concejo, hasta la aprobación final, permite que el documento refleje, en mayor medida, los intereses de la población.

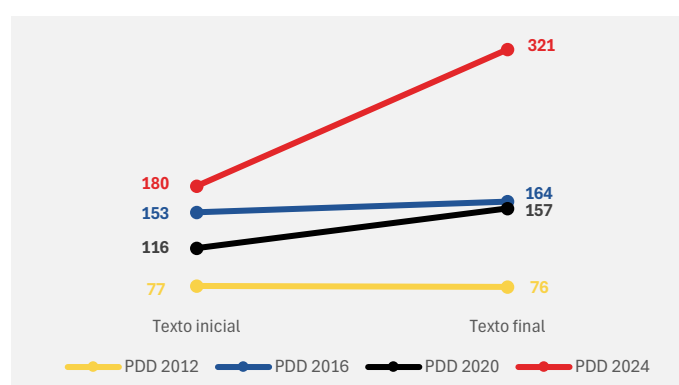
El incremento en el número de proposiciones, de 513 en 2020 a 2613 en 2024, indica un proceso de participación política activo y una revisión detallada de los contenidos del proyecto, lo que sugiere que el sistema actual favorece la incorporación de diversas perspectivas y contribuye a una toma de decisiones que abarca la pluralidad de intereses. Asimismo, la posibilidad de que el alcalde adopte el plan mediante decreto, en ausencia de una decisión en el plazo establecido, añade una dimensión operativa que asegura la continuidad del proceso, aunque también subraya la necesidad de fortalecer el diálogo para evitar soluciones unilaterales.

Por lo tanto, el proceso de discusión de un PDD se configura como un mecanismo de gobernanza que, mediante la coordinación entre la administración y el Concejo, posibilita la incorporación de aportes ciudadanos de manera sistemática. Este análisis estructurado subraya la relevancia de mantener la comunicación, la transparencia y la participación activa en todas las fases del

proceso, elementos fundamentales para la formulación de un plan que responda a los intereses y necesidades de la comunidad.

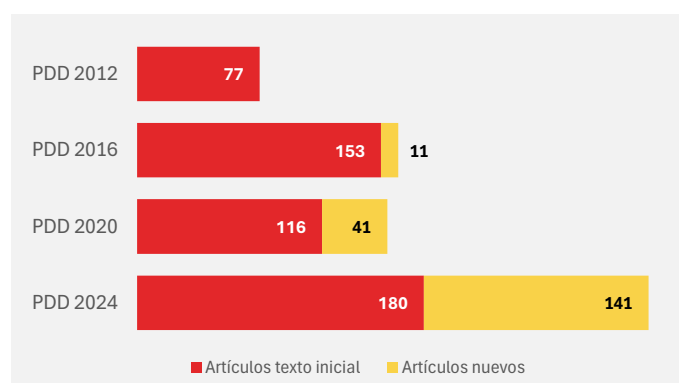
Aun cuando la presentación de proposiciones no garantiza su incorporación automática, los indicadores muestran una expansión sostenida de la capacidad de incidencia de los cabildantes sobre el articulado del PDD. Entre los cuatro planes más recientes, el número de artículos aprobados pasó de 76 en el periodo 2012-2015 a 321 en 2024-2027, mientras que la base inicial creció de 77 a 180 artículos (Gráfico 6). El aumento proviene, principalmente, de la admisión de artículos completamente nuevos: en 2012-2015 se eliminó 1 artículo, en 2016-2019 se añadieron 11, en 2020-2023 otros 41 y en 2024-2027 se incorporaron 141, casi cuadruplicando la cifra del cuatrienio anterior (Gráfico 7).

Gráfico 6. Número de artículos incluidos en el texto inicial vs. artículos del texto final



Fuente: Elaboración propia.

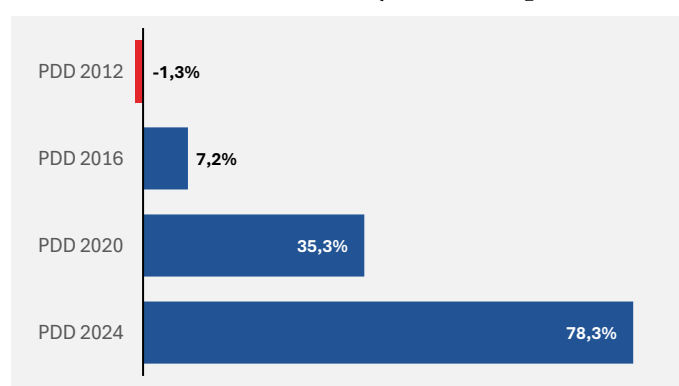
Gráfico 7. Composición de artículos nuevos en el PDD definitivo



Fuente: Elaboración propia.

En términos porcentuales, la variación entre el texto inicial y el aprobado confirma la tendencia ascendente: de -1,3 % en 2012-2015 se pasó a 7,2 % en 2016-2019, luego a 35,3 % en 2020-2023 y finalmente a 78,3 % en 2024-2027 (Gráfico 8). Este comportamiento sugiere un entorno deliberativo progresivamente más abierto, donde la Administración distrital no solo admite, sino que promueve ajustes de fondo al proyecto original, siempre que medie aval técnico y presupuestal.

Gráfico 8. Variación porcentual de artículos entre el texto inicial del PDD y el texto aprobado



Fuente: Elaboración propia.

La evidencia cuantitativa respalda dos conclusiones operativas. Primero, la ventana de oportunidad para que los concejales influyan sobre el PDD se ha ampliado, reflejando una estrategia gubernamental orientada a la construcción de consensos. Segundo, el salto observado en el último periodo indica que la calidad de la interlocución política medida aquí como adopción efectiva de nuevas disposiciones evoluciona de manera positiva y sostenida. De cara al futuro, resultará pertinente examinar en qué medida este incremento normativo se traduce en beneficios tangibles para la ciudadanía.

Con todo, el notable aumento en el número de artículos nuevos incluidos en el PDD “Bogotá camina segura” hace necesario revisar con atención el proceso de discusión y aprobación de las proposiciones.

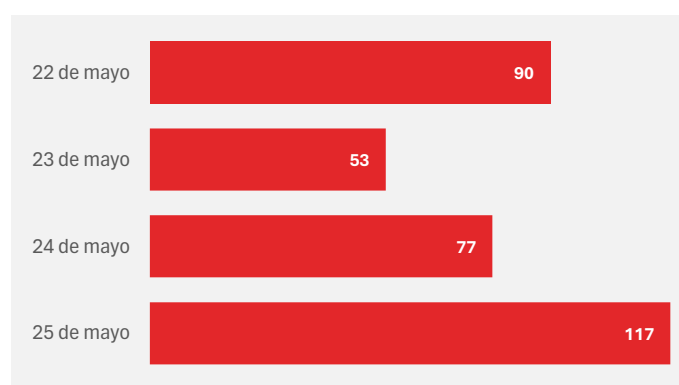
Como se mencionó previamente el proceso de aprobación del PDD consta de varias etapas. Entre estas, la presentación de proposiciones por parte de los concejales, las cuales buscan modificar el texto original del plan.

Cada proposición requiere el aval de la administración distrital para ser incorporada y surtir efecto en el documento final. Sin dicho aval, la proposición no puede prosperar (artículo 40 de la Ley 152 de 1994). En este sentido, se destaca la voluntad de la administración en entablar un diálogo eficaz con los concejales para que sus aportes nutrieran el PDD.

Durante el debate del PDD, los días 22, 23, 24 y 25 de mayo, durante el primer debate se aprobaron 337 artículos con alguna modificación o que eran totalmente nuevos, los cuales incluyeron proposiciones de los concejales. Es importante aclarar que un artículo puede contener múltiples proposiciones formuladas por distintos concejales, lo que implica procesos de discusión y consenso entre ellos para lograr la modificación del texto original. Asimismo, algunas proposiciones pueden dar lugar a la creación de nuevos artículos, los cuales fueron mayormente aprobados los días 24 y 25 de mayo.

En el Gráfico 9 se ilustra la cantidad de artículos con proposiciones avalladas aprobados en cada una de estas fechas.

Gráfico 9. Número de proposiciones por día



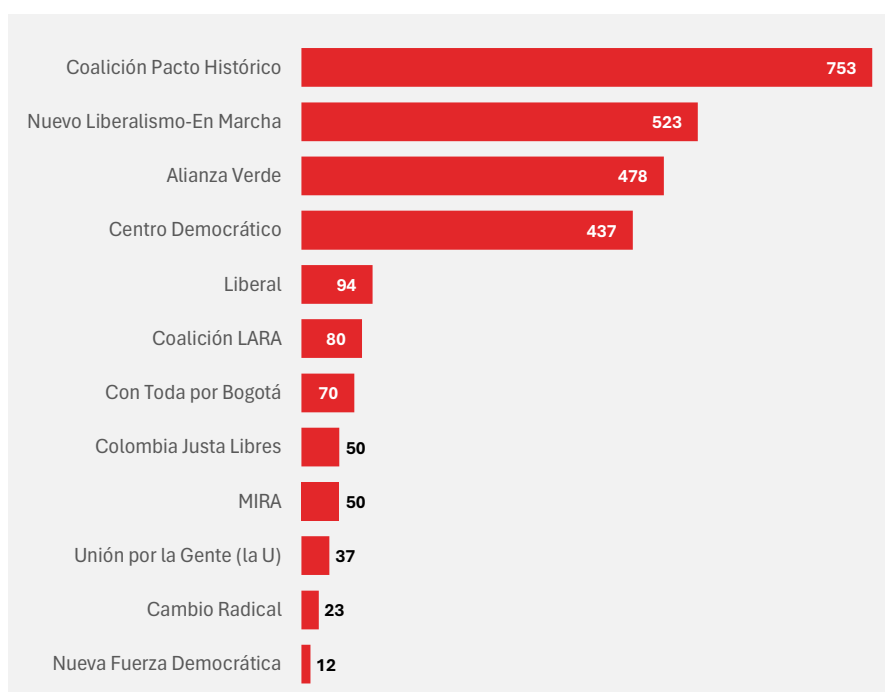
Fuente: Elaboración propia:

Diversidad política

El análisis de la calidad de la democracia en Bogotá evidencia que, más allá de su medición a nivel nacional, es en los contextos locales donde se manifiestan dinámicas participativas que inciden en la legitimidad y efectividad del proceso democrático. En este sentido, la participación de los actores políticos en la formulación del PDD es un reflejo de la capacidad del sistema para integrar diversas posiciones y garantizar un ejercicio deliberativo.

El alto número de proposiciones presentadas por partidos de oposición, como los que integran la coalición del Pacto Histórico y Con Toda por Bogotá (Gráfico 10), sugiere una estrategia activa para incidir en la redacción final del documento. No obstante, la aprobación de estas propuestas depende del aval de la administración y del consenso en el Concejo. Esto resalta que la deliberación democrática no solo se mide por la cantidad de iniciativas presentadas, sino por la capacidad de negociación y construcción de acuerdos entre los distintos sectores políticos.

Gráfico 10. Número de proposiciones por partido en 2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión del Plan del Concejo de Bogotá.

Por su parte, partidos como Nuevo Liberalismo, Alianza Verde y Centro Democrático, aunque no necesariamente en oposición, tuvieron una participación significativa en la discusión del PDD, evidenciando una estrategia de incidencia para ajustar el contenido del plan. En contraste, partidos con menor número de proposiciones, como Cambio Radical y Nueva Fuerza Democrática, pueden responder a una menor representación en el Concejo o a una alineación con el documento original.

La evaluación de la calidad democrática no puede limitarse a un análisis normativo y procedimental centrado en el nivel nacional, sino que debe considerar la capacidad del sistema para integrar la participación ciudadana y la deliberación política en los espacios locales. En este sentido, el proceso de formulación y debate del PDD 2024-2027 ha representado un avance significativo en la consolidación de una democracia más incluyente y funcional, evidenciando la creciente participación de los actores políticos en la toma de decisiones.

El incremento del 409,36% en el número de proposiciones presentadas en comparación con el PDD anterior refleja una mayor apropiación del debate por parte de los concejales y sus bancadas, lo que sugiere un fortalecimiento del ejercicio deliberativo y de la representación política dentro del Concejo. Este aumento indica un mayor interés en incidir en la formulación de políticas públicas, y también una dinámica más abierta de discusión en la que distintos sectores políticos han tenido la oportunidad de presentar y defender sus propuestas.

Tabla 2. Posición política de bancadas del Concejo de Bogotá frente a la administración distrital

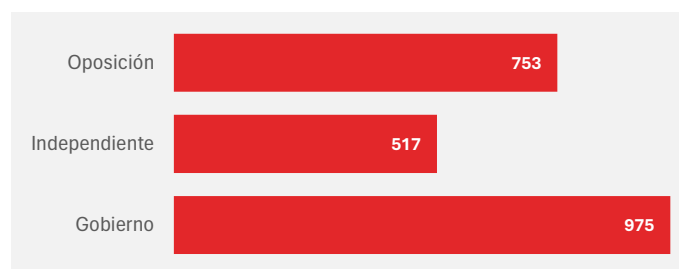
Partido	Posición
Polo Democrático Alternativo	Oposición
Partido Social de la Unidad Nacional	Gobierno
Partido MIRA	Gobierno
Partido Liberal Colombiano	Gobierno
Partido Cambio Radical	Gobierno
Partido Alianza Verde	Gobierno
Pacto Histórico	Oposición
Nuevo Liberalismo	Gobierno
Nueva Fuerza Democrática	Gobierno
Liderazgo Amplio de Renovación Avanzada	Independencia
Con Toda por Bogotá	Gobierno
Colombia Justa Libres	Gobierno
Centro Democrático	Independencia

Fuente: Elaboración propia

A lo largo del debate, se aprobaron 337 artículos con modificaciones impulsadas por los concejales, lo que confirma que el proceso no se limitó a una aprobación formal del documento, sino que implicó un espacio efectivo de negociación y ajuste. Es importante destacar que los partidos de oposición, como los que integran el Pacto Histórico y Con Toda por Bogotá, presentaron un alto volumen de proposiciones, lo que indica una estrategia activa para modificar el plan. Sin embargo, su aprobación final dependió de la capacidad de generar consensos y del aval de la administración, reafirmando la importancia del diálogo político en la construcción de políticas públicas.

Esta dinámica deliberativa también se evidencia en el comportamiento de los distintos bloques políticos frente al número de proposiciones radicadas. Si bien el bloque de gobierno concentró la mayor cantidad de partidos (ocho en total), también fue el que registró el mayor número de proposiciones, con un total de 1337. Le sigue el bloque de la oposición, que, a pesar de estar compuesto por solo dos partidos, presentó 753 proposiciones, reflejando una participación normativa activa. Por su parte, el bloque de Independencia, con igual número de partidos que la oposición, radicó 517 proposiciones, lo que representa una intervención más moderada en el proceso legislativo (Gráfico 11).

Gráfico 11. Propositiones realizadas de acuerdo con la posición política



Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva teórica, la calidad de la democracia no puede medirse únicamente por la existencia de instituciones y normas formales, sino por su capacidad para adaptarse y responder a las demandas de participación y justicia social. En este sentido, el PDD 2024-2027 se consolidó como un espacio clave para la deliberación democrática en Bogotá, permitiendo la incorporación de múltiples voces y promoviendo una relación más transparente entre la ciudadanía y el gobierno.

Además, los esfuerzos metodológicos para facilitar la participación, como el uso de herramientas tecnológicas y la diversificación de los espacios de consulta, han contribuido a que este proceso sea más accesible e incluyente. La voluntad política para permitir una discusión amplia y la capacidad de los actores para incidir en las decisiones finales evidencian que la formulación del PDD no fue un ejercicio cerrado, sino una expresión concreta de democracia deliberativa en el ámbito distrital.

Por lo tanto, el PDD 2024-2027 representó un avance en la calidad democrática de Bogotá al fortalecer la participación política, ampliar los mecanismos de incidencia y consolidar el debate público como un pilar fundamental en la toma de decisiones. La alta actividad en la presentación de proposiciones, la aprobación de artículos con modificaciones y el rol activo de los partidos políticos reflejan que el proceso ha permitido una construcción más colectiva e incluyente del plan, contribuyendo así a una democracia más robusta y representativa.

Referencias

- Bertelsmann Stiftung. *Bertelsmann Transformation Index*. 2024. <https://bti-project.org/en>.
- Botero, Felipe, Gary Hoskin, y Mónica Pachón. «Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia.» *Revista de Ciencia Política* 30, n° 1 (2010): 41-64.
- Concejo de Bogotá. «Movilidad, el gran desastre de la administración de Gustavo Petro.» *Concejo de Bogotá*. circa 2015. <https://concejodebogota.gov.co/movilidad-el-gran-desastre-de-la-administracion-de-gustavo-petro/concejo/2015-04-27/114633.php>.
- Invamer. *Invamer Poll Medición # 163*. Octubre de 2024.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. «La democracia a la deriva en América Latina.» *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 20, n° 2 (2015): 267-294.
- Munck, Gerardo. «Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación.» *Revista de Ciencia Política* 30, n° 3 (2010): 573-597.
- Nohlen, Dieter. «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos.» *Revista Española de Ciencia Política* 31 (2013): 9-39.
- O'Donnell, Guillermo. *1966-1973: El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1995*. Bogotá: Norma, 2006.
- Quaranta, Mario. «How citizens evaluate democracy: An assessment using the European Social Survey.» *European Political Science Review* 10, n° 2 (2018): 191-217.
- Secretaría Distrital de Planeación. *Informe de participación ciudadana en la formulación del Plan Distrital de Desarrollo*. 2024.

Leyes y normas

- Ley 152 de 1994 de la República de Colombia. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.
- Acuerdo 12 de 1994 de Bogotá Distrito Capital. *Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones complementarias*.
- Acuerdo 878 de 2023 de Bogotá Distrito Capital. *Por medio del cual se dictan lineamientos para el Sistema Distrital de Planeación, la creación de planes de desarrollo, se garantiza la participación ciudadana en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*.