

¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá

How to promote district councils with greater citizen participation? A review from the open parliament to the Bogota Council Innovation Lab

María Alejandra Victorino 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
malevj19@gmail.com

Juan Pablo Guzmán Solórzano 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
guzmans.juanp@gmail.com

Daniela Méndez Parra 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
dmendezp2412@gmail.com

Resumen

El laboratorio del Concejo (Demolab) es una innovación en el ámbito público y político, dado que apuesta a la transformación de la relación entre la corporación y la ciudadanía, con una propuesta enfocada en la participación ciudadana como variable central para la apertura de las instituciones. El presente estudio de caso exhibe el diseño e implementación de las estrategias de participación ciudadana del Demolab durante el periodo 2020 - 2021, además se presentan sus resultados generales y algunos aprendizajes y recomendaciones de esta experiencia de innovación pública en la ciudad con el objetivo de contribuir a la construcción de corporaciones abiertas a la ciudadanía.

Palabras clave: Estado Abierto, innovación pública, laboratorio de innovación, participación ciudadana, participación.

Abstract

The Council's laboratory is an innovation in the public and political sphere since it bets on the transformation of the relationship between the corporation and the citizenry, with a proposal focused on citizen participation as the central variable for the opening of institutions. This case study presents the design and implementation of Demolab's citizen participation strategies during 2020 to 2021, as well as its general results and some lessons and recommendations of this experience of public innovation in the city with the objective of contributing to the construction of corporations open to citizens.

Keywords: open state, public innovation, innovation laboratory, citizen participation, participation, participation.

Artículo: Recibido el 16 de julio de 2023 y aprobado el 1 de noviembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Victorino, M. J., Guzmán Solórzano, J. P. & Méndez Parra, D. (2023) ¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá. *Reflexión política* 25(52), pp. 66-80. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4747>

Introducción

Innovar en lo público representa unos retos significativos para las instituciones que se atreven a hacerlo. Innovar para abrir más participación ciudadana, implica además enfocar la innovación no sólo en los procesos internos, sino en las acciones externas en relación con la ciudadanía. El laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá (Demolab) es una apuesta conjunta de la institución con organizaciones aliadas de la sociedad civil para innovar en lo público y en lo político, en la medida en que transforma la estructura y operación de la institución y promueve cambios en las formas tradicionales de las instituciones y de las y los cabildantes para relacionarse con la ciudadanía.

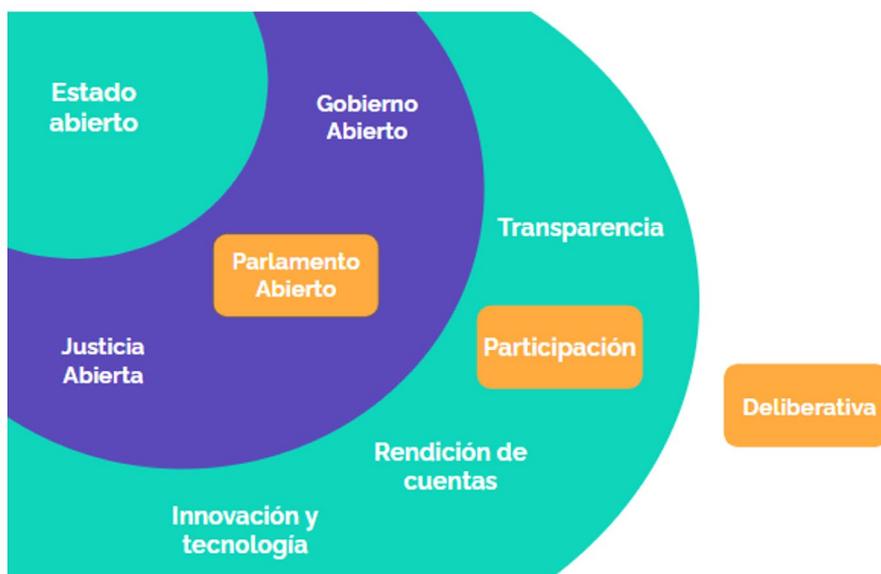
Este artículo recapitula la puesta en marcha del laboratorio desde una perspectiva de Parlamento Abierto, entregando buenas prácticas y aprendizajes para la réplica de este tipo de procesos de innovación en corporaciones públicas. Adicionalmente, profundiza en las acciones que el laboratorio desarrolló en el pilar de participación ciudadana, con un espacial énfasis en aquellas que utilizaron elementos de la democracia deliberativa.

Para dar sentido y contenido a lo que se expondrá más adelante, se hace necesario establecer un marco conceptual que facilite la comprensión del por qué y el para qué de un laboratorio en una corporación público-administrativa. Estos elementos conceptuales dialogan con la práctica llevada a cabo por el Demolab. Este artículo responde a la necesidad de recoger formalmente experiencias de innovación pública y de participación ciudadana y atiende a respondernos ¿de qué manera el DemoLab fomentó la participación ciudadana dentro del Concejo de Bogotá entre el 2019 - 2022?

Marco conceptual

El desarrollo de este artículo se da bajo una estructura de capas, va destapando una tras otra a medida que avanza su desarrollo. Por este motivo en esta sección se hace necesario explicar de manera conceptual cada una de esas capas.

Figura 1. Resumen gráfico del marco conceptual.



Fuente: elaboración propia

Este artículo tiene como base la agenda de Estado Abierto, que por tratarse de un Concejo, profundiza en la perspectiva del Parlamento Abierto. A su vez de los 4 pilares que desarrollan por definición la agenda de apertura, se aborda principalmente el pilar de participación, haciendo foco en aquellas estrategias que utilizan mecanismos de democracia deliberativa. Cabe resaltar que el desarrollo del

artículo toma todos estos elementos conceptuales y los pone en conversación con el ejercicio práctico del laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá, Demolab.

Del Parlamento Abierto a la participación ciudadana

El Parlamento Abierto se entiende como el proceso en el cual un cuerpo colegiado, cuyas funciones están vinculadas a la creación de leyes, decretos, normas u otras medidas legislativas¹, implementa estrategias y transforma sus procesos para reducir las barreras que tiene la ciudadanía al participar, vigilar y hacer control político.

El Parlamento Abierto contempla la participación ciudadana como un compromiso verdadero de vincular a la ciudadanía a la agenda legislativa. Todas las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y complementadas con las opiniones de la ciudadanía (Sánchez, 2018). Para llevar a cabo todo lo anterior, los parlamentos utilizan mecanismos como las asambleas ciudadanas, donde se prioriza la representación descriptiva de la ciudadanía y se utiliza la tecnología o los incentivos a la participación para disminuir las brechas de acceso que impiden una participación ciudadana incidente en la toma de decisiones (Guanumen & Núñez, 2021).

Otra propuesta para la participación ciudadana dentro de los parlamentos es presentada por Gonzalo (2017), quien presenta tres alternativas para mejorar la participación ciudadana dentro de los parlamentos:

La primera es comunicar de forma directa a la ciudadanía el quehacer del parlamento, para lo cual, se pueden utilizar los portales de transparencia, los formatos abiertos para la reutilización de datos, la huella digital legislativa (trazabilidad de los proyectos), la colaboración con organizaciones de la sociedad civil que hacen control político a los parlamentos, a través de estrategias como observatorios ciudadanos (Gamboa & Delgado, 2022) o la utilización activa de las redes sociales.

La segunda alternativa propuesta es permitir la participación de la ciudadanía en el parlamento a través de diferentes mecanismos, por ejemplo, foros deliberativos y participativos, facilitar el ejercicio de iniciativa legislativa popular,

mejorar el derecho de petición ante los parlamentos, mejorar las audiencias parlamentarias y la creación de intergrupos que funcionen como un punto de encuentro entre expertos, afectados, interesados y parlamentarios.

La tercera alternativa planteada por el autor es la regulación del lobby parlamentario que incluya un registro para identificar las relaciones de grupos interesados con las instituciones públicas. Esta medida se puede complementar con la implementación de agendas públicas de los parlamentarios, una estrategia que ha sido adoptada por diferentes gobiernos locales en España, como Madrid y Valladolid.

En el desarrollo de este artículo nos concentramos en la segunda alternativa, en el que la ciudadanía participa directamente en aportar a las decisiones del Concejo.

En Colombia, la Constitución establece que son mecanismos de participación ciudadana el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales corresponden a una lógica de democracia representativa donde la ciudadanía puede ejercer control político a sus representantes. Sin embargo, bajo las lógicas del Estado Abierto se han implementado nuevos mecanismos de participación ciudadana que atienden a una representación directa, deliberativa e incidente. Ejemplo de lo anterior son los presupuestos participativos y las asambleas ciudadanas, donde la ciudadanía se pone en el centro de la participación. Estas iniciativas pretenden promover que la ciudadanía sea protagonista activa de las decisiones en aras de profundizar en el desarrollo de una democracia participativa, y la obtención de unas soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales de la ciudadanía (Calvo, 2011).

En el caso del Concejo de Bogotá, se puede notar que dada la naturaleza de sus funciones políticas y las relaciones con la ciudadanía puede revisarse su quehacer desde algunos conceptos vinculados al Parlamento Abierto. Por ejemplo, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia a través del uso de la tecnología.

Barreras y niveles de involucramiento para la participación ciudadana

De acuerdo con Guanumen & Núñez (2021), y según cifras de los procesos de participación

1. Las funciones para los concejos municipales en Colombia se establecen según el Artículo 313 de la Constitución de Colombia, entre las cuales se destacan para los fines de este artículo: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.



ciudadana adelantados por el DemoLab en 2020 y 2021, se han identificado tres categorías de barreras que impiden la participación ciudadana, las cuales se describen a continuación.

De entrada, son aquellos factores que limitan o impiden que las personas accedan a los espacios de participación, pueden estar vinculados a temas de movilidad, acceso a recursos tecnológicos, disponibilidad de tiempo, capacidad técnica o desconocimiento de los mecanismos de participación.

De permanencia, son aquellos factores que impiden la permanencia de las personas en los espacios de participación, pueden afectar principalmente a dos poblaciones: personas de condiciones socioeconómicas vulnerables y personas cuidadoras. Esto sucede como consecuencia de la falta de tiempo disponible para participar, que normalmente una persona debe destinar al trabajo o labores de cuidado, que al destinarlo a ejercicios de participación, puede implicar una reducción en sus ingresos económicos (alto costo de oportunidad) (Guanumen & Núñez, 2021).

De incidencia, son barreras para lograr que las recomendaciones de la ciudadanía logren incidir en el sistema político, lo anterior, se encuentra vinculado a la voluntad y agenda política de los tomadores de decisión, así como a los procesos burocráticos que puedan frenar o transformar las recomendaciones resultantes de los espacios de participación.

Por otro lado, para hablar de participación ciudadana se requiere reconocer que no todos los ejercicios de participación tienen la misma capacidad de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisión o diseño de política pública. Para evaluar adecuadamente la ampliación de la participación, no solo se debe revisar el número de espacios de participación que abre la institución, ni el número de personas participantes, sino la calidad del proceso participativo, en tanto brinde garantías a los participantes y adicionalmente, se debería evidenciar un incremento en el nivel de involucramiento de la ciudadanía en dichos espacios de participación.

Los niveles de involucramiento definen el alcance del espacio de participación, enmarca el rol que tendrá la ciudadanía en el espacio y definirá por tanto la necesidad de esfuerzos, capacidades y recursos requeridos para la implementación del proceso participativo. El International Association for Public Participation (Asociación para

participación pública) IAP2- Introdujo un espectro de participación ciudadana (IAP2 Spectrum) para entender mejor cuál es la promesa de valor que se le está haciendo a la ciudadanía por parte de los gobiernos. Se hace de forma escalonada: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar, a continuación se resume cada uno de los pilares, la información que se presenta fue tomada de la plataforma Herramientas Aplicadas de Gobierno Abierto (HAGA²), donde se pueden encontrar ejemplos específicos para cada pilar.

- Informar: busca que la ciudadanía tenga conocimiento de políticas públicas y decisiones estatales.
- Consultar: posibilita a los gobiernos crear diagnósticos de aspectos situacionales y expectativas frente a datos y cifras, aplicándolos a las recomendaciones que tengan las políticas públicas
- Involucrar: comprometen la participación ciudadana a través de herramientas que visibilizan aquellas acciones que van más allá de comunicar, y motivan a la administración a trabajar en conjunto con la sociedad civil en temas específicos.
- Colaborar: promueve establecer dinámicas abiertas que ejecuten un trabajo coordinado y horizontal que distribuya, reconozca y represente la ciudadanía de forma abierta.
- Empoderar: busca dotar de herramientas, capacidades, y legitimidad a la ciudadanía para que esta pueda tomar decisiones fundamentales.

Democracia deliberativa y participación ciudadana

La democracia deliberativa, vista desde la participación ciudadana, fortalece los procesos de las organizaciones de la sociedad civil y su posible incidencia en la toma de decisiones. Ante las dificultades que atraviesa el sistema democrático, se han diseñado innovaciones para aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, hay tres elementos que caracterizan a las innovaciones democráticas de tipo deliberativo: sorteo, deliberación e incidencia (Mitozo, 2018). Adicionalmente, las compensaciones por la participación son un factor que facilita la eficiencia de los tres elementos mencionados por el autor.

2. Disponible en <https://www.toolkithaga.co/>

Sorteo

El sorteo es un mecanismo de selección aleatoria de personas para participar en torno a políticas públicas, problemas públicos, entre otros que es convocado por diferentes actores, generalmente con apoyo de un organismo independiente que pueda garantizar el diseño y selección de la muestra. El uso de este mecanismo se ha ido fortaleciendo en los últimos años debido a un aumento de experiencias de carácter deliberativo, ya que el sorteo puede nivelar asimetrías que se reconocen como barreras a la participación. Por lo tanto, el sorteo promueve que cualquier persona pueda acceder a un espacio de toma de decisión y facilita la composición de un cuerpo deliberativo diverso que fortalezca las discusiones (Ganuza y Mendiharat, 2020).

Este mecanismo ha sido utilizado desde las ciudades griegas debido a que se considera la forma de participación más inclusiva y que implica una alternancia de las personas en espacios de poder expresados en escenarios de toma de decisiones o representación, lo que podría reducir las posibilidades de cooptación y corrupción (Bertelsmann Stiftung, 2018). Sin embargo, para garantizar que este proceso sea inclusivo se debe construir una muestra que alcance una representación descriptiva, lo que significa convocar ciudadanía que represente la diversidad de la población de manera efectiva; esta puede determinarse por criterios como grupo etario, género, ubicación geográfica, pertenencia étnica, ingresos, nivel educativo, entre otros. En el diseño metodológico de distintos ejercicios deliberativos se conoce a esta muestra representativa como *míni público* (Breckon, Hopkins & Rickey, 2019).

Compensaciones por la participación

No obstante, para que las personas puedan acceder a espacios de participación deben nivelarse no solo los canales de acceso o entrada (con el sorteísmo), sino también las condiciones para mantener la participación. Por esta razón, en el diseño de este tipo de espacios la compensación por la participación es un elemento a considerar, su inclusión implica un reconocimiento del tiempo, la preparación y disposición de la ciudadanía para la participación. Esta compensación tiene diferentes formas como el pago monetario por sesión, el pago de “expensas” o gastos de viaje y manutención, entre otros.

Este tipo de compensaciones responde a las características de los espacios de deliberación debido a que requieren una mayor disposición de

tiempo y trabajo, ya que tienen una temporalidad más alta, algunas veces varios días o hasta una semana. Proponer incentivos obedece a tres objetivos principales: el reconocimiento del trabajo de la ciudadanía en favor del bien común, motivar la participación de la ciudadanía en ejercicios innovadores como los diseñados con un componente deliberativo, y a forma de compensación a la ciudadanía por su disponibilidad de tiempo; lo que reduce la materialización de riesgos de asistencia, continuidad y calidad de la participación ciudadana.

Deliberación

La deliberación es un elemento que permite innovar dentro de la democracia representativa, al consolidar una transformación en la manera como se entienden los problemas públicos. La inclusión de la deliberación dentro de la democracia representativa permite que, a través del diálogo y el intercambio de visiones, los problemas y las soluciones tengan en cuenta la visión de la ciudadanía. Este ejercicio crea valor público al mejorar la relación y la confianza entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

Los ejercicios de deliberación deben tener dos elementos presentes para mejorar el nivel argumentativo y de convencimiento de las personas que participan en estos. El primer elemento es la nivelación de poderes, es decir, todas las personas que participan de este espacio deben tener un equilibrio en el uso de la palabra; de igual manera, todos los aportes deben ser escuchados para que las conclusiones del espacio tengan un sentido de común acuerdo.

El segundo elemento es la nivelación de conocimientos. Dado que en estos espacios se recurre al sorteo aleatorio, no todas las personas cuentan con el mismo nivel de formación sobre el tema a deliberar. Para lograr un nivel de formación básico sobre el tema central se recurre a varias estrategias, por ejemplo, difusión de material audiovisual, intercambio de conocimientos entre participantes previo a la deliberación, clases abiertas, acompañamiento de expertos en el tema durante el desarrollo de los espacios de deliberación, entre otras. Estas estrategias suelen usar un lenguaje común y poco técnico para lograr impactar en diferentes grupos poblacionales.

Las asambleas ciudadanas han sido ejercicios de democracia deliberativa alrededor del mundo que sirven como lugares de encuentro entre las agendas de la sociedad civil y el Estado. Algunos ejemplos son la asamblea por



el medio ambiente en Francia, la asamblea global por el medio ambiente y la convención sobre la constitución en Irlanda. Estas prácticas deliberativas también tienen una tradición en las comunidades indígenas y afro de América Latina, por lo tanto, es común encontrar experiencias de presupuestos participativos, mingas u otros espacios de deliberación protagonizados por la comunidad, que logran incidir en la toma de decisiones.

Incidencia

La incidencia política de la democracia deliberativa aún es baja, pues aunque las recomendaciones de las personas pueden ser escuchadas por los tomadores de decisión, estos cuentan con la autonomía y legitimidad para rebatir dichas propuestas. Un caso que ejemplifica este punto es la Asamblea Ciudadana por el medio ambiente en Francia, este espacio deliberativo elaboró 149 propuestas, pero tan solo el 40% fueron incluidas en una ley de protección del clima presentada por el gobierno (Brunet, 2021). Sin embargo, existen experiencias exitosas de espacios deliberativos entre ciudadanía y Estado. Al respecto, en Colombia, la Minga Nacional por la vida y la defensa del territorio y la paz, acordó con el Gobierno Nacional un plan de inversiones por \$823.148 millones que se asignaron a cada uno de los grupos que participaron de los espacios asamblearios de la minga (El Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), Consejo Regional Indígena de Caldas, Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena del Huila y comunidades campesinas) (Rodríguez, 2019).

Marco metodológico del estudio de caso

Para este estudio de caso se acudió a un método analítico para abordar las principales estrategias de participación ciudadana realizadas por el Concejo de Bogotá entre los años 2020 y 2021, que tiene como referencia el modelo conceptual y de evaluación propuesto por la OCDE (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*) que contempla las siguientes variables de análisis:

- Percepción de institucionalización
- Diseño del proceso
- Experiencia deliberativa (objetivos, diseño y representatividad).

Las anteriores variables son evaluadas en las 3 líneas desarrolladas por el Demolab: apertura y participación, habilitación para la innovación y gestión del conocimiento. La evaluación se realiza a través de revisión documental y la implementación de un instrumento de medición (Anexo 01) aplicado a concejales que hicieron parte de las iniciativas de participación ciudadana. En el Anexo 02 se pueden consultar los documentos utilizados para la revisión documental.

Cabe resaltar que este documento sólo presentará resultados de la línea 1 (apertura y participación), los resultados se presentan bajo el marco conceptual presentado anteriormente, donde se realizó una revisión teórica sobre los conceptos de Parlamento Abierto, Estado Abierto, Gobierno Abierto, gobernanza mixta, participación ciudadana y democracia deliberativa. Los conceptos mencionados atienden a la delimitación del estudio de caso que tiene como objetivo responder a la pregunta de ¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana?

Demolab: laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá

El laboratorio nace en el año 2020 como una apuesta para la materialización de una agenda de Parlamento Abierto dentro del Concejo de Bogotá. La creación de una unidad enfocada en la innovación dentro de la institución, que cuente con capacidades técnicas, metodológicas y presupuestales, abre, entre otras, la posibilidad de romper barreras de la participación ciudadana. La iniciativa surge de una alianza entre la institucionalidad y la sociedad civil, lo que más adelante se explicará bajo el concepto de gobernanza mixta; y que plasma sus objetivos y metas en el Plan cuatrienal del Concejo de Bogotá (2020-2023)³. El Demolab se constituye como una estructura de innovación que busca mejorar procesos de adentro hacia afuera. Con este objetivo, se diseña una estructura de funcionamiento en tres líneas que fortalecen procesos internos y a su vez crear capacidad para fortalecer la relación institución-ciudadanía.

3. Plan Cuatrienal del Concejo de Bogotá (2020-2023). Consultado en: https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20190829/asocfile/20190829170610/plan_de_acci_n_cuatrienal_2020_2023.pdf

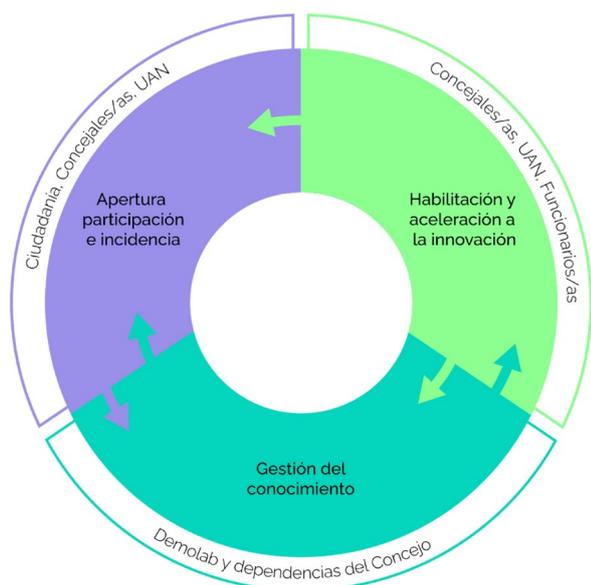
Tabla 1. Líneas y funciones del Demolab

Línea Demolab	Función
Apertura y participación	Implementar estrategias para aumentar y mejorar los espacios de participación ciudadana.
Habilitación y aceleración de la innovación	Diseña e implementa herramientas para detonar innovación en diferentes ámbitos, como el normativo, político y administrativo, pues es una línea que trabajó especialmente en fortalecer espacios de innovación al interior del Concejo.
Gestión del conocimiento	Recolecta aprendizajes de los procesos de implementación del Demolab y la integración con las dependencias del Concejo, evaluar e implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Fuente: elaboración propia.

Cada una de las líneas desarrolla actividades propias y tienen beneficiarios propios, sin embargo se complementan entre sí en procesos específicos. La siguiente gráfica presenta dichas relaciones y los beneficiarios de cada línea.

Gráfica 1. Relación entre líneas de acción del Demolab y beneficiarios principales.



Fuente: elaboración propia

Algunos de los grandes retos a los que se enfrentan las instituciones públicas a la hora de innovar son: recursos económicos, falta de capacidad técnica en innovación pública y dificultad para transformar procesos y procedimientos ya establecidos (burocracia). Adicionalmente, se evidencia que los procesos de innovación pública tienden a no tener sostenibilidad, tienden a tener una sola iteración, lo que impide la consolidación de la innovación como una práctica dentro de la institución.

Para atender estas necesidades y apalancar procesos de innovación dentro del Concejo de Bogotá, se conciben dos estrategias puntuales: un modelo de gobernanza mixta y la institucionalización de las acciones del laboratorio.

Modelo de gobernanza Demolab

La gobernanza mixta es una alternativa para facilitar y potenciar la operación de una unidad de innovación, como el laboratorio en una institución. Para el caso puntual del laboratorio del Concejo, la gobernanza mixta ocurrió entre la corporación y organizaciones de la sociedad civil. En el caso específico del Demolab, se listan a continuación las acciones a realizar por cada una de las partes.

El concejo:

- Crea una dependencia de carácter mixto al interior de la corporación: Demolab.
- Asigna recursos para personal a dicha instancia.

Las organizaciones aliadas:

- Apalancar con recursos económicos y humanos los procesos que surjan del laboratorio, especialmente espacios de participación.
- Brindar apoyo técnico y metodológico a través de un Comité técnico que interactúa con el equipo del Demolab en el Concejo.

El Concejo firmó una alianza estratégica con 7 organizaciones de la sociedad civil por un plazo de cuatro años. El carácter mixto permite disponer de mayores recursos económicos, minimiza la burocracia y fortalece las capacidades técnicas. El carácter mixto permite disponer de mayores recursos económicos, minimiza la burocracia puesto que los procesos de contratación o implementación de actividades se hacen de manera externa con apoyo de las organizaciones

aliadas y fortalece las capacidades técnicas de la corporación cuando funcionarios y organizaciones de la sociedad civil trabajan conjuntamente en la implementación de los procesos del laboratorio.

Institucionalización de la innovación

Un reto importante a la hora de implementar la innovación pública es que los procesos institucionales, que tienden a ser rígidos y estáticos, puedan dialogar con las lógicas de laboratorio, que priorizan la experimentación como valor principal. Para lograr este diálogo, en el caso del Demolab, las actividades del laboratorio que se incluyen dentro del plan cuatrienal se caracterizan por una descripción general, que permitan adaptar su diseño o ejecución acorde a los resultados de cada iteración en el proceso de experimentación. Así por ejemplo, uno de los objetivos es la realización de tres Asambleas ciudadanas en los cuatro años del periodo constitucional del Concejo, el objetivo permitió que cada iteración de la Asamblea pudiera contemplar diseños basados en el aprendizaje y modificaciones al proceso de implementación.

Cabe resaltar, que aunque el Demolab sea una instancia específica para la innovación debió como cualquier dependencia del Concejo de Bogotá reportar resultados de manera trimestral ante la oficina de planeación; además de atender las instrucciones de la Mesa Directiva del Concejo.

Como se mencionó anteriormente, este artículo se concentra en la acción de la línea de apertura, participación e incidencia del Demolab.

Estrategias de participación implementadas por el Demolab

Abordar la participación ciudadana desde una perspectiva de innovación, no solo se trata de

nuevos mecanismos para la participación, a su vez requiere de identificar mejoras a los tradicionales para atender a las barreras que tiene la ciudadanía a la hora de participar. Las barreras de participación, como se mencionó anteriormente, son tres: de entrada, de permanencia y de incidencia. Para enfrentar estas barreras, el Demolab identificó la necesidad de reestructurar las fases de la participación ciudadana tradicional, innovando en el proceso de convocatoria, de implementación de los espacios y la recolección de insumos que se toman como resultado de la participación.

En la gráfica 2 se relacionan las fases de las estrategias de participación del Demolab con el tipo de innovaciones según la barrera identificada. En la gráfica, los círculos representan fases que son una innovación realizada por el Demolab, mientras que los cuadros representan aquellas fases típicas dentro de los espacios de participación ciudadana propuestos por el Concejo de Bogotá. Adicionalmente, se establece una relación entre el proceso de rendición de cuentas y la convocatoria, entendiendo que cuando se realiza un proceso de participación es obligación presentar a la ciudadanía participante los insumos finales del ejercicio.

Así, se entiende como rendición de cuentas al proceso por medio del cual se justifican los recursos invertidos en la planeación y ejecución del espacio de participación. Este momento de rendición de cuentas también tiene el propósito de mostrar a la ciudadanía qué resultados tuvo el ejercicio y qué pasos se van a seguir con sus aportes. Esto genera confianza y fomenta la participación, y la ciudadanía opta por participar en nuevos procesos institucionales.

Gráfica 2. Fases de procesos de participación del Demolab e innovación en barreras de la participación



Fuente: elaboración propia

En cada una de las fases del proceso se implementaron mecanismos e innovaciones que hicieron de la participación un ejercicio más amplio y activo por parte de la ciudadanía. En el anexo 03 se evalúa la relación entre los mecanismos y las innovaciones implementadas en cada una de las fases. En particular se destaca la selección de ciudadanía participante con procesos de sorteismo para garantizar representatividad, así como la nivelación de asimetrías de información a través de formación ciudadana previa al espacio participativo y finalmente, el diseño de instrumentos que faciliten la sistematización de cara a los resultados de incidencia esperados.

Para comprender los cambios que generó la implementación del Demolab en términos de participación ciudadana en el Concejo de Bogotá, se hizo un análisis comparativo de los espacios de participación y sus niveles de involucramiento ciudadano. Este análisis se realiza entre el periodo constitucional inmediatamente anterior al periodo de implementación del laboratorio, 2016-2019 y 2020-2022, y toma como base la información proporcionada por el Concejo de Bogotá el 30 de noviembre de 2022 como respuesta al derecho de petición n.º 4010552022. En su respuesta, únicamente se lista por fecha y lugar los espacios de participación realizados, no proporciona información sobre el número de participantes, por tanto, no es posible identificar cuál fue el alcance de dichos espacios. A partir de esta información se categoriza por nivel de involucramiento ciudadano a cada uno de los espacios de participación.

Entre el periodo constitucional 2016-2019 y el 2020-2021 hay un incremento del 80% en el número de espacios de participación. En el primer

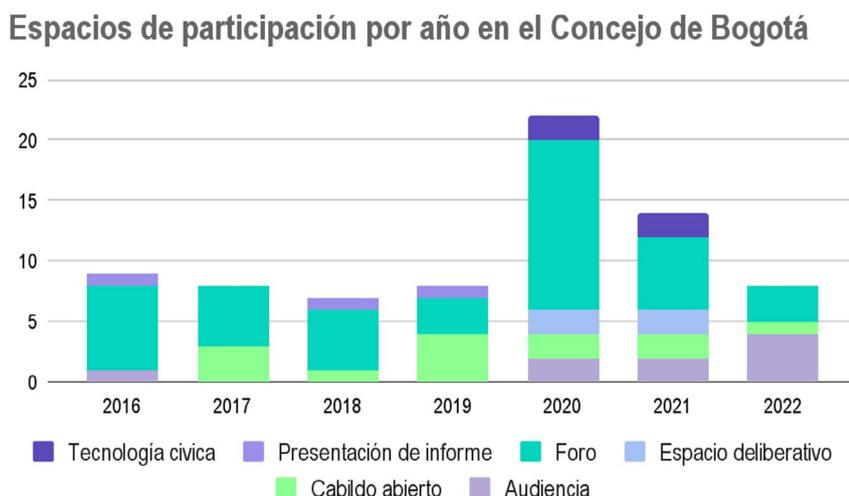
cuatrienio en observación, se realizan en promedio 8 espacios de participación al año, mientras que en lo que va del segundo, la cifra asciende a 14,8 espacios en promedio.

Adicionalmente, entre un periodo y otro se puede evidenciar la diversidad de estrategias de participación implementadas año a año; donde se observa que en el periodo constitucional de 2016 a 2019 predominaron los foros y cabildos abiertos como espacios de participación.

En el año 2020 se presentó un incremento de 6 puntos por encima del promedio del periodo constitucional 2016 a 2019, los espacios de participación ciudadana incrementan como resultado del aumento en el número de foros que tenían el propósito de informar a la ciudadanía sobre las medidas de cuidado para mitigar los efectos del covid-19. Para el año 2021, el número de espacios de participación se redujeron en términos cuantitativos, sin embargo, se implementaron nuevos espacios de participación ciudadana que buscaban involucrar de manera más incidente a las personas en las decisiones de la institución, lo que evidencia en que es el único año en donde se desarrolla una estrategia encaminada a la colaboración entre Concejo y ciudadanía.

Dentro de los nuevos espacios de participación implementados por el Concejo de Bogotá se destacan las iniciativas lideradas desde el DemoLab como los espacios deliberativos (Concejo a la casa, Concejo a la calle y Asamblea ciudadana) y la integración de estrategias de tecnología cívica (agendas y propuestas ciudadanas). Estos espacios permitieron innovar y ampliar el espectro de participación de la ciudadanía.

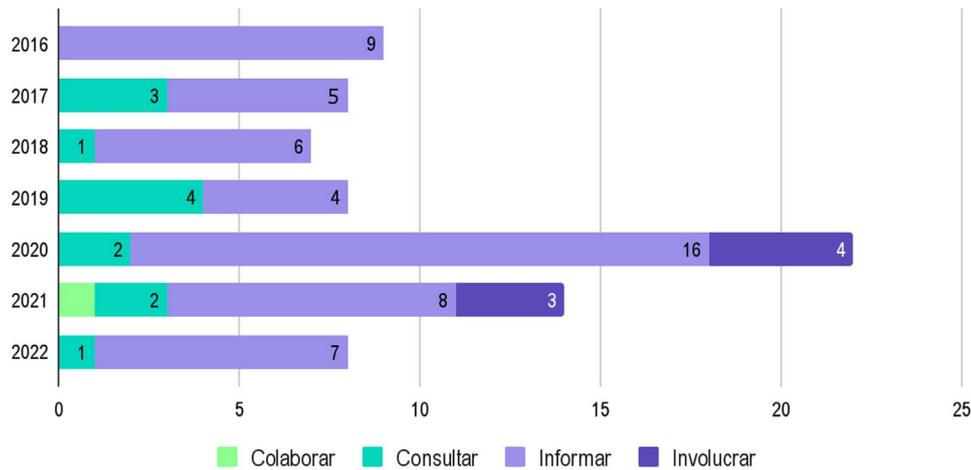
Gráfica 3. Espacios de participación por año en el Concejo de Bogotá.



Fuente: Derecho de petición n.º 4010552022. Elaboración propia

Gráfica 4. Nivel de involucramientos de los espacios de participación por año en el Concejo de Bogotá.

Nivel de involucramiento de las iniciativas de participación por año



Fuente: Derecho de petición n.º 4010552022. Elaboración propia

En lo referente al nivel de involucramiento ciudadano de los espacios de participación del Concejo se evidencia que en su mayoría apuntan al nivel de informar, seguido de consultar, como los niveles más básicos de la escalera de involucramiento. Los espacios de participación enfocados en involucrar y colaborar son nulos entre 2016 y 2019, mientras que entre 2020 y 2021 son en número los que le siguen a informar, superando, incluso, a los de consulta. Estos espacios fueron implementados con apoyo del Demolab.

El tipo de espacio de participación se relaciona directamente con el nivel de involucramiento. De esta manera, el Concejo de Bogotá evolucionó como organización al retener buenas prácticas de participación ciudadana e involucrar nuevas formas de abrir el cabildo a la ciudadanía para avanzar en la escala de participación ciudadana. Se evidencia que los niveles más bajos de involucramiento (informar y consultar) están más relacionados con los espacios clásicos de participación (audiencias, foros y presentación de informes), por el contrario, los niveles más altos (colaborar e involucrar) se relacionan más con las nuevas formas de participación (espacios deliberativos y tecnología cívica). El anexo 04 presenta el listado de estrategias implementadas por el Concejo, identificando aquellas en las que el Demolab tuvo participación.

En adelante el presente artículo se concentra en las estrategias de participación

ciudadana realizadas por el Demolab entre 2020 y 2021. Específicamente, aquellas estrategias que utilizaron mecanismos de democracia deliberativa y que se realizaron por primera vez en el Concejo de la ciudad, estas son: *Concejo a la casa* y *Asamblea ciudadana*.

Concejo a la casa

El Concejo a la Casa es una metodología de participación ciudadana vinculada a las lógicas de Parlamento Abierto, donde concejales y ciudadanía intercambian posiciones sobre temas coyunturales de la ciudad. Esta dinámica tiene varios elementos innovadores, uno de ellos es vincular la tecnología como una herramienta para solventar las barreras logísticas provocadas por el Covid-19. La actividad se desarrolló en dos ocasiones con algunas variaciones temáticas y metodológicas pero conservando elementos fundamentales que garantizan la participación e incidencia ciudadana; en esta estrategia participaron en total 324 personas en los dos años de su realización.

El resultado del proceso de Concejo a la casa permitió ajustar e incluir nuevos elementos que mejoran el diseño metodológico de la estrategia. El principal diferenciador entre las dos estrategias fue la inclusión del segundo ejercicio de Concejo a la casa dentro de una estrategia más grande, denominada La Ruta POT. Esto permitió contrastar la participación ciudadana cuando se realiza involucrando diferentes elementos como deliberación con tomadores de decisión,

deliberación con expertos en la temática principal e inclusión de tecnología cívica para aumentar el espectro de participación. De igual manera, articular la deliberación del Concejo a la casa con otros espacios de participación en torno a un tema transversal de la ciudad permitió abrir

las posibilidades a la consolidación de procesos de participación relacionados con innovaciones democráticas en la toma de decisiones cíclicas que deben hacer gobernantes y la administración sobre el desarrollo territorial de la ciudad.

Tabla 2. Comparativo metodológico del Concejo a la casa en los años 2020 y 2021

Concejo a la casa 2020	Elementos comunes	Concejo a la casa 2021
Plan Distrital de Desarrollo	Selección aleatoria de ciudadanía.	Plan de Ordenamiento Territorial
Se desarrolló de manera autónoma de otros espacios de participación.	División por comisiones. Nivelación de asimetrías (poder y conocimiento). Deliberación entre concejales y ciudadanía. Incentivos a la participación. Representación descriptiva de la ciudad. Vinculación de organizaciones de la sociedad civil. Recomendaciones de política pública.	Vinculación dentro de una estrategia más amplia de participación.

Fuente: elaboración propia.

Tras finalizar el proceso de participación ciudadana se organizó la información de manera tal que permitiera presentar los aportes de la ciudadanía como recomendaciones a los documentos técnicos. Este es un proceso que con la itinerancia se ha ido ajustando. En el primer ejercicio solo se categorizaron los aportes de la ciudadanía de acuerdo con los artículos del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), por su parte, en el segundo ejercicio se realizaron recomendaciones de modificaciones al articulado del documento técnico del POT. Esto se realizó a través de un proceso de interpretación de los aportes de la ciudadanía a la luz de documentos técnicos y del entendimiento a profundidad del POT por parte de expertos en el tema.

En ambos casos se difundieron los resultados de la estrategia internamente en el Concejo de la ciudad con los concejales y sus equipos de trabajo. En la segunda versión de la actividad, los resultados fueron difundidos a la ciudadanía en general a través de la página web oficial del Concejo de Bogotá. Con esta modificación en la difusión de los resultados se buscaba que los insumos finales de la participación aportaran al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

y ciudadanía en general de la misma manera que aportó al trabajo de los tomadores de decisión.

Asamblea Ciudadana Itinerante

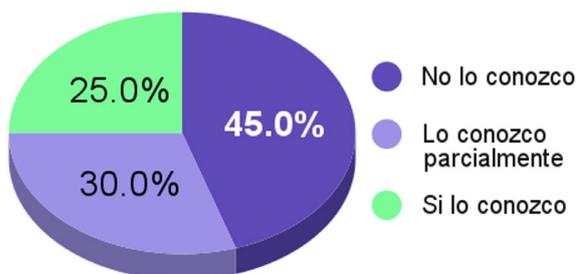
La Asamblea Ciudadana Itinerante es una metodología de participación ciudadana que tiene como objetivo identificar y construir visiones comunes a partir de la deliberación de la ciudadanía en torno a las temáticas de ciudad. A partir de las visiones compartidas y los disensos que surgen de la deliberación se generan recomendaciones para tomadores de decisión, en este caso las y los concejales de Bogotá. La Asamblea Ciudadana Itinerante cuenta con tres implementaciones desarrolladas en los años 2020, 2021 y 2023 con diferentes temáticas de relevancia para la ciudad y que ha contado con la participación de aproximadamente 300 personas; para sus dos primeras versiones (2020 y 2021) se deliberó en torno a la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial y en 2023 sobre cuatro temas priorizados por concejales (Seguridad y cuidado, ambiente y ordenamiento territorial, espacio público y ambiente). Estos esfuerzos han hecho que la Asamblea Ciudadana sea reconocida

por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴ como uno de los modelos de institucionalización de la democracia deliberativa a nivel global.

Las recomendaciones generadas a partir de la deliberación de la ciudadanía fueron compartidas con concejales de Bogotá y sus Unidades de Apoyo Normativo (UAN) para que estas fueran tenidas en cuenta en su proceso de toma de decisiones. Estos resultados fueron socializados a través de informes que presentan las principales discusiones y recomendaciones de la ciudadanía. En el instrumento de medición se señaló que la mayoría de concejales y UAN consultadas conocieron el informe de la asamblea ciudadana; sin embargo, el equipo Demolab identificó la necesidad de fortalecer las estrategias de divulgación.

Gráfica 5. Conocimiento de los concejales del informe final sobre Asamblea ciudadana 2020

Informe Asamblea ciudadana 2020: Ordenamiento territorial y alistamiento POT

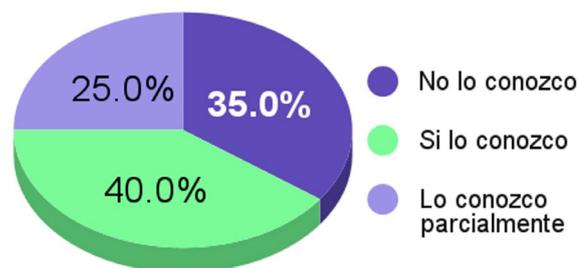


Fuente: Instrumento de medición. Elaboración propia.

Este aprendizaje permite que la presentación de los resultados contemple otros recursos; por ejemplo, se elaboró un primer informe técnico que incluía en detalle las percepciones de la ciudadanía en cada una de las comisiones y, un segundo informe ejecutivo, que clasificaba cada uno de los aportes de los diferentes espacios de participación pertenecientes a La Ruta POT, en las estrategias del POT propuestas. La presentación de estos resultados pudo facilitar su apropiación por parte de concejales y ciudadanía, así como integrarlas a las discusiones pertinentes; lo anterior también se ve reflejado en un aumento en la proporción de concejales y UAN consultadas que manifestaron conocer el informe.

Gráfica 6. Conocimiento de los concejales del informe final sobre Asamblea ciudadana 2021

Informe Estrategia POT: Concejo a la casa 2021 y Asamblea ciudadana 2021



Fuente: Instrumento de medición. Elaboración propia.

El equipo de Demolab también indagó por la percepción de la ciudadanía sobre las diferentes etapas en las cuales se desarrolló la Asamblea Ciudadana Itinerante de Bogotá (formación, deliberación, incentivos y asuntos logísticos). La ciudadanía consultada señaló que el aprendizaje sobre ordenamiento territorial fue uno de los elementos con mayor valor durante su experiencia en la asamblea (54.9%). Este resultado indica que la fase de formación tuvo el efecto esperado en los participantes debido a que las temáticas relacionadas al ordenamiento territorial, generalmente, son de alta complejidad y nivel técnico.

Por otro lado, en cuanto a las dificultades del proceso de deliberación se destacan los problemas de conexión y acceso a internet (37.4%), el diálogo fluido y cómodo (18%) y la concreción de acuerdos (11%). Las dificultades de conexión y acceso a internet fueron una constante en las respuestas de la ciudadanía; aunque se destacó el acompañamiento del equipo Demolab mediante los grupos de Whatsapp, prefieren el desarrollo de una asamblea en modalidad presencial. Las lecciones aprendidas para el equipo se enfocaron en la mejora de estrategias para que facilitadores y moderadores dinamicen a partir de recursos visuales y metodológicos las discusiones en la comisión.

Finalmente, la ciudadanía manifestó que habrían participado del espacio sin recibir incentivos económicos (74,7% de asambleístas); sin embargo, consideran positivo incluir este tipo de incentivos como un reconocimiento al tiempo invertido y como motivación en este tipo de metodologías innovadoras.

4. Puede ser consultado en [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG\(2021\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG(2021)6/en/pdf)

Aprendizajes

La experiencia de Demolab en el Concejo de Bogotá permite señalar algunos aprendizajes sobre el proceso de institucionalización y la implementación de las estrategias de participación diseñadas por el laboratorio.

La institucionalización del laboratorio en el Concejo se vio atravesada por el cambio de voluntades políticas al interior de la corporación en el año 2022, caracterizadas por acciones motivadas por el interés político de concejales, en particular mesas directivas, lo que afectó la disposición de algunos recursos contemplados para este proceso. Lo anterior impactó el nivel de reconocimiento y apropiación del Demolab por parte de algunos actores internos. Ante esta situación se implementaron estrategias para el fortalecimiento de la capacidad técnica de los y las funcionarias públicas en términos de innovación, lo que permitió una relación más cercana con el laboratorio. Frente a lo anterior, es posible implementar en futuras iteraciones estrategias de fortalecimiento y acompañamiento de los ejercicios de participación de concejales y/o bancada. Es decir, un servicio abierto a todas las bancadas de manera más independiente de la mesa directiva.

En cuanto a la implementación de las estrategias de participación analizadas, se identificó que, a pesar del interés por parte de los y las concejales en utilizar las estrategias de participación ciudadana desarrolladas con el apoyo del DemoLab, existen barreras estructurales dentro de la corporación que limitan la participación ciudadana. Estas barreras están ligadas a dos factores: los procesos burocráticos al interior de la corporación y la dependencia a la voluntad política de la mesa directiva para adelantar estos procesos. En ambos ejercicios de participación se incluyeron incentivos enfocados en la ciudadanía, esto fue valorado como positivo por los participantes (el 63,3% de las personas que participaron en la ACI 2021 afirmaron sentirse más comprometidas con los problemas de la ciudad) como una estrategia para enfrentar algunas de esas barreras y evitar riesgos de deserción o baja calidad en la participación.

En la experiencia del DemoLab en los años de ejecución de las estrategias de participación ciudadana se observó que la tecnología es una herramienta que puede ser utilizada para varios fines que benefician la apertura del Estado, como las siguientes.

- Ampliar el espectro de participación.
- Cualificar la participación de la ciudadanía, las y los concejales.
- Reducir las barreras de acceso que tienen algunas poblaciones al Concejo de Bogotá, esto facilita que la ciudadanía se acerque de

manera sencilla a los tomadores de decisiones de la ciudad.

- Escalar en los niveles de involucramiento para la participación pública, permitiendo transitar de iniciativas vinculadas a la información a iniciativas relacionadas con la consulta o involucramiento.

En complemento al uso de la tecnología, la voluntad política manifestada por la mesa directiva de la corporación entre los años 2020 y 2021, también significó un factor importante que facilitó la implementación y desarrollo de las estrategias de participación del laboratorio. Se puede observar en la gráfica que durante los años mencionados el número de iniciativas de participación tuvieron un avance importante en comparación con los años en los cuales el laboratorio no desarrolló acciones enfocadas en participación ciudadana en el Concejo de la ciudad. De lo anterior, se derivan algunas dificultades en la institucionalización de espacios para la innovación pública, el Parlamento Abierto y la participación ciudadana.

Conclusiones

La revisión de las actividades del DemoLab permite concluir que hay evidencia empírica para afirmar que el Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá (DemoLab) fomentó la apertura de la participación ciudadana de la corporación de la siguiente manera:

- La virtualidad y la aleatoriedad son un mecanismo que amplía la participación a nuevos actores que no suelen participar en la discusión sobre asuntos públicos.
- Las estrategias del DemoLab permitieron avanzar en la escala de involucramiento de la participación en el Concejo de Bogotá, pasando del nivel informar a niveles de consultar y colaborar. Este avance está relacionado con la inclusión de nuevas formas y espacios para la participación como los espacios deliberativos y la tecnología cívica.
- Los nuevos espacios de participación ciudadana tienen una buena percepción entre la ciudadana y los concejales, esto permite entender el impacto positivo que ha tenido el laboratorio dentro y fuera de la institución. En la encuesta realizada a los participantes de la Asamblea Ciudadana Itinerante de Bogotá (ACI) 2021, el 79,6% reporta mejorar la confianza en el Concejo de Bogotá.
- Las acciones del laboratorio cualificaron y ampliaron la participación ciudadana.
- Las estrategias de participación ciudadana promovidas desde el DemoLab contribuyeron a generar cambios institucionales en las formas de participación.



- No obstante, también es necesario revisar algunos aspectos a mejorar en el futuro, como:
- La voluntad política se convierte en habilitante de la participación ciudadana, en este sentido, puede facilitar o representar una barrera en estos ejercicios.
- Para lograr la institucionalidad del laboratorio dentro del Concejo de Bogotá es importante entender la relación y los objetivos de los concejales, bancadas y partidos políticos en relación con su trabajo dentro del Concejo de Bogotá.
- El laboratorio debe fortalecer sus estrategias de difusión de los resultados obtenidos en las estrategias de participación ciudadana.

Por último, es válido afirmar que, en la lógica de avanzar hacia un Parlamento Abierto en las funciones normativas y de control político del Concejo de Bogotá, es necesario vincular los pilares del Gobierno Abierto en la estructura interna de la corporación, esto significa, trabajar en estrategias para la transparencia, la colaboración y el uso de la tecnología en el quehacer de la entidad.

Anexos

Anexo 01: Instrumento de medición

https://drive.google.com/file/d/17yFqs5FrnxFunrv6ZF CBVGj7CoWofJp7/view?usp=drive_link

Anexo 02: Revisión documental

https://drive.google.com/file/d/1t6P7nD3JYiD09-6SKrmEbE_TLxWpZKWz/view?usp=drive_link

Anexo 03: Relación entre los mecanismos y las innovaciones implementadas en cada una de las fases

https://drive.google.com/file/d/1MTt30YfvLlXSwRrP6y9Y0IUy80-7EkTt/view?usp=drive_link

Anexo 04: Estrategias implementadas por el Concejo

https://drive.google.com/file/d/1ocvxuRxVkkZ-s2lkSjpLvs_h6pcWQ-N/view?usp=drive_link

Carpeta de anexos PDF

<https://drive.google.com/drive/folders/1G-iP8tcfmLEVASq8hG0EozOjNw4PCxeY?usp=sharing>

Bibliografía

Brunet, R. (28 de marzo de 2021). Francia: la Ley del Clima se enfrenta a un juicio de legitimidad antes de su examen parlamentario. *France24*. <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20210328-francia-ley-clima-medioambiente-protestas>

Breckon, J., Hopkins, A., & Rickey, B. (2019). Evidence vs democracy: How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence. Alliance for Useful Evidence. <https://media.nesta.org>

[uk/documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf](https://documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf)

Calvo, J. (2011). *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales*. Espaa: Dykinson.

Concejo de Bogotá. (2020). *Plan de acción cuatrienal (2020-2023) 'Concejo generador de valor público y transformador de realidades'*. https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20190829/asocfile/20190829170610/plan_de_acci_n_cuatrienal_2020_2023.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). Boletín técnico Encuesta de Cultura Política 2021.

Gamboa, Y., & Delgado, P. (2022). El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión Política*, 24(50), 116-126. <https://doi.org/10.29375/01240781.4530>

Ganuza, F., & Mendiharat, A. (2021). La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía. *Rev. Española de Ciencia Política*, (56), 205-209.

Gonzalo, M. Participación Ciudadana Y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity) (2017). *Oñati Socio-Legal Series*, 7(5), 1018-1040. <https://ssrn.com/abstract=3059482>

Guanumen, S., & Núñez, D. (2021). Innovación política y participación por sorteo: "Concejo a la casa", el primer caso de democracia por aleatoriedad en Colombia. *OPERA*, 28, 111-138. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.06>

Mitoto, I. (2018). CHWALISZ, Claudia. The populist signal: why politics and democracy need to change. London: Rowman & Littlefield, 2015. *Conexão Política*, 6(2), 123. <https://doi.org/10.26694/rcp.issn.2317-3254.v6e2.2017.p123-126>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Rodríguez, C. (6 de abril de 2019). Acuerdo con la minga indígena compromete presupuesto por \$823.000 millones. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/conozca-en-que-consisten-los-acuerdos-firmados-entre-el-gobierno-y-la-minga-indigena-2848713>

Stiftung, B. (2018). Citizens' participation using sortition. A practical guide to using random selection to guarantee diverse democratic participation. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/181102_Citizens_Participation_Using_Sortition_mb.pdf

Sánchez González, J. J., (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81). <https://www.redalyc.org/journal/290/29055767002/29055767002.pdf>