FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artículo

Abriendo la "caja negra" del fracaso: capacidad burocrática e implementación del presupuesto participativo en Bogotá

Yessika Lorena Vásquez-González [1] *

* Autora Correspondiente

[1] Universidad Jorge Tadeo Lozano, Department of Political Science & International Relations, Bogotá, Colombia

Resumen

A pesar de la expansión global del Presupuesto Participativo (PP), muchas de estas iniciativas fracasan. Las explicaciones existentes sobre estos resultados enfatizan factores como la voluntad política y el capital social. Sin embargo, el impacto de la capacidad administrativa y la coordinación intersectorial en la implementación del PP sigue siendo un campo poco explorado. Este artículo aborda dicho vacío en la literatura. A través de un estudio de caso cualitativo del PP en la ciudad de Bogotá durante la administración del alcalde Gustavo Petro, en el período comprendido entre 2012 y 2015, este estudio compara el PP territorial y el PP sectorial. Los hallazgos muestran que el PP sectorial logró un éxito relativo debido a que fue implementado a través de las estructuras administrativas existentes. En contraste, el PP territorial fracasó debido a la rigidez burocrática, la débil coordinación intersectorial y la ausencia de mecanismos financieros intersectoriales necesarios para su implementación. El caso demuestra que la voluntad política y el capital social, aunque importantes, son insuficientes: la ejecución exitosa del PP requiere transformaciones administrativas previas. El caso de la ciudad de Bogotá ilustra cómo la inercia burocrática puede socavar los objetivos participativos. Asimismo, ante la ausencia de dichas reformas administrativas, el PP sectorial puede representar una alternativa viable.

Palabras clave: presupuesto participativo, participación ciudadana, implementación, capacidad burocrática, fracaso de políticas públicas.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250044y

Recebido en 07 de febrero de 2025 y aceptado em 25 de mayo de 2026.

[Versión Traducida]

Editora jefe:

Alketa Peci, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Evaluadores:

Los evaluadores no autorizaron la divulgación de su identidade.

Informe de revisión por pares:

El informe de revisión por pares está disponible en https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

Abrindo a "Caixa-preta" do fracasso: capacidade burocrática e implementação do orçamento participativo em Bogotá

Resumo

Apesar da expansão global do Orçamento Participativo (OP), muitas dessas iniciativas fracassam. As explicações existentes para esses resultados enfatizam fatores como compromisso governamental e capital social. No entanto, o impacto da capacidade administrativa e da coordenação intersetorial na implementação do OP é um campo pouco estudado. Este artigo aborda esse vazio na literatura. Por meio de um estudo de caso qualitativo do OP na cidade de Bogotá durante a administração do prefeito Gustavo Petro, no período entre 2012 e 2015, este estudo compara o OP territorial e o OP setorial. Os resultados mostram que o OP setorial obteve relativo sucesso, devido a que foi implementado através das estruturas administrativas existentes. Em contraste, o OP territorial fracassou devido à rigidez burocrática, à fraca coordenação intersetorial e à ausência de mecanismos financeiros intersetoriais necessários para sua implementação. O caso é uma prova que o compromisso governamental e o capital social, ainda que importantes, são insuficientes: a execução bem-sucedida do OP exige transformações administrativas prévias. O caso da cidade de Bogotá ilustra como a inércia burocrática pode enfraquecer os objetivos participativos. Além disso, diante da ausência de tais reformas administrativas, o OP setorial pode representar uma alternativa viável.

Palavras-chave: orçamento participativo, participação cidadã, implementação, capacidade burocrática, fracasso das políticas.

Opening the "black box" of failure: bureaucratic capacity and the implementation of participatory budgeting in Bogotá

Abstract

Despite the global expansion of Participatory Budgeting (PB), many of these initiatives fail. Existing explanations for these outcomes emphasize factors such as political will and social capital. However, the impact of administrative capacity and intersectoral coordination on PB implementation remains underexplored. This article addresses that gap in the literature. Through a qualitative case study of PB in the city of Bogotá during the administration of Mayor Gustavo Petro (2012-2015), this study compares territorial PB and sectoral PB. The findings show that sectoral PB achieved relative success because it was implemented through existing administrative structures. In contrast, territorial PB failed due to bureaucratic rigidity, weak intersectoral coordination, and the absence of the intersectoral financial mechanisms necessary for its implementation. The case demonstrates that political will and social capital, although important, are insufficient: successful PB execution requires prior administrative transformations. The case of Bogotá illustrates how bureaucratic inertia can undermine participatory objectives. Furthermore, in the absence of such administrative reforms, sectoral PB may represent a viable alternative.

Keywords: participatory budgeting, citizen participation, policy implementation, bureaucratic capacity, policy failure.

1. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo (en adelante, PP) se ha difundido globalmente durante las últimas tres décadas como una de las innovaciones democráticas más prometedoras (Dias et al., 2021; Wampler et al., 2021). Según el Atlas Global de Presupuesto Participativo 2020-2021, se estima que para 2019 se habían implementado más de 10.000 experiencias de PP en todo el mundo a nivel de gobierno local (Dias et al., 2021). Como señalan Fung y Wright (2003), los PP representan un tipo de mecanismo democrático diseñado para incluir a los ciudadanos en la resolución de problemas públicos y la deliberación sobre políticas que les afectan.

Sin embargo, a pesar del entusiasmo y el apoyo de los gobiernos locales y las organizaciones multilaterales, la literatura existente ha documentado desafíos persistentes en la implementación de estos mecanismos (Goldfrank, 2006; Sintomer & Ganuza, 2011; Wampler & Goldfrank, 2022). Un número considerable de iniciativas de PP enfrentan obstáculos para lograr sus objetivos, lo que ha llevado a una búsqueda de variables que expliquen sus resultados divergentes. Entre los factores tradicionalmente analizados se encuentran el capital social (Avritzer, 2010; Baiocchi et al., 2011), la

ideología del partido gobernante (Abers, 2000; Goldfrank, 2021; Heller, 2001) y la voluntad política (Lowndes & Pratchett, 2009; Wampler, 2007; 2008). No obstante, estudios recientes destacan que, incluso con un compromiso cívico activo y un liderazgo político favorable, factores menos explorados pueden obstaculizar el éxito de estos procesos (Ryan, 2021).

Si bien una creciente literatura ha documentado desafíos persistentes y fracasos en la implementación del PP (Goldfrank, 2006; Ryan, 2021; Sintomer & Ganuza, 2011), la investigación empírica se ha centrado predominantemente en casos exitosos como Porto Alegre. Este artículo contribuye a la literatura emergente sobre los fracasos del PP mediante el examen de un "caso negativo". Siguiendo a Porto de Oliveira (2017, p. 240), el siguiente paso en la investigación empírica sobre la difusión del PP es abordar los "casos negativos" en los que no se alcanzaron los resultados esperados. La pregunta central sigue siendo: ¿Qué explica el fracaso de ciertas experiencias de PP?

En este contexto, la variable de implementación —específicamente, la capacidad administrativa y burocrática— ha sido una de las menos abordadas en los estudios sobre instituciones participativas locales. Investigaciones de académicos como Abers (2000, 2009) y Baiocchi y Ganuza (2014, 2016) indican que los problemas de implementación a menudo remiten a la incapacidad de movilizar a la administración pública en torno a las políticas participativas, donde la inercia y los procedimientos burocráticos dificultan los objetivos propuestos, incluso cuando existe voluntad política. Esta perspectiva matiza los argumentos previos que atribuían el éxito o el fracaso al apoyo de las autoridades electas.

El caso de Bogotá (Colombia) proporciona un contexto valioso para examinar estos desafíos de implementación. Es particularmente relevante, ya que permite analizar por qué las ciudades que inician procesos de PP pueden no cumplir sus objetivos, identificando factores clave omitidos en estudios anteriores. Específicamente, el caso ilustra una dimensión teórica que requiere mayor evidencia empírica: el papel de la estructura administrativa y la coordinación intersectorial. Mientras que los PP sectoriales en Bogotá lograron un mayor éxito al operar dentro de sectores específicos, los PP territoriales —que requerían una coordinación compleja entre diferentes departamentos administrativos— enfrentaron desafíos significativos. Académicos como Allegretti y Copello (2018), Baiocchi y Ganuza (2014, 2016) han argumentado que las experiencias exitosas de PP a menudo requieren transformaciones administrativas que faciliten la coordinación intersectorial. El caso de Bogotá demuestra que, sin esta capacidad de coordinación interna previa, la implementación de un PP territorial se ve seriamente comprometida.

Este artículo explora precisamente esta variable poco analizada: cómo la estructura institucional y burocrática afecta el proceso de PP. Para ello, realiza una investigación en profundidad de la implementación del PP en Bogotá entre 2012 y 2015. La investigación se estructura en dos secciones principales. La primera presenta una discusión teórica sobre los factores explicativos para la implementación del PP, concluyendo que la organización burocrática es una variable crítica. La segunda sección analiza el estudio de caso, contrastando el proyecto piloto de PP territorial con los PP sectoriales durante la administración del alcalde Gustavo Petro. Se examinan —basándose en evidencia empírica y teórica— las razones del fracaso de los PP territoriales, que se explica fundamentalmente por la rigidez burocrática, la falta de mecanismos de coordinación intersectorial y la imposibilidad de crear instrumentos financieros transversales, como un fondo común, debido a las limitaciones del estatuto presupuestario local. Mientras tanto, los PP sectoriales lograron un éxito relativo al alinearse con estructuras administrativas preexistentes y responsabilidades financieras claras. El artículo

concluye con reflexiones derivadas de esta experiencia, con el objetivo de contribuir a mejorar el diseño e implementación del PP en los gobiernos locales.

2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CLAVES DEL ÉXITO Y EL FRACASO

La investigación académica y el interés práctico en el PP han sido impulsados por su potencial para profundizar la democracia. Estos mecanismos permiten a los ciudadanos intervenir en las decisiones de inversión pública, asignar recursos a áreas marginadas y fomentar la transformación social e institucional, conectando propuestas de espacios deliberativos con políticas públicas y aumentando la legitimidad gubernamental (Abers, 2000; Avritzer, 2010).

La literatura empírica ha identificado múltiples variables que condicionan el éxito del PP, incluyendo la voluntad política de la autoridad gobernante, el capital social y la acción colectiva (Abers, 2000; Avritzer, 2010; Sintomer & Ganuza, 2011; Wampler & Goldfrank, 2022). Wampler (2007, 2008) destaca el apoyo del alcalde como decisivo, pero también enfatiza que la sociedad civil organizada es crucial. Según Baiocchi et al. (2011), la participación comunitaria en procesos participativos resulta en una mayor pluralidad, un aumento en el número de participantes y una mayor calidad deliberativa.

De manera similar, McNulty (2011) muestra que el compromiso activo de los líderes regionales se correlaciona con procesos más exitosos. También señala que las organizaciones de la sociedad civil y los contextos locales favorables juegan un papel significativo. Por lo tanto, si bien la voluntad política y el capital social son ampliamente reconocidos como necesarios, rara vez se presentan como condiciones suficientes.

Investigaciones recientes sugieren que la voluntad política y el capital social, aunque necesarios, no son suficientes para garantizar una implementación exitosa (Goldfrank, 2006). Esto revela una brecha crítica en la literatura: el papel de la implementación y, en particular, la estructura burocrática y la coordinación institucional, ha sido mucho menos estudiado. Aunque la literatura sobre participación ciudadana ha prestado poca atención a esta dimensión interna, un creciente cuerpo de trabajo en gestión pública ha comenzado a analizar los efectos de las características organizativas burocráticas en los procesos participativos.

Por lo tanto, es crucial avanzar en la evidencia empírica que integre estos dos campos de estudio. Se requiere un examen profundo de cómo el aparato burocrático institucional —a través de sus organizaciones, procedimientos, prácticas y rigidez— facilita u obstruye la traducción de las demandas ciudadanas en políticas públicas concretas. Este artículo busca contribuir a cerrar esta brecha teórica y empírica.

3. IMPLEMENTACIÓN DE INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS: ABRIENDO LA "CAJA NEGRA"

La literatura sobre la implementación del PP ha indicado tradicionalmente que el éxito de este mecanismo depende de factores tales como el liderazgo político y una sociedad civil fuerte. Bartocci et al. (2023) argumentan que la capacidad administrativa es una variable clave para el éxito. Académicos como Yang y Pandey (2011) sostienen que la implementación de mecanismos de participación ciudadana es una decisión organizacional, no meramente ejecutiva, en la que "la implementación refleja un proceso de adaptación organizacional con consecuencias organizacionales" (Yang & Pandey, 2011, p. 881).

Abers (2000, 2009) destaca dos problemas de implementación enfrentados en Porto Alegre: primero, la flexibilidad requerida por los procesos participativos no se alinea con las normas uniformes y los procedimientos estandarizados de las organizaciones burocráticas; segundo, las políticas públicas implican una intensa negociación interna y no dependen únicamente del alcalde. Así, la política de participación puede ser diseñada con el consentimiento del ejecutivo; sin embargo, las entidades responsables de su implementación pueden negarse a otorgar poder a los ciudadanos en asuntos de definición de la agenda pública, o incluso los funcionarios a cargo de la ejecución pueden obstaculizar el proceso.

Extendiendo esta línea de investigación, King et al. (1998) preguntan por qué los esfuerzos tradicionales de participación ciudadana a menudo fracasan. Su respuesta señala que muchas iniciativas fracasan debido a sistemas administrativos basados en la experiencia y el profesionalismo burocrático, en lugar de ofrecer espacios genuinos para la influencia ciudadana. Por lo tanto, es necesario explorar más profundamente cómo estas variables afectan el rendimiento de los procesos participativos, especialmente en el caso del presupuesto participativo.

Smith (2009) enfatiza que las innovaciones democráticas son instituciones diseñadas para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, precisamente debido a su carácter innovador, desafían las formas tradicionales de administración pública. Como subrayan Van Meter y Van Horn (1975 p. 461), "la implementación será más exitosa cuando solo se requiera un cambio marginal y el consenso sobre los objetivos sea alto". El cambio marginal se refiere a la (in)flexibilidad burocrática o la inercia burocrática. Osborne y Brown (2005) señalan que la capacidad de innovación pública depende del marco institucional, la cultura organizacional y el entorno. Por lo tanto, las experiencias de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, plantean un desafío a las estructuras burocráticas existentes, sus reglas prácticas y sus narrativas (Pulkkinen, et al., 2024). Siguiendo a Ianniello et al. (2019), dentro de la administración pública existen factores como la actitud de los funcionarios públicos hacia la participación, las asimetrías de información dentro de las organizaciones y los arreglos organizativos que dificultan o facilitan la coordinación interna. Las deficiencias en la comunicación interdepartamental también pueden afectar negativamente la implementación de estas iniciativas.

Dentro de las estructuras burocráticas, elementos como la autoridad jerárquica y la centralización administrativa pueden actuar como barreras para una participación ciudadana efectiva (King, et al., 1998; Yang & Pandey, 2011). La autoridad jerárquica, basada en procedimientos y normas estables, se resiste al cambio y dificulta la coordinación. De manera similar, la centralización organizativa impide la flexibilidad que requieren los procesos participativos. En consecuencia, Castell (2016) reconoce que el marco institucional —entendido como la forma en que los gobiernos locales configuran las condiciones institucionales para que las iniciativas participativas tengan éxito— es clave para su implementación. Tanto los aspectos formales como informales de la estructura burocrática son fundamentales para este proceso. El cambio, la coordinación y la descentralización son, por tanto, condiciones necesarias para la correcta implementación de experiencias participativas.

Allegretti y Copello (2018) destacan que las iniciativas de participación ciudadana podrían transformar a los tomadores de decisiones, desde políticos electos y burócratas poderosos que controlan el proceso político dentro de la administración pública tradicional, hacia un esquema híbrido en el que los ciudadanos juegan un papel significativo. Este proceso genera resistencia, ya que implica redistribuir el poder político y abre el proceso político a nuevas voces. Los autores señalan que, en

Brasil, el éxito de las iniciativas de PP fue posible gracias a los esfuerzos por deconstruir y construir una nueva lógica burocrática y reorganizar, entre otras cosas, los departamentos financieros.

Comprender el papel de la burocracia en la implementación de procesos participativos implica abrir la "Caja Negra". Buckwalter (2014) señala una brecha teórica entre las estructuras participativas y los resultados reales. Factores como la capacidad de los participantes (conocimientos y habilidades) y la capacidad de respuesta administrativa son fundamentales para "abrir" esta caja. De manera similar, la estructura jurisdiccional juega un papel clave: la participación es más efectiva cuando los espacios participativos están alineados con áreas administrativas claras y líderes de agencias específicas con quienes interactuar. Esto evita la difusión de responsabilidades y permite la identificación clara de la organización responsable de implementar la iniciativa.

Como se analizará en el caso de Bogotá, el marco institucional para la implementación del presupuesto participativo fue limitado, especialmente en el caso de las iniciativas piloto de PP. En este contexto, las barreras organizativas, como las dificultades en la coordinación y cooperación interorganizativa, fueron clave para entender cómo los actores organizacionales interactuaron para lograr o restringir los objetivos propuestos. El cambio necesario dentro de las organizaciones —que implicaba desafiar las formas tradicionales de administración— no se materializó, evidenciando una inflexibilidad burocrática significativa. Por el contrario, en el caso del presupuesto participativo sectorial, la estructura jurisdiccional (Buckwalter, 2014) jugó un papel fundamental, ya que esta iniciativa participativa se alineó con áreas administrativas claras y líderes organizacionales específicos, permitiendo así un mayor éxito en la implementación.

4. ESTUDIO DE CASO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Con base en la literatura presentada y la brecha empírica identificada, este estudio se guía por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influyen la estructura administrativa y la coordinación intersectorial en la implementación exitosa del presupuesto participativo (PP)? Específicamente, ¿Por qué los PP territoriales enfrentan mayores desafíos que los PP sectoriales? Para responder a esta pregunta, se adopta un diseño de estudio de caso cualitativo, centrándose en la experiencia de Bogotá (Colombia) y la implementación del PP territorial y sectorial de 2012 a 2015. Esto permite un análisis en profundidad de los mecanismos organizativos que facilitan u obstaculizan la implementación.

Un estudio de caso es fundamental para preguntas de investigación con "por qué", ya que requieren una descripción profunda del fenómeno (Yin, 2003, p. 9), así como para desarrollar nuevas hipótesis (George & Bennett, 2005, p. 19) que puedan extenderse en trabajos futuros. Este artículo emplea una metodología cualitativa. La investigación incluye una amplia variedad de fuentes de datos: 22 entrevistas en profundidad de aproximadamente dos horas cada una con funcionarios políticos y gubernamentales clave, que participaron en la creación de la propuesta y su implementación, así como representantes de asociaciones cívicas que participaron en las asambleas. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas. En segundo lugar, se obtuvo información de los sitios web de la administración de Bogotá. En tercer lugar, se utilizaron documentos técnicos obtenidos durante las entrevistas que no habían sido publicados. Finalmente, se obtuvo información adicional mediante el seguimiento de la prensa local. El acceso a la información fue difícil porque este caso fallido fue uno que el gobierno intentó ocultar y fue ampliamente ignorado al final de su mandato.

El estudio de caso de Bogotá es interesante porque permite examinar cómo la estructura administrativa y la coordinación intersectorial influyen en el éxito de la implementación del PP. El PP sectorial fue más exitoso porque implicaba proyectos en sectores específicos que eran más fáciles de implementar que el PP territorial, que requería coordinación entre equipos de la administración, lo que resultó ser un desafío. El estudio de caso de Bogotá muestra que el PP territorial requiere una coordinación previa entre las partes de la administración. Sin esto, la implementación enfrentará desafíos. Por el contrario, la implementación del PP sectorial evita este proceso.

Bogotá es representativa de las grandes ciudades de países de ingresos medios, y su experiencia puede aplicarse a muchas ciudades de América Latina y el mundo. Un examen exhaustivo tanto de los éxitos (como Porto Alegre, que ha atraído la mayor parte del interés académico) como de los fracasos (Bogotá) es esencial para comprender qué funciona y qué no funciona, y para capturar una amplia gama de variación. Este artículo presenta ideas empíricas sobre cómo la etapa de implementación y la estructura burocrático-administrativa afectan los resultados de los procesos de PP. La investigación empleó metodologías cualitativas, principalmente entrevistas semiestructuradas con actores clave (incluyendo políticos, funcionarios públicos y líderes sociales), junto con análisis de documentos y observación directa.

5. BOGOTÁ Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL INICIO DEL PROCESO DURANTE LA ALCALDÍA DE GUSTAVO PETRO EN BOGOTÁ

En Bogotá, los Acuerdos 12 y 13 (2000) regulaban la planeación participativa. Estos Decretos crearon el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD), los Consejos Locales de Planeación (CLP) y las Asambleas Ciudadanas. Sin embargo, el alcalde Gustavo Petro (2012-2015) consideraba que estos espacios eran ineficaces y clientelistas, prefiriendo la movilización masiva y una nueva propuesta de PP (Martínez, 2019, p. 19). Hasta 2015, el PP no era obligatorio y dependía de la voluntad política del alcalde[1].

Cuando Gustavo Petro, representando un movimiento progresista, fue elegido alcalde para el período 2012-2015 con un claro compromiso con el presupuesto participativo en Bogotá, muchos sectores sociales tenían grandes expectativas. Como candidato, ya había declarado que la política social daría preeminencia a la participación de los ciudadanos para influir en los problemas de su entorno: "Los distritos y entornos vecinales serán esenciales para construir tejido social y dar participación a las poblaciones vulnerables. Los ciudadanos influirán en los presupuestos participativos" (Medina, 2011, p. 25). Petro veía con escepticismo los espacios de participación existentes —Asambleas Ciudadanas y CLP—, criticándolos como ineficaces y clientelistas.

Según el informe del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal de Bogotá (IDPAC) (octubre de 2015):

> Una primera etapa buscó convocar a un millón de personas de las veinte localidades de la ciudad para participar en Encuentros Ciudadanos orientados a formular los planes de desarrollo local. Este ejercicio tuvo muchos inconvenientes, por lo que se acordó realizar ocho presupuestos

[1] La Ley 1757 de 2015 dispuso que los Presupuestos Participativos constituyen mecanismos de participación de carácter vinculante. Los gobiernos territoriales se encuentran facultados para asignar una porción de su presupuesto a dicho efecto. Corresponde a cada municipio definir, a través de su propia normativa, las reglas que rigen el presupuesto participativo

> participativos pilotos y algunas reuniones temáticas/sectoriales: gobernanza del agua, malla vial y juventud. De esa manera se podría cumplir la meta del plan de desarrollo (IDPAC, 2015a, p. 8).

Durante la alcaldía de Petro, el PP fue concebido como una herramienta para movilizar a la población a nivel vecinal, realizando su propia microsectorización (172 territorios urbanos y 14 rurales) denominadas Unidades Básicas de Participación (UBP), en lugar de utilizar las demarcaciones oficiales existentes (localidades y Unidades de Planificación Local - UPZ[2]). Se llevaron a cabo ocho ejercicios piloto de PP a nivel territorial. Los territorios donde se realizarían los pilotos se determinaron según los siguientes criterios: nivel socioeconómico (sectores bajos y medios), barrio donde la mayoría de las viviendas son casas, edificios de apartamentos y zonas rurales. Con esta información, se establecieron ocho territorios para los pilotos, y cada territorio contaba con un documento de caracterización (población, datos socioeconómicos, etc.). Estos territorios tenían una población total aproximada de 400.000 habitantes, equivalente al 5% de la población de la ciudad (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá [SDP], 2015).

Simultáneamente, surgió un debate sobre si el PP debía estar abierto a las necesidades generales de la población o limitarse a sectores específicos según los intereses del gobierno. Finalmente, se decidió llevar a cabo dos tipos de PP: PP territorial, donde se escucharían las demandas de la población y los ciudadanos definirían sus prioridades mediante la deliberación, y PP sectoriales. La Secretaría de Hacienda asignó los presupuestos (SDP, 2012b).

Durante la segunda mitad de 2012, se aprobaron los Consejos de Presupuesto Participativo: PP sectoriales centrados en infraestructura vial, juventud y agua (Secretaría Distrital de Gobierno, 2012), vinculados a Secretarías de Gobierno específicas según el tema. Estos tres temas fueron priorizados por miles de ciudadanos durante la formulación de los planes de desarrollo distrital y local. La financiación de cada iniciativa de PP sectorial provenía de las Secretarías de Gobierno y fondos a nivel distrital.

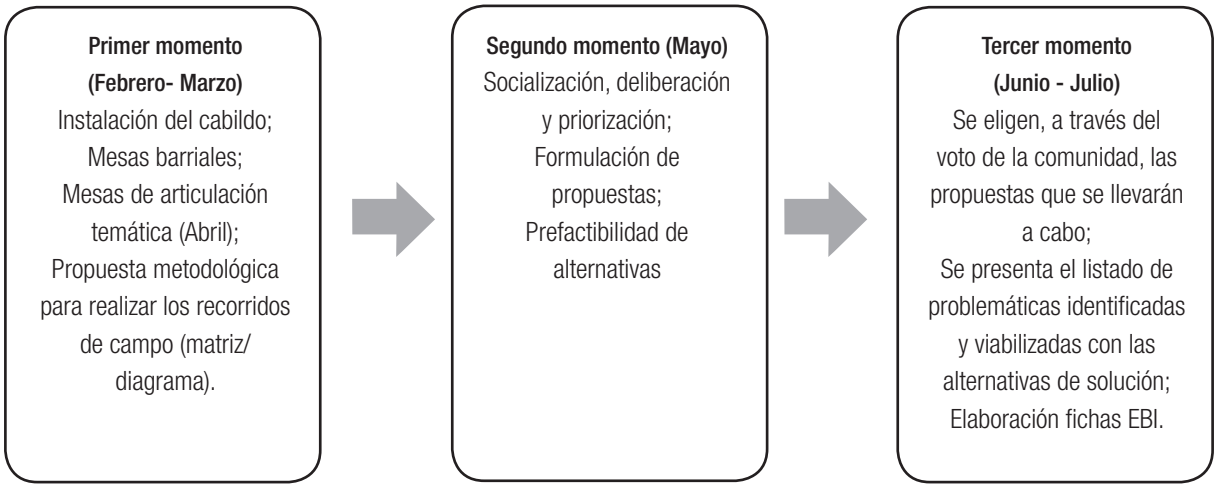
Según los entrevistados responsables de la formulación de la política de PP, se consideraron tres premisas al formular los ejercicios de PP, tanto sectoriales como territoriales. La primera era evitar operar bajo las instancias participativas antiguas, especialmente los Consejos Locales de Planeación y las Asambleas Ciudadanas. En segundo lugar, relacionado con lo anterior, el objetivo era romper con las prácticas clientelistas. Se consideraba que gran parte del funcionamiento del sistema político de la ciudad estaba arraigado en el clientelismo. En opinión del gobierno de Petro, en este marco, la participación ciudadana y las oficinas, como los Consejos Locales de Planeación y las Asambleas Ciudadanas, lejos de romper esta dinámica, contribuían a su reproducción en las localidades. En tercer lugar, buscaban operar a nivel territorial. En el caso del PP territorial, se crearon las UBP, mientras que para el PP sectorial se mantuvieron las Unidades de Planificación Local (UPZ). El territorio era visto como uno de los principales componentes de la participación ciudadana (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012).

La metodología para el PP territorial implicaba varias acciones. Primero, se solicitó a los ciudadanos de los diferentes territorios que realizaran reuniones de presupuesto participativo para que pudieran definir las prioridades de inversión en sus territorios. Segundo, cada grupo de trabajo debatiría las

[2] Las circunscripciones territoriales existentes en Bogotá en ese momento —las 20 localidades y las 114 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)— no fueron utilizadas. Para determinar las UPB (Unidades de Participación Básica), se conformó una Comisión Geográfica, encabezada por la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Otras entidades apoyaron el proceso: las Secretarías de Gobierno, Educación, Hábitat, Salud, Integración Social, Ambiente y Movilidad.

necesidades territoriales. Este ejercicio generó extensas discusiones sobre propuestas para construir consensos. El diseño del mecanismo incluyó tres etapas, como se ilustra en la Figura 1.

FIGURA 1 ETAPAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PILOTO EN BOGOTÁ, 2012



Fuente: Elaborada por la autora con base en la SDP (2012a).

Antes de la primera fase, se llevó a cabo una fase preparatoria en la que se definió el plan de trabajo y el apoyo técnico y logístico en grupos de trabajo con gerentes locales y líderes comunitarios. Posteriormente, se realizaron reuniones con varias entidades del gobierno de la ciudad para establecer la hoja de ruta para la implementación de las iniciativas. Se planificó la coordinación institucional para responder a las demandas ciudadanas de manera coordinada. La hoja de ruta de gestión tenía cinco etapas: primero, conciliar la propuesta ciudadana con la visión técnica; segundo, el proceso de contratación; tercero, la ejecución; seguido del monitoreo; y finalmente, la difusión y rendición de cuentas del proceso.

En cuanto al PP sectorial, las decisiones se tomaron por consenso, basándose en la voluntad de la comunidad y lo acordado en cada consejo. Estas decisiones se organizaron en una lista de prioridades de mayor a menor importancia, respetando el límite de recursos asignados por cada UPZ. Las metodologías aplicadas fueron flexibles. Cada reunión se realizó en sesiones generales, cuyos detalles dependían del tema abordado y las condiciones de cada territorio.

El proceso constó de cinco etapas: (1) pre-cabildo, que implicaba la convocatoria y sensibilización de los ciudadanos; (2) cabildos de deliberación y toma de decisiones; (3) elección de comités de control social para la ejecución de proyectos; (4) ejecución, seguimiento y evaluación; y (5) sistematización de experiencias.

La Tabla 1 resume las principales diferencias entre los procesos de PP territorial y sectorial implementados durante la administración de Petro.

TABLA 1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PP TERRITORIAL Y SECTORIAL EN BOGOTÁ (2012-2015)

Fase	PP Territorial	PP Sectorial
1. Convocatoria y sensibilización	Nuevas divisiones UBP	Divisiones UPZ existentes
2. Deliberación y toma de decisiones	Prioridades mediante construcción de consenso. 8 territorios piloto; ~18.498 participantes	Decisiones tomadas por consenso en consejos sectoriales. Más de 30.000 participantes
3. Elección de comités de control social	Se eligieron comités para supervisar la ejecución de los proyectos.	Se eligieron comités para supervisar la ejecución de los proyectos.
4. Ejecución, seguimiento y evaluación	**Fracaso:** Solo 1 de 32 iniciativas implementadas debido a la rigidez burocrática, falta de coordinación intersectorial e imposibilidad de un fondo financiero transversal	**Éxito relativo:** 403 iniciativas juveniles; 324 iniciativas de agua; 2.652 segmentos viales reparados. Entidades responsables y financiación claras
5. Sistematización de experiencias	No completada. Desapareció gradualmente de los informes oficiales después de 2012.	Documentada en los documentos presupuestarios de la ciudad.

Fuentes: IDPAC (2012, 2015b); SDP (2013, 2014, 2015); entrevistas de la autora.

Para comprender los desafíos de implementación que enfrentaron estas iniciativas de presupuesto participativo (PB) en Bogotá, es necesario considerar varios factores contextuales clave: el proceso de referendo revocatorio al que se enfrentó Gustavo Petro durante su mandato. El programa Bogotá Humana de Gustavo Petro priorizó la inversión social e implementó medidas que generaron controversia, siendo una de las más importantes el cambio en el modelo de recolección de basuras, al pasar de un modelo privado a uno mixto. Esto generó una fuerte oposición de actores políticos y empresariales. En enero de 2013, apenas un año después de su toma de posesión, el político opositor Miguel Gómez comenzó a recolectar firmas para solicitar un referendo revocatorio. El rumbo del revocatorio cambió cuando, en diciembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó a Gustavo Petro por 15 años debido al caos generado por el cambio en el modelo de recolección de basuras. La atención pública se centró entonces en la destitución, relegando el revocatorio. Tras una serie de fallos judiciales y administrativos (una segunda instancia que confirmó la destitución, y luego una acción de tutela que la suspendió), el revocatorio se reactivó (Mendoza, 2016). Aunque Petro logró completar su mandato, este evento sin duda afectó la implementación de la agenda de políticas de la administración y, por supuesto, del PB.

Una vez delineados el diseño y el contexto de estas iniciativas de PB, la siguiente sección examina los factores que dificultaron su implementación.

6. OBSTÁCULOS DE IMPLEMENTACIÓN: DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

Durante los primeros meses de los pilotos de PP territorial en Bogotá, la asistencia ciudadana a las asambleas y las expectativas eran prometedoras. Según Martínez (2019, p. 12), utilizando información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, se asignó un presupuesto aproximado de US$5.475.000 para desarrollar los 8 proyectos piloto durante todo el período de gobierno de cuatro años. El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y la Secretaría de Gobierno desempeñaron un papel significativo en la implementación, proporcionando recursos humanos para hacer posible esta iniciativa. El PP territorial involucró la participación de 18.498 personas durante todo el período en las 8 zonas; se identificaron 211 temas y se priorizaron 32 proyectos para su implementación durante los cuatro años, con un valor aproximado de US$4.206.000, lo que representaba el 76,8% del presupuesto asignado.

TABLA 2 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PILOTO / PP TERRITORIAL

Territorio social	Localidad	Problemas identificados	Iniciativas validadas	Iniciativas Prioritarias
Ruralidad	Usme	14	3	3
Lisboa-Santa Cecilia	Suba	54	9	5
Bonanza – Ferias	Engativá	12	3	3
Muzú	Puente Aranda	20	15	3
Lourdes – Las Cruces	Santa Fé	35	9	7
Pablo VI	Teusaquillo	55	15	5
Chucua de la Vaca	Kennedy	12	6	1
Vista Hermosa	Ciudad Bolivar	9	6	5
Total		**211**	**66**	**32**

Fuente: IDPAC (2015a)

Una participante comunitaria recordó con entusiasmo:

> Los Presupuestos Participativos Piloto (PP territorial) fueron la mejor experiencia que he tenido. Santa Fe llenó un teatro con 1.000 personas. Fue extraordinario. Nos organizamos, hicimos convocatorias para la participación y tuvimos reuniones dos veces por semana de 6 a 10 de la noche, donde todos asistían, debatían y participaban. La gente vino; la gente realmente participó.

Este testimonio revela un compromiso cívico genuino y capital social en acción: los ciudadanos se organizaron, deliberaron intensamente e invirtieron tiempo y esperanza en el proceso. Sin embargo, este prometedor comienzo se encontró con el fracaso institucional.

Aunque era un proyecto prioritario para la administración del alcalde Petro, vale la pena señalar que el Informe de Rendición de Cuentas de 2012 (SDP, 2013, p. 66) se refiere a los presupuestos participativos, mencionando explícitamente los presupuestos participativos piloto. El informe indica que se priorizaron 32 iniciativas "con el presupuesto correspondiente asignado". Sin embargo, en los

informes de rendición de cuentas de 2013, 2014 y 2015 (SDP, 2013, 2014, 2015), este tema desapareció. Los informes mencionan los PP sectoriales, que se discutirán más adelante, pero no los PP territoriales. Las entrevistas con funcionarios del IDPAC confirmaron que la iniciativa de presupuesto participativo piloto desapareció gradualmente:

> Fue una lástima lo que le pasó a Bogotá Humana. ¿En qué términos? De hecho, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana incluía una serie de propuestas participativas centrales; esas no se desarrollaron... Si lo analizas, hay una gran brecha entre lo que se dijo y lo que se hizo (Entrevista a un exfuncionario del IDPAC, 25 de septiembre, 2018).

Aunque era una propuesta emocionante destinada a crear un nuevo modelo de participación en la ciudad, ni los objetivos ni el compromiso con los ciudadanos se cumplieron. Un líder comunitario expresó en una entrevista:

> Entonces, priorizamos proyectos sobre juventud, cultura, empleo y medio ambiente. Todos estábamos involucrados; hubo reuniones dos veces por semana, de 6:00 p.m. a 9:00 p.m. o incluso 10:00 p.m. En estos procesos, todos asistían, se realizaban debates y discusiones; fue notablemente interesante. Y luego el gobierno asignó mucho dinero que nunca se nos dio; nunca se ejecutó; fue solo un sueño (Entrevista a un líder comunitario, 13 de marzo, 2018).

Uno de los objetivos del PP territorial, siguiendo la lógica del presupuesto participativo, es que las personas se reúnan, aborden los problemas y preocupaciones de su comunidad, intercambien ideas con otros ciudadanos, aprendan sobre diversos aspectos del territorio y, en última instancia, logren la implementación de las obras y proyectos discutidos. Este objetivo no se logró en Bogotá. Como destacaron Stiefel y Wolfe (1994), incluso cuando los reformadores dentro del Estado buscan genuinamente introducir políticas participativas transformadoras para sectores socialmente excluidos en el proceso de políticas públicas, es probable que encuentren problemas que impidan la implementación de las reformas, llevando a su fracaso. Efectivamente, la aparición de contingencias y problemas durante el proceso limitó los resultados de la política de presupuesto participativo en Bogotá. La evidencia empírica muestra que la iniciativa del gobierno de Petro en Bogotá chocó con la inercia burocrática.

Uno de los desafíos más significativos para monitorear esta experiencia es encontrar evidencia documental que explique los resultados. Aunque hay información disponible en documentos oficiales de 2012, comenzó a escasear en 2013. Un informe de gestión del IDPAC de 2013 (IDPAC, 2014) ofrece pistas importantes sobre lo sucedido. De las 32 iniciativas priorizadas, solo se implementó una. La información proporcionada indica que hubo retrasos con las demás, y se promovieron reuniones entre varias secretarías y ciudadanos para encontrar soluciones e implementar los proyectos. El informe de gestión del IDPAC de 2015 menciona el PP territorial pero no muestra el avance del proyecto (IDPAC, 2015a). El mismo informe del IDPAC (2015b) reconoce los desafíos de implementación, que incluyen: (i) débil consenso entre las Secretarías sobre la ejecución de los pilotos; (ii) la ejecución de las iniciativas fue manejada de forma aislada por algunas entidades, pero dado que las iniciativas transversales a menudo requieren coordinación entre múltiples departamentos, avanzar era complicado; (iii) falta de información oportuna y clara entre las entidades para establecer la ejecución de las iniciativas;

(iv) la contratación de recursos humanos para la ejecución de las iniciativas enfrentó desafíos y retrasos significativos; (v) dificultades para establecer claramente el compromiso presupuestal correspondiente de las Secretarías.

Como resumió un entrevistado:

> El grave problema fue que el Gobierno Municipal no pudo ejecutar lo que los ciudadanos votaron y decidieron en los presupuestos participativos... No pudieron lograr que los departamentos cumplieran con sus compromisos de invertir en las iniciativas (Entrevista a un exfuncionario del IDPAC, 13 de marzo, 2020).

Como se puede observar, la falta de compromiso integral del gobierno municipal contribuyó a la desintegración de los esfuerzos. A pesar del interés del alcalde Petro en el presupuesto participativo, no hubo una coordinación central que integrara los esfuerzos de cada departamento y lograra la implementación de las iniciativas. Siguiendo a Abers (2000) y Baiocchi y Ganuza (2016), aunque la voluntad política es esencial, no garantiza el éxito de las políticas de presupuesto participativo; los problemas de implementación pueden llevar al fracaso de la iniciativa. Según estos autores, los desafíos significativos de implementación incluyen generar acuerdos, buscar aliados dentro del gobierno y la burocracia, negociar con diferentes entidades gubernamentales para crear un proyecto unificado y obtener la capacidad técnica, financiera y operativa necesaria para lanzarlo. Estos desafíos fueron sin duda algunos de los principales obstáculos que enfrentó la propuesta de Petro. Aunque inicialmente hubo un acuerdo tácito para implementar los presupuestos participativos con el apoyo del alcalde y altos funcionarios del gobierno, este respaldo se erosionó progresivamente. Como señaló Castell (2016), es necesario crear un marco institucional que permita que las iniciativas participativas avancen; de lo contrario, es probable que choquen con la inercia burocrática. La posibilidad de cambio dentro de las organizaciones y la coordinación es necesaria para una implementación adecuada.

Efectivamente, según las entrevistas, el proceso de diseño técnico, especialmente la creación de las UBP (Unidades Básicas de Participación), contó con la aprobación de varias entidades. Cuando concluyó esta etapa, los responsables de desarrollar la propuesta discutieron con el alcalde y otros altos funcionarios del gobierno la necesidad de recursos financieros adecuados para financiar la propuesta. Según los entrevistados, inicialmente se determinó que había recursos disponibles para este fin. Sobre la base de este acuerdo, se llevaron a cabo ejercicios piloto de presupuesto participativo en ocho territorios. Los ciudadanos estaban entusiasmados con la propuesta. Aunque los ejercicios continuaron desarrollándose en los territorios, surgieron desafíos para financiar los proyectos. Como se señaló en la sección anterior, el gobierno implementó un modelo que respondía a las necesidades de la población, es decir, no estaba orientado a algún sector específico, ni restringido por los departamentos administrativos (por ejemplo, salud y educación). Esta decisión, debido a la falta de comprensión de los procesos presupuestarios internos de la administración, obstaculizó el avance de la iniciativa.

Según las entrevistas, dado que muchas de las prioridades definidas por los ciudadanos en los presupuestos participativos involucraban temas transversales que abarcaban múltiples departamentos administrativos, se discutió inicialmente la creación de un "fondo de financiación común" entre las diferentes entidades para facilitar la financiación de estos problemas transversales. Sin embargo, los proponentes de esta medida se dieron cuenta más tarde de que era imposible de implementar, ya que Bogotá cuenta con un Estatuto Orgánico de Presupuesto que establece una serie de procedimientos

para la gestión presupuestaria y prohíbe, entre otras cosas, la creación de un fondo compartido. En otras palabras, mientras los ciudadanos cumplían su rol y asistían a las asambleas según la metodología, el gobierno se encontró con una realidad administrativa que le impedía continuar el proceso como se prometió inicialmente.

En el caso del PP Juvenil, se aprobaron 469 iniciativas, que fueron ajustadas técnicamente por las entidades a 403 iniciativas, priorizadas en 98 cabildos. La implementación tuvo lugar en 2013, 2014 y 2015. Participaron un total de 20.100 jóvenes, tanto en la discusión como en la priorización. Los temas priorizados incluyeron medio ambiente, parques locales, redes viales, estudios de audio y vídeo, y escuelas de formación deportiva y cultural, entre otros. Se invirtieron 34 mil millones de pesos. En este caso participaron las Secretarías de Gobierno, Educación, Integración Social, Cultura y Desarrollo Económico.

En el PP de Gobernanza del Agua, participaron más de 12.000 ciudadanos y se priorizaron 324 iniciativas, en zonas rurales. La gobernanza del agua para el gobierno de Petro buscaba promover nuevas formas de relación entre el estado y los ciudadanos para la gestión ambiental de la ciudad, el reciclaje y el saneamiento. En este caso participaron las Secretarías de Ambiente, Educación y Hábitat, entre otras.

Finalmente, el PP de Malla Local fue el tema con mayor participación (más de 30.000 personas). Priorizaron y repararon 2.652 segmentos viales, con una inversión de más de 254 mil millones de pesos. Este fue el PP con el mayor porcentaje de implementación exitosa.

En los tres PP o cabildos, fue posible encontrar información más claramente, particularmente en los documentos presupuestarios de la ciudad que detallan la distribución de recursos y las entidades contribuyentes (Secretaría Distrital de Hacienda & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2013). Asimismo, hubo coordinación liderada por los alcaldes locales y se creó un esquema de trabajo, convocado por la Secretaría de Gobierno. Los grupos de trabajo estaban compuestos por delegados de cada sector y de las alcaldías locales. Dado que se involucraban sectores específicos, la implementación se facilitó; asimismo, el responsable era el alcalde de cada localidad, lo que permitió articular el proceso.

En el caso del PP sectorial, no fue necesario crear un fondo de financiación compartido, como fue el caso del PP territorial. Cada entidad pudo financiar los proyectos de los que era responsable, según las prioridades establecidas por los ciudadanos. Esto explica la diferencia en términos de resultados entre los PP territoriales y sectoriales. Mientras que el primero muestra un fracaso del PP, el segundo pudo lograr más resultados, derivados, entre otras cosas, de una entidad responsable y una financiación clara. En línea con Baiocchi y Ganuza (2016), se observa que el caso de Porto Alegre también tuvo que enfrentar rigideces burocráticas y la división compartimentada de los sectores administrativos, lo que llevó a la creación de GAPLAN (Grupo de Planeación y Gestión). Esto permitió la gestión integrada de los presupuestos municipales, no divididos por sectores gubernamentales como ocurre actualmente en Bogotá. Por lo tanto, en el caso de demandas ciudadanas transversales que no encajan en sectores específicos, si no existe una entidad que permita la coordinación intersectorial, será más difícil llevarlas a cabo. En el caso del PP sectorial, fue posible dar protagonismo a los departamentos municipales y a las alcaldías locales, lo que permitió que la implementación de los proyectos avanzara.

Los hallazgos de la investigación ilustran que, por un lado, a pesar del interés del alcalde en el tema, muchos altos funcionarios del gobierno no apoyaron efectivamente los presupuestos participativos y, por otro lado, las rigideces burocráticas, como las relacionadas con el presupuesto, prácticamente limitaron los logros de la iniciativa. Además, la intensa incertidumbre política pudo haber desalentado

aún más a los burócratas de carrera a comprometerse con una iniciativa innovadora y políticamente controvertida, especialmente si estaban alineados con los opositores de Petro.

7. DISCUSIÓN

Este artículo aborda una pregunta central: ¿Por qué algunas iniciativas de Presupuesto Participativo (PP) fracasan a pesar del apoyo político explícito y la presencia de capital social que respalda activamente el proceso? A través de un estudio de caso cualitativo de Bogotá entre 2012 y 2015, bajo la administración de Gustavo Petro, se comparan los modelos de PP territorial y sectorial. Los hallazgos proporcionan contribuciones tanto empíricas como teóricas a la literatura sobre innovaciones democráticas y sobre la implementación de instituciones participativas como el PP.

El caso de Bogotá ilustra un caso de fracaso (Porto de Oliveira, 2017) en el que las expectativas participativas iniciales chocaron con las realidades administrativas. Aunque los pilotos de PP territorial involucraron a 18.500 ciudadanos, priorizaron 32 proyectos y asignaron US$4,2 millones, solo se implementó un proyecto. Por el contrario, los PP sectoriales —centrados en juventud, gobernanza del agua y malla vial— lograron un éxito relativo, llevando a la implementación de cientos de iniciativas y la reparación de más de 2.600 segmentos viales. Este contraste demuestra que la voluntad política, aunque necesaria, está lejos de ser suficiente para asegurar una implementación efectiva.

Este estudio contribuye a la literatura emergente sobre los fracasos del PP abriendo la "Caja Negra" de la implementación burocrática. Sus hallazgos destacan una variable relativamente poco estudiada: la capacidad de coordinación intersectorial. Los PP territoriales fracasaron porque dependen de la coordinación entre múltiples departamentos administrativos, un requisito que resultó inviable dentro de la estructura burocrática de Bogotá. El Estatuto Orgánico de Presupuesto de la ciudad prohibía la creación de un fondo financiero transversal, y no existía ningún mecanismo para coordinar los presupuestos y las acciones de las diferentes Secretarías responsables de la entrega de proyectos. Por el contrario, los PP sectoriales se alinearon con las estructuras jurisdiccionales existentes (Buckwalter, 2014), con entidades implementadoras claramente asignadas y fuentes de financiación definidas. Este hallazgo sugiere que el diseño de las instituciones participativas debe alinearse con las capacidades burocráticas existentes o, alternativamente, que las transformaciones administrativas deben preceder a las innovaciones participativas, como argumentan Allegretti y Copello (2018).

La experiencia de Bogotá ofrece tres lecciones para los gobiernos locales que buscan implementar el PP. Primero, la voluntad política por sí sola no puede superar la inercia burocrática. Los alcaldes deben promover la reforma administrativa junto con el diseño participativo, o, como argumenta Castell (2016), crear un marco institucional adecuado que permita que las iniciativas participativas avancen. Segundo, los PP territoriales — que permiten a los ciudadanos definir prioridades transversales— son más exigentes que los PP sectoriales y, en ausencia de mecanismos de coordinación intersectorial previos, es probable que fracasen. En línea con Baiocchi y Ganuza (2016), la negociación y coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales para construir un proyecto unificado son esenciales. Tercero, en contextos donde la transformación administrativa no es factible, los PP sectoriales o temáticos pueden representar una alternativa viable, ya que se alinean más estrechamente con las estructuras departamentales y las fuentes de financiación claramente definidas. Aunque el PP es a menudo de naturaleza transversal, el objetivo no es desalentar estas iniciativas, sino más bien asegurar que el contexto burocrático se tenga en cuenta en su diseño e implementación.

Aunque este estudio analiza un caso particular, lo que limita su generalización, busca proporcionar profundidad analítica teórica y empírica. Al mismo tiempo, no examina sistemáticamente el papel de la sociedad civil o la fuerza de la oposición partidista en Bogotá, factores que otros académicos han identificado como relevantes para el éxito o fracaso del PP. Futuras investigaciones comparativas podrían examinar estas variables con mayor profundidad. Sería interesante explorar cómo la crisis política en torno a la revocatoria de mandato de Gustavo Petro pudo haber exacerbado la resistencia burocrática y, de manera más amplia, cómo la inestabilidad política influye en la capacidad administrativa y los resultados del PP en otros contextos.

El presupuesto participativo no es meramente un diseño institucional específico para la participación ciudadana, sino un esfuerzo más amplio para transformar las relaciones estado-sociedad y, en consecuencia, la lógica administrativa. Lograr este objetivo requiere más que voluntad política; exige una comprensión clara de cómo funciona el estado, lo que a su vez implica abrir la "Caja Negra" de la burocracia para comprender los mecanismos de coordinación y las rigideces administrativas que pueden habilitar u obstruir la voz ciudadana.

REFERENCIAS

Abers, R. N. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.

Abers, R. N. (2009). State-society synergy and the problems of participation in Porto Alegre. In H. Cleuren & P. Silva (Eds.), *Widening democracy: Citizens and participatory schemes in Brazil and Chile* (pp. 139-163). CEDLA. https://doi.org/10.1163/ej.9789004177833.i-370.46

Allegretti, G., & Copello, K. (2018). Winding around money issues: What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 34-53). Epopeia Records/Oficina.

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. Politics & Society, *42*(1), 29-50. https://doi.org/10.1177/0032329213512978

Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Baiocchi, P., & Ganuza, E. (2016). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford University Press.

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*, *89*(3), 757-774. https://doi.org/10.1177/00208523221078938

Buckwalter, N. D. (2014). The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation. *Public Administration Review*, *74*(5), 573-584. https://doi.org/10.1111/puar.12217

Castell, P. (2016). Institutional framing of citizen initiatives: a challenge for advancing public participation in Sweden. *International Planning Studies*, *21*(4), 305-316. https://doi.org/10.1080/13563475.2015.1124756

Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S., & Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020 - 2021*. Epopeia and Oficina.

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, *26*(2), 3-28. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001

Goldfrank, B. (2021). Inclusion without power? Limits of participatory institutions. In D. Kapiszewski, S. Levitsky, & D. Yashar (Eds.), *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies* (pp. 117-154). Cambridge University Press.

Heller, P. (2001). Moving the state: The politics of decentralization in Kerala South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, *29*(1), 131-163. https://doi.org/10.1177/0032329201029001006

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, *21*(1), 21-46. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2012). *Documento interno de trabajo - Presupuestos Participativos Piloto* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2014). *Proceso planeación estratégica: Informe de gestión enero–diciembre de 2013* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2015a). *Balance general del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2015b). *Informe de empalme IDPAC* [IDPAC report]. https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/default/files/2024-05/informe_de_empalme_idpac.pdf

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, *58*(4), 317-326. https://doi.org/10.2307/977561

Lowndes, V., & Pratchett, L. (2009). Factores que explican la participación: Comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos. In M. Parés (Coord.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 101-112). Ariel Ciencia Política.

Martínez, M. F. (2019). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá?* Fundación Foro Nacional por Colombia.

McNulty, S. (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford University Press.

Medina, D. P. (2011). *Propuestas para Bogotá: Presentación de los programas de los candidatos a la Alcaldía Mayor del Distrito Capital 2012–2015* (Policy Paper). Corporación Pensamiento Siglo XXI/ Konrad Adenauer.

Mendoza, C. U. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia: Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, *48*, 179-200. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a10

Osborne, S., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*. Routledge.

Porto de Oliveira, O. (2017). *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Palgrave Macmillan.

Pulkkinen, M., Sinervo, L.-M., & Kurkela, K. (2024). Premises for sustainability – Participatory budgeting as a way to construct collaborative innovation capacity in local government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 36*(1), 40-59. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2022-0077

Ryan, M. (2021). *Why citizen participation succeeds or fails: A comparative analysis of participatory budgeting*. Policy Press.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2012). *Propuesta general de cabildos ciudadanos: Líneas metodológicas generales. Proceso colectivo de construcción de metodologías para presupuesto participativo* [Unpublished document]. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Hacienda & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). *Anexo 4: Presupuesto participativo*. https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/ddp/proyectos-presupuestos-bogota/presupuesto-anual/2013/Anexo%204.pdf

Secretaría Distrital de Integración Social. (2012). *Diálogos de participación ciudadana en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C./Bogotá Humana. http://www.endacol.com/wp-content/uploads/2016/04/Libro-Redes.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2012a). *Informe final: Presupuesto participativo piloto* [Unpublished document].

Secretaría Distrital de Planeación. (2012b). *Informe de rendición de cuentas de 2012: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informe_gestion_distrital_2012_0.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). *Informe de rendición de cuentas de 2013: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://Bogotá.gov.co/sites/default/files/inline-files/296106844-rendicion-de-cuentas-2013.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Informe de rendición de cuentas de 2014: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/pi004_rendicioncuentas2014.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Informe de rendición de cuentas de 2015: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/rendicioncuentas4dic2015.pdf

Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa.* La Découverte/ Transnational Institute.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press.

Stiefel, M., & Wolfe, M. (1994). *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?* Zed Books.

Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, *6*(4), 445-488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University Press.

Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, *41*(1), 61-81. https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383679

Wampler, B., & Goldfrank, B. (2022). *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting: The Arc of a Democratic Innovation*. Palgrave Macmillan.

Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford University Press.

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, *71*(6), 880-892. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). SAGE.

Yessika Lorena Vásquez- González

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Alcalá (España); Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia). E-mail: lorena.vasquezg@utadeo.edu.co

CONTRIBUCIÓN DE LA AUTORA

Yessika Lorena Vásquez-González: Conceptualización (Superior); Selección de datos (Superior); Análisis formal (Superior); Adquisición de financiación (Superior); Investigación (Superior); Metodología (Superior); Administración de proyectos (Superior); Validación (Superior); Visualización (Superior); Borrador del escrito original (Superior); Revisión del escrito y edición (Superior).

DISPONIBILIDAD DE DATOS DE INVESTIGACIÓN

El conjunto de datos completo que respalda los hallazgos de este estudio está disponible a solicitud de la autora.

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener conflicto de intereses.

USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

No se utilizaron herramientas de inteligencia artificial.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los funcionarios públicos y a los líderes sociales que dedicaron su tiempo para contribuir a esta investigación. Asimismo, agradezco a los dos evaluadores anónimos por sus pertinentes comentarios y sugerencias, y al comité editorial de RAP por su profesionalismo y sensibilidad en la conducción del proceso de evaluación.