

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN DEL
OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS

SERIE 3 - Nº 5

¿Qué debate Bogotá?

Control político, cambio de administración,
prioridades institucionales y percepción
ciudadana en el Concejo Distrital,
2022–2025



DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN DEL OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS
SERIE 3 – NÚMERO 5

¿Qué debate Bogotá?

**Control político, cambio de administración,
prioridades institucionales y percepción
ciudadana en el Concejo Distrital, 2022-2025**

Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

Carlos Fernando Galán

Secretario Distrital de Gobierno

Gustavo Quintero

Director de Relaciones Políticas

Carlos Aparicio Patiño

Observatorio de Asuntos Políticos

Alejandra Blanco || Marco Jiménez

Cristina Narváez || Miguel Olaya

Elaborado por:

Alejandra Blanco || maria.blanco@gobiernobogota.gov.co

Marco Jiménez || marcoa.jimenez@gobiernobogota.gov.co

Miguel Olaya || miguel.olaya@gobiernobogota.gov.co

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

*Corresponde a las líneas de investigación **Comportamiento político** y **Cultura política y opinión pública** del Observatorio.*

Bogotá, D. C., 2026



RESUMEN

¿Qué debate Bogotá? Control político, cambio de administración, prioridades institucionales y percepción ciudadana en el Concejo Distrital, 2022-2025

Este documento analiza la evolución de las prioridades temáticas del Concejo de Bogotá en su ejercicio de control político entre 2022 y 2025, con especial atención a las continuidades y discontinuidades generadas por la transición entre la administración de Claudia López (2020-2023) y la de Carlos Fernando Galán (2024-2027). El periodo estudiado registró una elevada intensificación de la actividad de control político: las proposiciones aprobadas crecieron un 106% y los debates un 76% al comparar los dos últimos años de la administración López (2022-2023) con los dos primeros de la administración Galán (2024-2025).

Este incremento es transversal a todos los sectores de la administración distrital y no obedece a una coyuntura específica, sino a una reconfiguración general del ejercicio de control político asociada al cambio de gobierno. No obstante, la estructura sectorial de la agenda se mantuvo estable: los cinco sectores con mayor peso relativo en proposiciones y debates, Gobierno, Movilidad, Hábitat, Seguridad y Salud, son los mismos en ambos periodos, lo que confirma la hipótesis institucionalista de dependencia de la trayectoria.

En el plano temático, el análisis identifica cuatro patrones:

- La seguridad es el único tema con convergencia sostenida entre el plan de desarrollo de Galán, la agenda del Concejo y la percepción ciudadana y se consolida como eje transversal de la política distrital.
- Las agendas de derechos y bienestar, mujeres, infancia, salud mental, bienestar animal, crecieron de forma continua en proposiciones aprobadas, reflejando la persistencia del enfoque social del plan de desarrollo de Claudia López más allá del cambio de administración.
- Los debates se activaron principalmente ante coyunturas de crisis institucional, la situación financiera de la ETB, el racionamiento de agua, los proyectos de movilidad, más que ante problemas sostenidos o demandas ciudadanas explícitas.

- Emergieron nuevos temas estratégicos como el desarrollo territorial, que podrían consolidarse en la agenda del cabildo hacia 2027.

El estudio revela una brecha sistemática entre las prioridades del control político y las preocupaciones ciudadanas. Salud, educación, empleo y pobreza, que concentran entre el 35% y el 58% de las menciones en la Encuesta de Percepción Ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, no alcanzan el umbral de saliencia en las proposiciones ni en los debates del Concejo. Esto sugiere que la agenda de control político responde con mayor frecuencia al pulso de la ciudad institucional que al pulso ciudadano.

Con base en estos hallazgos, el documento formula cinco recomendaciones principales:

- Establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional desde la Secretaría de Gobierno para la respuesta conjunta en los debates de control político.
- Desarrollar un sistema de alerta temprana temática que anticipe los asuntos con mayor probabilidad de escalar en el cabildo.
- Desagregar el análisis por bancadas para comprender el peso de las agendas individuales de los concejales.
- Fortalecer proactivamente la agenda del Concejo en salud, educación y empleo, a fin de reducir la brecha entre el ejercicio institucional y la demanda ciudadana.
- Posicionar la seguridad como espacio sistemático de rendición de cuentas ante el cabildo, en función de su centralidad en la agenda pública de cara al ciclo electoral de 2027.

¿Qué debate Bogotá? Control político, cambio de administración, prioridades institucionales y percepción ciudadana en el Concejo Distrital, 2022-2025

Contenido

Generalidades y alcance	6
Continuidades y cambios: Perspectivas teóricas para el análisis de las transiciones de gobierno y las prioridades de control político.....	8
Los planes de desarrollo en Bogotá: marco general y alcance institucional	15
2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental”	16
2024-2027: “Bogotá camina segura”	19
Reflexiones comparativas sobre los planes distritales de desarrollo	23
El Concejo de Bogotá en dos periodos de gobierno: composición y dinámica política	27
¿Qué se ha debatido en Bogotá?	31
Intensidad y estructura de la actividad de control político	31
Conclusiones.....	53
Recomendaciones	56

Tablas

Tabla 1. Comparación de planes de desarrollo 2020-2024 y 2024-2027.....	24
Tabla 2. Propositiones y debates de control político en el Concejo de Bogotá, 2022-2025.....	32
Tabla 3. Conteo de propositiones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sectores, 2022-2025	33

Tabla 4. Porcentaje de proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sector, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025*	34
Tabla 5. Conteo de debates de control político en el Concejo de Bogotá según sectores, 2022-2025.....	35
Tabla 6. Porcentaje de proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sector, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025*	36
Tabla 7. Conteo de las proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025.....	39
Tabla 8. Porcentaje de las proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025.....	40
Tabla 9. Conteo de las proposiciones de control político debatidas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025.....	44
Tabla 10. Porcentaje de proposiciones de control político debatidas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025.....	45
Tabla 11. Temas a los que la Administración de Bogotá debería prestarles más atención según la ciudadanía.....	49

Generalidades y alcance

Este documento propone una síntesis exploratoria que ofrezca un panorama general sobre la evolución de las prioridades temáticas del Concejo de Bogotá en sus debates de control político entre 2022 y 2025, con especial atención en establecer si dichas transformaciones pueden atribuirse a factores específicos o si, por el contrario, se han mantenido constantes a lo largo del tiempo.

El documento también plantea objetivos específicos. En primer lugar, ofrecer un marco teórico sobre los conceptos de continuidad y discontinuidad, que permita comprender las perspectivas académicas acerca de si las agendas políticas cambian o se mantienen de un gobierno a otro. En segundo lugar, presentar un panorama general de los planes de desarrollo de las administraciones distritales: “Un nuevo contrato social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, de Claudia López (2020-2023), y “Bogotá camina segura”, de Carlos Fernando Galán (2024-2027). En tercer y último lugar, formular conclusiones y recomendaciones orientadas a cómo la administración puede focalizar esfuerzos en los temas recurrentes dentro del contexto de la ciudad.

La pregunta de investigación que orienta este estudio exploratorio es cómo han variado las prioridades del control político ejercido por el Concejo de Bogotá en el marco de la transición administrativa entre las alcaldías de Claudia López y la administración de Carlos Fernando Galán. Esta formula-

ción permite analizar en qué medida se transforman las temáticas de las proposiciones de control político radicadas por los concejales a lo largo del periodo comprendido entre 2022 y 2025.

El documento incorpora un diseño metodológico mixto que permite, por un lado, desarrollar perspectivas teóricas y descriptivas sobre las continuidades y rupturas de los gobiernos, así como sobre las generalidades de los planes de desarrollo; y, por otro, analizar los datos relativos a la tematización de las prioridades del Concejo de Bogotá, observando sus variaciones a lo largo de los años.

La metodología de este documento también incorpora el uso de inteligencia artificial mediante técnicas de *machine learning* o aprendizaje automático. En particular, se implementó el *topic modeling* o modelado de temas, una técnica estadística que permite identificar y agrupar patrones semánticos en grandes volúmenes de texto. Con este enfoque fue posible construir un modelo que organiza y describe los temas a partir de los títulos de las proposiciones de control político y los sectores de la administración citados. Esta metodología facilita la capacidad de identificar tendencias y variaciones en las prioridades del Concejo de Bogotá y puede aplicarse a otras necesidades de investigación y aplicación estratégica.

Finalmente es necesario señalar que los años 2020 y 2021 fueron excluidos del estudio debido a que no se contaba con datos completos en el sistema de información, pues fueron los dos primeros años en que se inició el registro sistemático de la actividad de la corporación.

Continuidades y cambios: Perspectivas teóricas para el análisis de las transiciones de gobierno y las prioridades de control político

El análisis de las continuidades y discontinuidades frente a un cambio de gobierno permite identificar los elementos que se han mantenido a lo largo del periodo estudiado y aquellos que han marcado rupturas significativas en la gestión pública de una administración. Este marco teórico se orienta a caracterizar las teorías que podrían explicar las dinámicas mediante las cuales las prioridades del control político ejercido por el Concejo de Bogotá han permanecido o han variado, a partir de la transición ocurrida en 2023 entre las alcaldías de Claudia López y de Carlos Fernando Galán.

En el ámbito de la gestión pública y, cuando ocurre un proceso electoral, el candidato electo incorpora en su planeación una serie de instrumentos que orientan la toma de decisiones, con el fin de garantizar la atención de problemáticas esenciales y promover la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Según USAID (s. f.), la planeación constituye “el primer momento de la gestión pública en el cual se identifican, ordenan y articulan de manera concertada un conjunto de estrategias para alcanzar determinadas metas”. En este marco, se formulan los planes de desarrollo en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital.

En el caso de Bogotá, dichos planes son elaborados por la Alcaldía Mayor, principalmente a través de la Secretaría de Planeación y con el apoyo de las secretarías y dependencias adscritas, para luego ser presentado, discutido

y aprobado por el Concejo Distrital, instancia que finalmente lo convierte en acuerdo de ciudad.

Según lo estipulado por la Secretaría Distrital de Planeación, el Plan de Desarrollo Distrital se constituye como el “instrumento que articula los mecanismos, las acciones y los recursos en torno a las prioridades que la ciudad ha identificado” (2020). Este documento integra políticas públicas, metas y presupuestos que respaldan las líneas estratégicas definidas para ser implementadas durante los cuatro años de administración. Su gestión, ejecución y cumplimiento son objeto de seguimiento y control por parte del Concejo Distrital, instancia que garantiza la materialización de dichas prioridades en la ciudad.

El Plan de Desarrollo es un documento extenso que reúne la información y las temáticas prioritarias para atender las necesidades de la ciudadanía. En este marco, se convierte en un referente para analizar cómo se configuran y transforman las prioridades del Concejo en el ejercicio de su control político. Surge entonces la pregunta sobre cuáles son las teorías que permiten comprender las variaciones en dichas prioridades.

A continuación, se presentan las principales perspectivas teóricas que permiten comprender las continuidades institucionales y los procesos mediante los cuales pueden producirse los cambios.

El primer enfoque que considera esta investigación es el institucionalista, liderado por Samuel P. Huntington (1968) quien afirmó que el grado de institucionalización de un sistema político se relaciona con la estabilidad, la adaptabilidad y la autonomía de sus organizaciones políticas, lo que permite que las instituciones mantengan cierta continuidad más allá de los cambios de liderazgo.

También Douglass North (1990), que es tal vez más conocido por esta línea de pensamiento, enfatizó en que las instituciones, entendidas como reglas formales e informales, generan marcos de estabilidad que orientan el comportamiento de los actores y reducen la incertidumbre en los procesos políticos y económicos. Este enfoque sostiene que, cuando las instituciones alcanzan altos niveles de consolidación, resulta más probable que las políticas y agendas públicas conserven elementos de continuidad, incluso frente a cam-

bios de gobierno. Ello se debe a que dichas instituciones estructuran la interacción social y contribuyen a reducir la incertidumbre en los procesos de decisión y gestión.

Dentro del marco del institucionalismo, la corriente del institucionalismo histórico desarrolla la teoría de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*), la cual se ha utilizado para analizar la evolución de las instituciones y de las políticas públicas. Según Paul Pierson (2000), esta teoría plantea que las decisiones adoptadas en momentos iniciales del desarrollo institucional tienden a generar efectos acumulativos que condicionan las decisiones posteriores. Esto ocurre porque, con el paso del tiempo, las decisiones institucionales producen estructuras administrativas, compromisos presupuestales, redes de actores y expectativas sociales que refuerzan la continuidad de ciertas políticas o agendas.

Esta teoría plantea la existencia de mecanismos de retroalimentación positiva que explican por qué, una vez que una política se establece y los diferentes actores comienzan a adaptarse a ella generando incentivos para su permanencia, resulta cada vez más difícil modificarla o reemplazarla. Ello se debe a que cualquier intento de cambio implica costos políticos, administrativos o económicos crecientes. Por esta razón, muchos temas tienden a permanecer de manera recurrente en la agenda institucional a lo largo de distintos gobiernos y administraciones.

Dentro del institucionalismo histórico, solo los momentos críticos (*critical junctures*) tienen la capacidad de alterar las trayectorias institucionales existentes, generando nuevos procesos de dependencia de la trayectoria. Para Ruth Berins Collier y David Collier (1991), estos momentos explican cómo determinados periodos de cambio político producen decisiones que definen la trayectoria institucional posterior durante largos periodos de tiempo.

Giovanni Capoccia y R. Daniel Kelemen (2007) amplían este concepto al caracterizarlos como periodos relativamente breves de transformación estructural, en los cuales las decisiones adoptadas generan consecuencias duraderas en el desarrollo institucional.

Dado que estos enfoques sostienen que los cambios profundos son relativamente poco frecuentes, varios investigadores comenzaron a indagar cómo y en qué circunstancias ocurre el cambio político dentro de sistemas institu-

cionales que tienden a ser estables. En este sentido, las teorías del cambio político buscan explicar los procesos mediante los cuales las instituciones, las políticas públicas y las agendas gubernamentales se transforman a lo largo del tiempo, así como las razones que motivan dichas transformaciones.

Frank Baumgartner y Bryan D. Jones (1993) formularon la teoría del equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium theory*), la cual sostiene que el cambio político no se produce de manera gradual y constante, sino mediante largos periodos de estabilidad interrumpidos por episodios de transformación acelerada. Estos episodios ocurren cuando se modifica la atención política, se reconfiguran las coaliciones de actores o cambia la percepción de los problemas públicos.

Otro enfoque es la teoría de la formación de agendas. Según John W. (1984), las políticas públicas cambian cuando confluyen tres corrientes: los problemas que demandan atención pública, las soluciones disponibles dentro de la comunidad de expertos y una coyuntura política favorable para la toma de decisiones. La convergencia de estas corrientes abre lo que se denomina “ventanas de oportunidad”, momentos en los que los actores políticos pueden impulsar cambios en la agenda gubernamental o introducir nuevas políticas. Este enfoque resulta especialmente útil para analizar cómo ciertos temas logran posicionarse en la agenda institucional, mientras que otros no.

Dentro de la corriente del institucionalismo histórico, autores como Kathleen Thelen y James Mahoney (2010) sostienen que las instituciones no solo cambian mediante rupturas abruptas, sino también a través de procesos de transformación progresiva que ocurren dentro de las estructuras existentes. Para explicar estos cambios graduales, identifican mecanismos como el desplazamiento (*displacement*), la conversión (*conversion*), la superposición (*layering*) y el agotamiento institucional (*drift*), los cuales permiten comprender cómo las instituciones se modifican sin necesidad de reformas radicales.

El desplazamiento ocurre cuando nuevas reglas o instituciones reemplazan gradualmente a las existentes. La conversión ocurre cuando las instituciones existentes son reinterpretadas o utilizadas con nuevos objetivos políticos, adaptando su función sin modificar formalmente su estructura. La superposición consiste en incorporar nuevas normas o instrumentos sobre estructuras institucionales preexistentes, modificando su funcionamiento sin

eliminarlas. El agotamiento institucional se produce cuando las reglas permanecen formalmente iguales pero cambian sus efectos debido a transformaciones en el contexto político, económico o social, generalmente por falta de actualización normativa.

Por otro lado, las teorías de modernización y transición política constituyen una de las principales corrientes utilizadas para explicar los procesos de cambio político y transformación de los regímenes. Estas teorías se desarrollaron principalmente durante la segunda mitad del siglo xx para explicar los cambios políticos ocurridos en distintas regiones del mundo, especialmente en América Latina, Europa del Sur y Asia.

La teoría de la modernización sostiene que el desarrollo económico y social genera condiciones favorables para la consolidación de sistemas democráticos. Según Seymour Martin Lipset (1960), factores como el aumento del ingreso, la expansión educativa y el crecimiento de la clase media contribuyen a fortalecer la estabilidad política y la legitimidad democrática.

En este sentido, el cambio político no se explica principalmente por decisiones puntuales de los actores políticos ni por eventos coyunturales, sino por transformaciones estructurales de largo plazo en la sociedad. El cambio político ocurre cuando el desarrollo socioeconómico transforma la estructura social y genera las condiciones que permiten la expansión y estabilidad de instituciones democráticas. Este enfoque se diferencia de otras teorías porque pone el énfasis en los factores estructurales de largo plazo, más que en las decisiones estratégicas de los actores o en momentos críticos del sistema político.

Posteriormente, la teoría de las transiciones políticas amplió la perspectiva de la modernización al considerar los procesos mediante los cuales los regímenes autoritarios evolucionaron hacia sistemas democráticos. En el estudio de las transiciones democráticas ocurridas en América Latina y el sur de Europa durante las décadas de 1970 y 1980, se encontró que estos procesos no dependen exclusivamente de factores estructurales, como el desarrollo económico, sino también de las decisiones estratégicas de los actores políticos, las negociaciones entre élites y las dinámicas de conflicto y cooperación dentro del régimen (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986).

Ahora bien, las teorías sobre ciclos políticos y electorales analizan cómo los procesos electorales influyen en las decisiones de los gobiernos y en la orientación de las políticas públicas. Estas teorías sostienen que los gobiernos

pueden ajustar sus decisiones de política en función del calendario electoral, buscando mejorar sus posibilidades de reelección o fortalecer el apoyo político de determinados sectores de la población.

Según William D. Nordhaus (1975), los gobiernos tienen incentivos para adoptar políticas económicas expansivas en los periodos previos a las elecciones con el fin de estimular el crecimiento económico, reducir el desempleo o mejorar las condiciones económicas percibidas por los votantes. Una vez superado el proceso electoral, los gobiernos pueden adoptar medidas más restrictivas para corregir los desequilibrios generados durante el periodo preelectoral. Desde esta perspectiva, las decisiones de política pública no solo responden a criterios técnicos o administrativos, sino también a incentivos políticos asociados a la competencia electoral.

Otras vertientes de esta teoría exploran modelos más complejos, como los ciclos de política partidista. En ellos, autores como Alberto Alesina (1987) sostienen que los cambios de gobierno pueden generar variaciones en las prioridades de política económica y social, dado que los distintos partidos promueven programas y estrategias diferenciadas según sus orientaciones ideológicas y sus bases electorales.

Estos enfoques resultan especialmente útiles para analizar cómo las decisiones de gobierno pueden variar a lo largo del tiempo en función de los ciclos electorales y de las estrategias que los actores políticos adoptan para mantener o ampliar su base de apoyo. En este sentido, permiten comprender que las políticas públicas no se definen únicamente por criterios técnicos o por necesidades sociales, sino también por cálculos estratégicos vinculados a la competencia electoral, la búsqueda de legitimidad y la consolidación de coaliciones políticas.

Los modelos de gestión pública evolucionaron hasta dar un giro significativo, el Estado dejó de concebirse como una estructura jerárquica y centralizada para avanzar hacia el concepto de gobernanza. En este nuevo enfoque, el Estado se entiende como un ente más complejo, en el que múltiples actores, instituciones públicas, organizaciones privadas, sociedad civil y organismos internacionales, interactúan en el diseño e implementación de políticas. La gobernanza, por tanto, se refiere a formas de coordinación que van más allá del gobierno tradicional y que se basan en la cooperación, la negociación y la

construcción de redes, permitiendo abordar problemas públicos desde perspectivas más inclusivas y dinámicas.

Desde este enfoque, Roderick Arthur Rhodes (1997), plantea que la gobernanza implica la conformación de redes entre distintos actores y sectores, en las cuales el poder se distribuye y se ejerce de manera interdependiente, ya que cada actor depende de los demás para alcanzar objetivos comunes. En este marco, el Estado deja de ser el único responsable de definir e implementar políticas y asume un papel de coordinador o facilitador dentro de sistemas complejos de interacción, donde la cooperación y la negociación entre múltiples actores resultan fundamentales para la gestión pública.

En este sentido, cuando las redes son estables, con actores consolidados, reglas formales y canales de interacción definidos, tienden a reproducir prioridades y enfoques de política, favoreciendo la continuidad. Por otro, cuando estas redes se reconfiguran, por ejemplo, debido a cambios en la coalición de gobierno, en la correlación de fuerzas políticas o en la entrada de nuevos actores, se abren posibilidades de transformación en las agendas públicas.

Desde la perspectiva de Jan Kooiman (1993), la toma de decisiones se produce en contextos de coordinación compleja entre actores con distintos niveles de poder y recursos. Esto implica que los cambios de gobierno no necesariamente se traducen en rupturas inmediatas en la acción pública, ya que las decisiones deben negociarse dentro de redes preexistentes que limitan o condicionan la capacidad de transformación del nuevo gobierno.

Este nuevo enfoque de gobernanza sostiene que la continuidad de las políticas depende de las relaciones de poder, de los acuerdos entre actores y de los mecanismos de coordinación que se establecen entre ellos. En este marco, la evolución de las agendas institucionales está determinada en gran medida por la estabilidad o la reconfiguración de las redes de actores que participan en la formulación e implementación de las políticas.

Los planes de desarrollo en Bogotá: marco general y alcance institucional

Como se señaló en el capítulo anterior, los planes distritales de desarrollo son el principal instrumento de orientación programática, presupuestal e institucional de cada administración. En ellos se plasma la visión política del gobierno, traducida en objetivos, programas, metas e inversiones, lo que permite identificar no solo los problemas públicos considerados prioritarios, sino también el tipo de respuesta estatal que se propone para enfrentarlos.

En este capítulo se ofrece una descripción general de los planes de desarrollo implementados en Bogotá durante los periodos 2020-2024 y 2024-2027, destacando sus principales banderas programáticas, la forma en que fueron estructurados y los sectores u objetivos en los que se concentró la acción distrital.

El plan de desarrollo es el principal documento de referencia para los concejales de la ciudad en el ejercicio del control político sobre la administración. A través de este se revisan el progreso, los resultados y las posibles deficiencias de cada objetivo, meta y línea de inversión. En este sentido, el plan de desarrollo puede ser uno de los factores que explican las continuidades y rupturas en la agenda política de Bogotá, al orientar tanto las prioridades institucionales como las discusiones en el Concejo.

2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

En 2019, Claudia López fue elegida alcaldesa de Bogotá con 1.108.541 votos, respaldada por la coalición entre la Alianza Verde y el Polo Democrático, convirtiéndose en la primera mujer y persona abiertamente LGTBI en ocupar este cargo en la ciudad. Su llegada representó una opción alternativa frente a los partidos tradicionales, con una agenda centrada en la lucha contra la corrupción, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Aunque su partido obtuvo 12 de los 45 escaños del Concejo y fue la bancada más votada, no contó con mayoría automática. Esto obligó a construir acuerdos y negociaciones con distintas fuerzas políticas para lograr la aprobación del plan distrital de desarrollo.

Su elección estuvo acompañada por un discurso centrado en la lucha contra la desigualdad, la defensa del ambiente, la transformación de la movilidad y una apuesta por un gobierno más cercano a la ciudadanía. Ese horizonte político se profundizó con la irrupción de la pandemia, que obligó a la administración a reorganizar prioridades en torno a la protección social, la reactivación económica y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

El plan de desarrollo fue adoptado mediante el Acuerdo 761 de 2020 bajo el título de “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Proponía, según palabras de la Alcaldesa un “un acuerdo entre el Estado, el mercado y la ciudadanía para cuidar a quienes están más desprotegidos, especialmente las mujeres, las niñas, los niños, los jóvenes, los adultos mayores, y las personas en situación de discapacidad, discriminación o exclusión” (López 2020).

De conformidad con el plan, se adoptó como idea rectora la construcción de un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional. El plan propuso avanzar hacia una ciudad con mayor igualdad de oportunidades, corregir brechas históricas de exclusión y segregación y, al mismo tiempo, consolidar una visión de Bogotá articulada con su entorno regional. En ese sentido, el documento no solo tenía una dimensión social fuerte, sino también una lectura territorial y metropolitana de largo plazo.

El objetivo del plan de desarrollo era

[consolidar] un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19,

capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia y de esta forma construir con la ciudadanía, una Bogotá donde los derechos de los más vulnerables sean garantizados a través de: la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias, para superar progresivamente los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre, colectivamente sostenible y feliz”.

El documento se organizó en cinco propósitos y treinta logros de ciudad, con una fuerte articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El primer propósito (“Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política”) se orientó a reducir las desigualdades en la ciudad mediante la redistribución de oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades de la población, especialmente de los sectores más vulnerables. Buscó cerrar brechas sociales, económicas y territoriales, garantizando el acceso a derechos fundamentales como educación, salud, empleo y vivienda, así como promover la inclusión productiva y la movilidad social.

El segundo propósito (“Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”) se enfocó en mejorar la calidad ambiental de la ciudad mediante la transformación de hábitos de consumo, movilidad y uso del territorio. Planteó la protección de los ecosistemas, la reducción de la contaminación y la promoción de prácticas sostenibles, con el fin de mitigar los efectos del cambio climático y garantizar condiciones de bienestar para la población.

El tercer propósito (“Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”) buscó fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones, promoviendo la convivencia, la seguridad y el acceso a la justicia. Incluyó estrategias orientadas a reducir la violencia, especialmente la de género, fomentar la cultura ciudadana y consolidar a Bogotá como un referente en procesos de paz, reconciliación y cuidado colectivo.

El cuarto propósito (“Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible”) tuvo como objetivo transformar el sistema de movilidad de la ciudad mediante la integración de diferentes modos de transporte, priorizando opciones sostenibles y eficientes. Buscó mejorar los tiempos de desplazamiento y la calidad del viaje, articulando sistemas como el metro, el transporte público y la red de ciclorrutas en un modelo regional de movilidad.

Finalmente, el quinto propósito (“Construir Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente”) se centró en fortalecer la gestión pública mediante principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Promovió un modelo de gobierno abierto que fomentara la corresponsabilidad ciudadana, redujera riesgos de corrupción y fortaleciera la integración regional a través de alianzas entre actores públicos y privados.

Desde el punto de vista temático, el plan tuvo un énfasis social muy marcado. La administración lo presentó como una herramienta para proteger a los grupos más vulnerables, ampliar capacidades y reducir desigualdades, con especial atención a mujeres, jóvenes, hogares pobres y poblaciones con mayores barreras de acceso a bienes y servicios. En esa lógica, uno de los elementos más distintivos fue la incorporación del cuidado como componente estructurante de la acción pública. No se trató únicamente de ampliar servicios sociales, sino de reconocer el cuidado como un problema de política pública vinculado a tiempo, trabajo no remunerado, autonomía económica y acceso efectivo a la ciudad.

En cuanto a las consideraciones temáticas, en materia ambiental el plan buscó posicionar a Bogotá como una ciudad consciente de su relación con el territorio y de la crisis climática. La protección de la estructura ecológica principal, la mitigación y adaptación al cambio climático, la movilidad sostenible y la transformación de hábitos urbanos se plantearon como dimensiones centrales. El ambiente no fue concebido como un capítulo aislado, sino como un componente constitutivo del contrato social propuesto por la administración.

En materia de seguridad y convivencia, el plan situó este tema como parte de un propósito amplio orientado a que Bogotá fuera una ciudad donde se pudiera vivir sin miedo. Es decir, esta visión integró seguridad, cultura ciudadana, convivencia y prevención de violencias, reconociendo su importancia, pero sin ubicar la seguridad en el primer lugar de la jerarquía política ni

presupuestal. Ello resulta significativo porque muestra que la narrativa de ciudad se organizó más alrededor de la inclusión y la movilidad que del control del delito.

La priorización presupuestal refuerza esta lectura temática. En el plan plurianual de inversiones del Acuerdo 761, la mayor parte de los recursos se destinó a propósitos vinculados con inclusión social y movilidad-productividad, mientras que el componente de seguridad tuvo una participación considerablemente menor dentro del total de la inversión pública. A nivel sectorial, los montos más altos se dirigieron a movilidad, educación y salud, lo que confirma que el núcleo del plan se estructuró en torno a la combinación entre infraestructura urbana y política social.

En términos de gestión pública, el plan incorporó una apuesta por gobierno abierto, transparencia y articulación regional. La administración buscó construir legitimidad mediante una narrativa de corresponsabilidad entre ciudadanía, empresas y Estado, y a través de una visión de Bogotá conectada con su región. En este sentido, el plan de la alcaldesa Claudia López puede entenderse como un instrumento de orientación social y ambiental, con una marcada vocación redistributiva, énfasis en el cuidado y la inclusión, y una lectura metropolitana del desarrollo urbano.

2024-2027: “Bogotá camina segura”

En 2023, Carlos Fernando Galán fue elegido alcalde de Bogotá con 1.499.734 votos, respaldado por el Partido Nuevo Liberalismo y otros apoyos ciudadanos y consolidándose como una opción de continuidad frente a administraciones anteriores. Su llegada representó una apuesta por la gestión técnica, la seguridad y la movilidad como ejes centrales de gobierno.

Aunque su fuerza política obtuvo una representación significativa en el Concejo, con una de las bancada de 8 curules, no contó con mayoría absoluta, lo que implicó la necesidad de construir acuerdos con diferentes partidos y movimientos para garantizar la aprobación del plan distrital de desarrollo y avanzar en su agenda de gobierno.

Su elección estuvo acompañada por un discurso centrado en la recuperación del orden, la seguridad y la confianza en la ciudad, que fue respuesta a la creciente percepción de su deterioro por parte de la ciudadanía. Asimismo,

Carlos Fernando Galán se enfocó en la idea de recoger y continuar lo mejor de anteriores administraciones.

Este plan de desarrollo fue adoptado mediante el Acuerdo 927 de 2024 bajo el título de “Bogotá camina segura” y fue el resultado de un escenario en el que la discusión pública estaba fuertemente atravesada por el deterioro de la percepción de seguridad, la demanda de mayor capacidad de gestión y la necesidad de recuperar confianza en las instituciones. En este contexto, el plan se estructuró como una respuesta a dichas preocupaciones ciudadanas, priorizando acciones orientadas a fortalecer la seguridad, mejorar la eficiencia administrativa y consolidar una relación más cercana entre la ciudadanía y el gobierno distrital.

El objetivo del plan de desarrollo, todavía vigente, es

mejorar la calidad de vida de las personas garantizándoles el ejercicio pleno de sus derechos una mayor seguridad, inclusión, libertad, igualdad de oportunidades y un acceso más justo a bienes y servicios públicos; fortaleciendo el tejido social en un marco de construcción de confianza y colaboración, aprovechando el potencial de la sociedad y su territorio a partir de un modelo de desarrollo comprometido con la acción climática y la integración regional.

El documento se organizó en cinco objetivos estratégicos. El primer objetivo (“Bogotá camina segura”) se centró en la recuperación de la seguridad y la confianza ciudadana mediante el fortalecimiento de la presencia institucional, la reducción de delitos de alto impacto y la mejora de la convivencia. Buscó consolidar un entorno urbano en el que las personas pudieran desarrollar sus actividades cotidianas sin temor, priorizando la protección de la vida, la integridad y el espacio público.

El segundo objetivo (“Bogotá confía en su gobierno”) estuvo orientado a fortalecer la legitimidad institucional a través de una gestión pública eficiente, transparente y cercana a la ciudadanía. Se enfocó en mejorar la capacidad de respuesta del Estado, optimizar el uso de los recursos públicos y promover mecanismos de participación y control ciudadano que contribuyeran a recuperar la confianza en las instituciones.

El tercer objetivo (“Bogotá ordena su territorio y avanza en movilidad sostenible”) buscó mejorar la organización del territorio y avanzar en soluciones estructurales de movilidad, mediante la consolidación de proyectos estratégicos como el metro, el fortalecimiento del transporte público y la promoción de modos sostenibles. Se orientó a reducir los tiempos de desplazamiento y mejorar la calidad de vida urbana.

El cuarto objetivo (“Bogotá protege su entorno y enfrenta el cambio climático”) se enfocó en la sostenibilidad ambiental, la protección de los ecosistemas y la adaptación al cambio climático. Incluyó acciones para mejorar la calidad del aire, proteger las fuentes hídricas y promover prácticas responsables de consumo y producción, con el fin de garantizar un desarrollo urbano más equilibrado.

Finalmente, el quinto objetivo (“Bogotá impulsa el bienestar social y el desarrollo económico”) estuvo orientado a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la generación de empleo, el fortalecimiento de la economía y la reducción de brechas sociales. Buscó promover la inclusión productiva, el acceso a servicios básicos y el desarrollo de capacidades que permitieran una mayor equidad en la ciudad.

Este plan de desarrollo se orientó a construir un modelo de gestión pública, basado en la gobernanza, en el que la acción de todos los sectores confluyera para atender cada problemática. Su formulación partió de una premisa de gobierno con enfoque gerencial: la ciudad requiere no solo programas ambiciosos, sino también un Estado que funcione mejor, coordine mejor y responda mejor.

A nivel temático, el plan de desarrollo se centró en el pilar de seguridad, concebido como punto de entrada del proyecto de ciudad. Este enfoque buscaba “transformar el entorno con convivencia pacífica y espacio público óptimo, prevenir el delito, las violencias basadas en género y fortalecer la justicia” (Bogotá Cómo Vamos 2024). Entre las metas prioritarias se incluyó reducir la tasa de homicidios a un solo dígito, disminuir la percepción de inseguridad en la ciudad y promover un aumento en las denuncias por parte de las víctimas de delitos.

En el plano social, el plan mantiene el discurso de igualdad de oportunidades, aunque bajo una lógica distinta a la del periodo anterior. Mientras el

plan de Claudia López privilegiaba el lenguaje del cuidado, la inclusión y la reducción de brechas, el de Carlos Fernando Galán concibe el bienestar como una categoría vinculada a la calidad de vida, el acceso efectivo a servicios y el funcionamiento institucional. Se trata de una diferencia sutil pero significativa pues el acento ahora está en garantizar que la ciudad opere de manera más segura, ordenada y eficiente, orientándose a mejorar la experiencia cotidiana de los ciudadanos, y no busca reconfigurar el contrato social desde una perspectiva redistributiva.

En el ámbito ambiental, el plan mantuvo una agenda relevante sobre acción climática, justicia ambiental y sostenibilidad territorial, lo que evidencia la continuidad en la incorporación del ambiente como tema estratégico de ciudad. Sin embargo, su tratamiento se integró más a la noción de ordenamiento territorial, hábitat digno y gestión de déficits urbanos, otorgándole un carácter funcional y orientado a la gestión territorial.

Un rasgo particularmente visible del nuevo plan es la ampliación y mayor desagregación de los enfoques transversales. Además del enfoque poblacional y de género, el plan incorpora de manera explícita las dimensiones territorial, ambiental, gestión del riesgo, acción climática, niñez, enfoque étnico y protección a vendedores informales. Esta expansión refleja un esfuerzo por precisar la focalización de la intervención pública y dar mayor trazabilidad a la implementación de los enfoques.

El plan plurianual de inversiones se enfocó en orientar los recursos del Distrito hacia sectores considerados prioritarios para la ciudad, especialmente en seguridad, movilidad e infraestructura urbana. En este sentido, se priorizó la financiación de estrategias para el fortalecimiento de la capacidad operativa en seguridad, la continuidad y ejecución de grandes proyectos de transporte como el metro y el mejoramiento del sistema público, así como inversiones en mantenimiento y expansión de la infraestructura urbana.

De manera complementaria, también destinó recursos a programas de bienestar social, reactivación económica y sostenibilidad ambiental, buscando equilibrar la atención a las demandas inmediatas de la ciudadanía con el desarrollo de capacidades institucionales y territoriales en el mediano plazo.

En materia de gestión pública, el plan pone un énfasis explícito en la coordinación, el seguimiento y el desempeño institucional. El documento sub-

raya la necesidad de ordenar la acción del Distrito, evitar duplicidades, mejorar los tiempos de respuesta y fortalecer la capacidad de ejecución. En este sentido, el plan puede interpretarse como una apuesta por la modernización administrativa orientada a resultados, donde la legitimidad del gobierno depende no solo de lo que promete, sino también de su capacidad para demostrar cumplimiento y eficacia.

Reflexiones comparativas sobre los planes distritales de desarrollo de 2020 y 2024

La Tabla 1 sintetiza las principales diferencias y continuidades entre los Planes Distritales de Desarrollo de las administraciones de Claudia López (2020) y Carlos Fernando Galán (2024) para evidenciar cambios en la orientación de la acción pública, en las prioridades de gobierno y en la forma de concebir la gestión urbana.

A partir de la descripción de cada plan de desarrollo es posible precisar algunas reflexiones sobre las continuidades y discontinuidades que han marcado la agenda política de la ciudad, en línea con lo expuesto en el capítulo del marco teórico. No obstante, se trata de nociones generales derivadas del comparativo realizado entre los dos planes de desarrollo.

En primera instancia, se destaca que Bogotá cuenta con rasgos definidos de instituciones democráticas relativamente consolidadas, como la realización de elecciones periódicas y democráticas, la existencia de un marco normativo que incluye la elaboración de planes de desarrollo y presupuestales, y la presencia del Concejo de Bogotá como órgano de vigilancia y control político de la administración. Desde una perspectiva institucionalista, este panorama refleja la capacidad de las instituciones para mantener estabilidad, adaptabilidad y autonomía frente a los cambios de liderazgo.

Por su parte, el gobierno distrital, encabezado por la Alcaldía Mayor, está conformada por quince sectores¹. Esta estructura permite que, pese a los cambios de administración, la agenda pública continúe organizándose alrededor de estos sectores, con variaciones en sus enfoques, prioridades y

¹ 1) Ambiente, 2) Cultura, Recreación y Deporte, 3) Desarrollo Económico, Industria y Turismo, 4) Educación, 5) Gestión Jurídica, 6) Gestión Pública, 7) Gobierno, 8) Hábitat, 9) Hacienda, 10) Integración Social, 11) Movilidad, 12) Mujer, 13) Salud, 14) Planeación y 15) Seguridad, Convivencia y Justicia.

modelos de gestión. Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, ello implica transformaciones graduales, es decir, las reglas se mantienen, pero los resultados y orientaciones de política pueden variar.

Tabla 1. Comparación de planes de desarrollo 2020-2024 y 2024-2027

Categoría	“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”	“Bogotá Camina Segura”
Alcaldesa/o	Claudia López (2020-2023)	Carlos Fernando Galán (2024-2027)
Año de elección	2019	2023
Votos	1.108.541	1.499.734
Partido o coalición	Alianza Verde y Polo Democrático	Nuevo Liberalismo
Relación con el Concejo	12 curules. Primera fuerza, sin mayoría	8 curules. Bancada fuerte, sin mayoría
Marco normativo	Acuerdo 761 de 2020	Acuerdo 927 de 2024
Contexto político	Pandemia, crisis social y económica, agenda de inclusión	Percepción de inseguridad, demanda de orden y gestión
Enfoque central	Inclusión social, cuidado, sostenibilidad	Seguridad, gestión eficiente, confianza institucional
Eje principal	Igualdad y reducción de brechas	Seguridad y recuperación del orden
Enfoque social	Redistributivo, cuidado, poblaciones vulnerables	Calidad de vida, acceso a servicios, eficiencia institucional
Enfoque ambiental	Central y transversal (crisis climática, sostenibilidad)	Continuidad, pero más integrado al ordenamiento territorial
Seguridad	Importante pero no eje central	Eje principal del plan
Movilidad	Movilidad sostenible e integración regional	Continuidad + ejecución de grandes proyectos (metro)
Modelo gestión pública	Gobierno abierto y corresponsabilidad	Gobernanza pública
Plan Plurianual de Inversiones	Prioriza inclusión social, movilidad y productividad	Prioriza seguridad, movilidad e infraestructura

Fuente: Elaboración propia.

Aun con una aparente estabilidad en la agenda pública frente al cambio de administraciones, hay hechos puntuales que muestran cómo se reorganizan las prioridades temáticas. En el caso del plan de desarrollo de López, un momento crítico fue la pandemia del COVID-19. A raíz de esta crisis sin precedentes inmediatos, se modificó de manera inmediata el objetivo general del plan, haciéndola incluso explícita.

La primera versión de este objetivo general decía que el plan proponía

... un nuevo contrato social, un acuerdo entre el Estado, el mercado y la ciudadanía para cuidar a quienes están más desprotegidos, especialmente las mujeres, las niñas, los niños, los jóvenes, los adultos mayores,

y las personas en situación de discapacidad, discriminación o exclusión. ... para saldar la deuda histórica con quienes han estado siempre en situación de desventaja y vulnerabilidad, un nuevo contrato social que permita cerrar las brechas sociales en Bogotá y construir condiciones para que cada quien tenga la oportunidad y la libertad de escoger lo que quiera ser y hacer en la vida.

Finalmente quedó así:

El presente Plan Distrital de Desarrollo tiene por objetivo consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, **recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia** y de esta forma construir con la ciudadanía una Bogotá donde los derechos de los más vulnerables sean garantizados a través de: la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias para superar progresivamente los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre, colectivamente sostenible y feliz. [Resaltado propio].

Cuatro años más tarde, aunque la pandemia había alterado de manera inmediata las prioridades de la agenda local, su carácter contingente y finito hizo que dichos cambios no se mantuvieran en el tiempo.

Esto se evidencia en el plan de desarrollo de Carlos Fernando Galán, en el cual la pandemia ya no figura. En consecuencia, puede afirmarse que la emergencia sanitaria representó un giro temporal en la planificación urbana y social, más orientado a la gestión de la crisis que a la redefinición estructural de la agenda de largo plazo.

Por otro lado, el plan de desarrollo de Carlos Fernando Galán se concentró en priorizar la seguridad como pilar fundamental y estratégico. A diferencia del plan anterior, que reforzó la estabilidad de la estructura administrativa de la ciudad y profundizó en varios pilares, además de verse

reconfigurado por la pandemia, este organizó la agenda en torno a un solo eje central. Tal como lo plantea la teoría del equilibrio puntuado, el cambio en la agenda se produjo como resultado de una transformación en la percepción del problema público de la inseguridad, que pasó a ocupar un lugar dominante en la narrativa y en las prioridades de gobierno.

Este cambio se sustentó en un contexto de deterioro de indicadores clave de seguridad en la ciudad. Durante 2023 se registró un aumento en delitos de alto impacto, un debilitamiento de las condiciones de convivencia y se reportaron incrementos en extorsión (21,72%), hurto a personas (7,25%) y homicidio (5,11%) (Probogotá Región 2024).

A ello se sumaron la creciente desconfianza ciudadana y la elevada percepción de inseguridad. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2023, el 52,4% de los habitantes manifestó sentirse inseguro en la ciudad. Esta percepción estuvo asociada a la expansión de estructuras criminales, la falta de control territorial y las limitaciones institucionales para responder de manera efectiva.

A la fecha de elaboración de este documento, 2026, aunque algunos indicadores de seguridad en Bogotá han mostrado mejoras recientes, la situación sigue representando un desafío estructural para la ciudad. Según declaraciones del alcalde Carlos Fernando Galán recogidas por El Tiempo, la capital ha logrado una reducción del 8% en los homicidios frente al año anterior, posicionándose como la ciudad principal del país donde más ha disminuido este delito (Cortés 2026).

No obstante, el propio mandatario reconoce que la seguridad continúa siendo un reto significativo que requiere un esfuerzo conjunto entre instituciones y ciudadanía, lo que evidencia que, a pesar de los avances en ciertos indicadores, persisten problemáticas asociadas a la criminalidad, la percepción de inseguridad y la capacidad institucional para garantizar condiciones sostenidas de tranquilidad en el territorio. Esto sigue posicionando a la seguridad entre las prioridades de la agenda política y, probablemente también será determinante en las elecciones de 2027.

El Concejo de Bogotá en dos periodos de gobierno: composición y dinámica política

Para comprender las dinámicas de continuidad y transformación en la acción pública de la ciudad, resulta indispensable analizar la función del Concejo de Bogotá y su composición durante los dos periodos objeto de estudio (2022-2024 y 2024-2025). Este análisis permite comprender en qué medida las relaciones políticas han constituido un factor determinante en la definición de las prioridades de control político dentro de la definición de los debates de la corporación.

El Concejo de Bogotá se considera la principal instancia de representación política y de control institucional en el nivel distrital, y se considera fundamental en la configuración de la gestión pública en la ciudad. Como corporación administrativa de elección popular, tiene a su cargo funciones normativas, de control político y de seguimiento a la gestión del gobierno distrital, por lo que se entienden como un actor clave en la definición y orientación de las políticas públicas (Constitución Política de Colombia, 1991 y Decreto Ley 1421 de 1993).

Los 45 miembros del Concejo de Bogotá son elegidos mediante votación popular cada cuatro años. La ciudadanía participa en elecciones en las que los partidos o movimientos políticos presentan listas que pueden ser abiertas o cerradas. En las listas abiertas, el voto es preferente: el elector elige directamente a un candidato dentro de la lista y las curules obtenidas por el partido

se asignan a quienes hayan recibido mayor número de votos. En las listas cerradas, en cambio, el sufragio se emite por el partido en su conjunto y las curules se distribuyen siguiendo el orden previamente establecido por la organización política. Las curules se asignan mediante un sistema de representación proporcional con cifra repartidora entre las listas de partidos o movimientos políticos en función del total de votos obtenidos. La intención es garantizar una representación tan proporcional como sea posible y facilitar la participación de diversas fuerzas políticas dentro de la corporación.

Para la administración es esencial comprender cómo está conformado el Concejo, cuáles son sus intereses y cuáles sus agendas políticas, en el entendido de que estas perspectivas deben estar en los planes de desarrollo pues reflejan los intereses de los ciudadanos representados por cada concejal.

Para el periodo 2020-2023, el Concejo de Bogotá quedó conformado por bancadas de diez partidos y un movimiento político. En esta composición destaca el predominio del Partido Alianza Verde, que obtuvo la mayor votación (569.940) y alcanzó 12 curules. Le siguen el Partido Liberal (331.794 votos y 7 curules) y el Centro Democrático (261.423 votos y 5 curules). En conjunto, estos tres partidos concentraban más de la mitad de las curules del Concejo, y reflejan su peso en la representación política de la ciudad.

Al mismo tiempo, se registró la participación de siete partidos y un movimiento político con una representación igual o menor a cuatro curules. Entre ellos se encontraban Cambio Radical (4), Polo Democrático (4), Colombia Humana (4) y el Movimiento Bogotá para la Gente (3), que incluye la curul que se otorgó a Carlos Fernando Galán en cumplimiento del estatuto de oposición por haber ocupado el segundo lugar en las elecciones a la Alcaldía. También hubo representación del Partido Conservador (2), de Colombia Justa Libres (2), MIRA (1) y el Partido Unión por la Gente (1).

Por otro lado, para el periodo 2024-2027, se evidencia una reconfiguración significativa del mapa político en el Concejo de Bogotá, marcada por la pérdida de fuerza de algunos partidos tradicionales y el ascenso de nuevas o renovadas fuerzas políticas.

En primer lugar, se observa una disminución importante en la votación del Partido Alianza Verde (-26%), lo que se traduce en una reducción de su representación, que pasa de 12 a 8 curules. Su protagonismo es compartido ahora con el partido de gobierno, el Nuevo Liberalismo, que

alcanzó también 8 curules, consolidándose como una fuerza significativa y reflejando la apertura del sistema político, así como la posibilidad de renovación de liderazgos.

En contraste, el crecimiento del Pacto Histórico (+106,6%) y del Centro Democrático (+36,2%) refleja un fortalecimiento de sectores ideológicamente diferenciados, evidenciando una mayor polarización y competencia política en la corporación. Por su parte, partidos como el Partido Liberal muestran una leve disminución en su respaldo electoral, manteniendo, no obstante, una presencia relevante en el Concejo con 6 curules.

En cuanto a las fuerzas políticas de menor tamaño, se evidencia la presencia de partidos y movimientos con baja representación que lograron acceder a la corporación a través de coaliciones. Entre ellas se encuentra la conformada por MIRA (2), Cambio Radical (1), Unión por la Gente (1), Colombia Renaciente (1), Partido Ecologista Colombiano (1), Nueva Fuerza Democrática (1) y Colombia Justa Libres (1). El movimiento social Con Toda Por Bogotá, contó con la curul de Juan Daniel Oviedo, otorgada por haber ocupado el segundo lugar en las elecciones a la Alcaldía.

En el marco de este documento de investigación, el análisis del Concejo de Bogotá se centrará en la función de control político que ejerce la corporación. A través de esta atribución, la corporación presenta proposiciones de control político que se entienden como:

Iniciativas formales para ejercer el control político, las cuales contienen un tema, un cuestionario, el vocero o los voceros de la Bancada citantes, los funcionarios citados o invitados, presentado por el Vocero General de la Bancada, para ser sometidas a votación para su aprobación en la Plenaria o en la Comisión Permanente, según corresponda y ser tramitadas conforme al Reglamento interno del Concejo de Bogotá (Concejo de Bogotá s.f.).

Tras la aprobación de las proposiciones de control político en la plenaria o en las comisiones (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Gobierno o Hacienda y Crédito Público, según corresponda), la Junta de Voceros define la agenda mensual. En esta reunión, que convoca al vocero de cada bancada de la corporación, se seleccionan los temas que serán debatidos y se determina

qué bancadas intervendrán en cada sesión, estableciendo prioridades entre los distintos asuntos.

Ahora se describirá cuáles han sido las prioridades temáticas que el Concejo de Bogotá ha buscado llevar a debate y las que efectivamente ha debatido entre 2022 y 2025.

¿Qué se ha debatido en Bogotá?

Este capítulo presenta una descripción de las proposiciones de control político radicadas y debatidas por los concejales de Bogotá entre 2022 y 2025, considerando su volumen y la manera en que han variado según los sectores citados y las temáticas priorizadas, teniendo en cuenta el cambio de administración en 2024.

Intensidad y estructura de la actividad de control político

El primer hallazgo que arroja la comparación de los dos periodos no es de contenido sino de intensidad. En los dos últimos años de la administración de Claudia López (2022-2023), el Concejo de Bogotá aprobó 1131 proposiciones de control político y realizó 130 debates. En contraste, en los dos primeros años de la administración de Carlos Fernando Galán (2024-2025) esas cifras ascendieron a 2325 proposiciones aprobadas y 229 debates. Esto representa un incremento de 106% y 76% respectivamente (Tabla 2).

Las proposiciones efectivamente debatidas pasaron de 261 a 392, con un crecimiento del 50%. Este salto cuantitativo es transversal a los sectores de la administración distrital y no se concentra en ninguno en particular, lo que permite descartar la hipótesis de que obedezca a una coyuntura específica y sugiere, en cambio, una intensificación general del ejercicio de control político.

Tabla 2. Propositiones y debates de control político en el Concejo de Bogotá, 2022-2025

Año	Proposiciones aprobadas	Debates	Proposiciones debatidas*
2022	659	65	101
2023	472	65	160
2024	1.229	102	194
2025	1.096	127	198

Nota: Propositiones que se debatieron en el año de referencia. Esto quiere decir que estas pudieron haberse aprobado en el año anterior.

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

En clave institucional, este comportamiento es consistente con lo que la literatura sobre ciclos políticos y *agenda-setting* describe como un episodio de atención política acelerada, propio de los momentos de cambio de administración, en los que las coaliciones de actores se reconfiguran y los problemas públicos se redefinen simultáneamente.

Prioridades por sectores

Aunque se observa un cambio notable en la intensidad de la radicación y aprobación de proposiciones, la estructura sectorial del control político mantiene una marcada estabilidad entre ambos periodos. Esto demuestra que no toda dinámica electoral implica necesariamente una ruptura en la agenda, pues su identificación depende de variaciones significativas en la intensidad y, en este caso, en la concentración sectorial del debate, la cual se ha mantenido estable en el tiempo (Tabla 3).

Los cinco sectores con mayor peso relativo en proposiciones aprobadas (Gobierno, Movilidad, Hábitat, Seguridad y Salud) son los mismos en los dos momentos, y la jerarquía interna apenas se modifica. Esta continuidad estructural se explica con facilidad desde el marco institucionalista, es decir, la organización sectorial del Distrito ordena la discusión pública con independencia del liderazgo político de turno.

Tabla 3. Conteo de proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sectores, 2022-2025

Sector	2022	2023	2024	2025	Total
Gobierno	291	194	561	575	1.621
Movilidad	190	181	402	357	1.130
Hábitat	159	133	372	338	1.002
Seguridad	153	109	348	331	941
Salud	167	118	330	291	906
Planeación	154	105	294	318	871
Ambiente	113	110	261	267	751
Educación	142	94	272	233	741
Integración Social	147	87	252	251	737
Hacienda	127	99	235	233	694
Desarrollo Económico	127	92	215	203	637
Cultura	85	72	215	189	561
Mujer	90	56	143	120	409
Gestión Pública	69	52	128	132	381
Gestión Jurídica	32	33	71	75	211

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Por otra parte, los temas que concentran la atención del cabildo tienden a hacerlo por razones que trascienden la agenda particular de cada alcalde, entre ellas la complejidad administrativa del sector, su volumen presupuestal, su visibilidad mediática y el relato colectivo sobre lo que es importante para la ciudad. El fenómeno descrito como dependencia de la trayectoria opera aquí con claridad: la institucionalidad organiza la atención política en el tiempo y los temas no se transforman con el cambio de gobierno (Pierson 2000).

Sin embargo, los datos muestran el peso predominante del sector Gobierno, con 1621 citaciones en debates. Este volumen no refleja necesariamente un interés específico de la corporación en temas de su competencia. Más bien, evidencia su función clave de coordinar las relaciones políticas de la administración con las corporaciones públicas de elección popular y con los gobiernos en los niveles local, distrital, regional y nacional, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 411 de 2016.

Ahora bien, dentro de esta estabilidad estructural se observan desplazamientos ordinales menores que pueden adquirir sentido cuando se contrastan con el cambio programático entre los planes de desarrollo. En proposicio-

nes aprobadas, el sector Ambiente asciende tres posiciones, Seguridad asciende una y Salud, Educación, Integración Social y Hacienda descienden un lugar cada uno (Tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sector, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025*

Sector	2022	2023	2024	2025	2022-2025	Variación en p. p.	Efecto ordinal
Gobierno	44,2%	41,1%	45,6%	52,5%	46,9%	0,06	—
Movilidad	28,8%	38,3%	32,7%	32,6%	32,7%	0,00	—
Hábitat	24,1%	28,2%	30,3%	30,8%	29,0%	0,05	—
Seguridad	23,2%	23,1%	28,3%	30,2%	27,2%	0,06	+1
Salud	25,3%	25,0%	26,9%	26,6%	26,2%	0,02	-1
Planeación	23,4%	22,2%	23,9%	29,0%	25,2%	0,03	—
Ambiente	17,1%	23,3%	21,2%	24,4%	21,7%	0,03	+3
Educación	21,5%	19,9%	22,1%	21,3%	21,4%	0,01	-1
Integración Social	22,3%	18,4%	20,5%	22,9%	21,3%	0,01	-1
Hacienda	19,3%	21,0%	19,1%	21,3%	20,1%	0,00	-1
Desarrollo Económico	19,3%	19,5%	17,5%	18,5%	18,4%	-0,01	—
Cultura	12,9%	15,3%	17,5%	17,2%	16,2%	0,03	—
Mujer	13,7%	11,9%	11,6%	10,9%	11,8%	-0,02	—
Gestión Pública	10,5%	11,0%	10,4%	12,0%	11,0%	0,00	—
Gestión Jurídica	4,9%	7,0%	5,8%	6,8%	6,1%	0,01	—

Nota: Los porcentajes no suman 100% por columna puesto que una misma proposición puede involucrar a diferentes sectores.

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

El ascenso del sector Ambiente cobra sentido por un momento crítico ocurrido justamente durante el cambio de administraciones entre diciembre de 2023 y enero de 2024: la emergencia derivada de los graves incendios forestales en los cerros orientales, que a su vez deterioró la calidad del aire. La gravedad de la situación obligó a concentrar los esfuerzos en la gestión de los sectores Seguridad, Hábitat y Ambiente durante el primer trimestre de 2024, tras la declaratoria de la alerta fase 1 por contaminación atmosférica en la zona suroccidente de Bogotá mediante la Resolución 688 de 2024. El efecto de que Ambiente fuera también un responsable ante la crisis hizo que se elevara su prominencia.

La emergencia se prolongó hasta abril de 2025, marcada también por un año de racionamiento oficial de agua mientras se recuperaba el nivel de los

embalses que surten a la ciudad. Nuevamente, el sector Ambiente ganó preminencia respecto al orden esperado.

El sector Seguridad asciende una posición entre los más citados en la ciudad. Aunque este cambio puede interpretarse como gradual, en contexto refleja tanto el auge de la problemática de inseguridad como el carácter prioritario que el plan de desarrollo le otorgó a este aspecto.

Ahora se tratarán los debates efectivamente realizados, que indican la concentración real de la atención política y mediática en determinados sectores, no la demanda inicial de información, es decir, las proposiciones radicadas (Tabla 5).

Tabla 5. Conteo de debates de control político en el Concejo de Bogotá según sectores, 2022-2025

Sector	2022	2023	2024	2025	Total
Gobierno	38	30	60	75	203
Hábitat	18	26	38	45	127
Seguridad	18	20	41	46	125
Movilidad	23	30	35	36	124
Hacienda	22	22	37	33	114
Planeación	18	16	34	44	112
Salud	20	18	37	37	112
Ambiente	17	20	29	33	99
Integración Social	24	16	24	34	98
Educación	19	12	35	32	98
Cultura	17	15	30	33	95
Desarrollo Económico	22	15	26	30	93
Gestión Pública	15	9	24	20	68
Mujer	15	13	17	20	65
Gestión Jurídica	5	6	15	15	41

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

En este escenario, Planeación asciende seis posiciones; Educación y Seguridad, cuatro cada uno; Cultura, dos. El incremento de Planeación se debe a que, con el cambio de administración, recae sobre este sector la responsabilidad de liderar la elaboración, deliberación y aprobación del Plan de Desarrollo Distrital. Este comportamiento podría considerarse natural al inicio de cada gobierno, dado el papel central que desempeña en la definición de la agenda

institucional. Sin embargo, lo relevante es que este ascenso se mantuvo en el tiempo, apareciendo con la misma intensidad en los debates de 2025 (Tabla 6).

Tabla 6. Porcentaje de proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá según sector, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025*

Sector	2022	2023	2024	2025	2022-2025	Variación en. p. p.	Efecto ordinal
Gobierno	58,5%	46,2%	58,8%	59,1%	56,5%	28,53	—
Hábitat	27,7%	40,0%	37,3%	35,4%	35,4%	15,85	—
Seguridad	27,7%	30,8%	40,2%	36,2%	34,8%	22,87	4
Movilidad	35,4%	46,2%	34,3%	28,3%	34,5%	1,75	-4
Hacienda	33,8%	33,8%	36,3%	26,0%	31,8%	8,07	-4
Planeación	27,7%	24,6%	33,3%	34,6%	31,2%	20,55	+6
Salud	30,8%	27,7%	36,3%	29,1%	31,2%	15,08	+1
Ambiente	26,2%	30,8%	28,4%	26,0%	27,6%	8,66	-2
Integración Social	36,9%	24,6%	23,5%	26,8%	27,3%	3,96	-6
Educación	29,2%	18,5%	34,3%	25,2%	27,3%	16,27	+4
Cultura	26,2%	23,1%	29,4%	26,0%	26,5%	13,11	+2
Desarrollo Económico	33,8%	23,1%	25,5%	23,6%	25,9%	5,07	-4
Gestión Pública	23,1%	13,8%	23,5%	15,7%	18,9%	7,89	+1
Mujer	23,1%	20,0%	16,7%	15,7%	18,1%	0,62	-1
Gestión Jurídica	7,7%	9,2%	14,7%	11,8%	11,4%	9,50	—

Nota: Los porcentajes no suman 100% por columna puesto que una misma proposición puede involucrar a diferentes sectores.

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Este patrón se vincula con la reflexión planteada en el capítulo sobre los planes de desarrollo: el plan del alcalde Galán aseguró continuidad en la ejecución de grandes proyectos y en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en 2021 durante la administración de Claudia López. Así, Planeación consolidó su presencia como un sector estratégico, no solo en la coyuntura inicial de gobierno, sino también en la estabilidad de la agenda urbana y territorial.

El sector Seguridad asciende cuatro posiciones entre los más citados en los debates efectivos de la corporación, lo que refuerza su carácter prioritario dentro de la agenda distrital. Este incremento refleja la centralidad que ha adquirido la problemática de inseguridad en la ciudad y la manera en que se ha convertido en un eje de discusión permanente en el Concejo.

De manera paralela, el sector Educación también asciende cuatro posiciones, aunque sin un impacto concentrado en una temática específica. Su presencia responde más bien a la constancia en asuntos estructurales de la ciudad, como los entornos escolares, la infraestructura educativa, la deserción escolar y la educación inclusiva, entre otros frentes que este sector atiende de manera sostenida.

El sector Cultura asciende dos posiciones, reflejando el interés creciente del Concejo en ejercer control sobre la gestión contractual vinculada a proyectos culturales y deportivos. En particular, la fiscalización se concentró en los contratos de obra radicados por el Instituto Distrital de las Artes y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, entidades que durante la administración 2024-2027 manejan recursos significativos y cuya ejecución tiene un impacto directo en la oferta cultural y recreativa de la ciudad.

En sentido inverso, Integración Social retrocedió seis lugares; Movilidad, Hacienda y Desarrollo Económico, cuatro cada uno. Como se mencionó anteriormente, la agenda política del plan de desarrollo de la alcaldesa se orientaba a priorizar la inclusión social, el cuidado, la igualdad y el cierre de brechas, asociadas principalmente al sector de Integración Social. Este enfoque generó un cambio gradual en la distribución de prioridades dentro de la corporación, lo que refleja una reorientación de la agenda distrital, marcada por la transición en el plan de desarrollo.

Lo mismo sucede con el sector de Desarrollo Económico, cuya relevancia estuvo marcada principalmente por su responsabilidad en la reducción de brechas sociales en un contexto de alta vulnerabilidad de la productividad en Bogotá a raíz de la pandemia. Sin embargo, a la llegada de la nueva administración, la pandemia dejó de ser un tema prioritario, lo que reconfiguró el papel del sector y lo situó nuevamente en su función estructural de promover el crecimiento económico de manera sostenida.

En 2023, el sector de Movilidad tuvo que enfrentar las consecuencias de la ejecución simultánea de múltiples obras. A ello se han sumado el seguimiento a la Primera Línea del Metro y los debates sobre proyectos como el corredor de la Carrera Séptima y la creación de la Operadora Distrital de Transporte (La Rolita), que situaron la movilidad como una prioridad central en la agenda de ese año. Aunque estos temas continúan siendo objeto de dis-

cusión durante la administración de Galán, su tratamiento se mantiene estable y sin la intensidad que representó aquel momento crítico, lo que explica el descenso del sector en la jerarquía de prioridades, sin dejar de ser un componente esencial para el contexto urbano de Bogotá.

Aunque el sector Hacienda desciende cuatro posiciones en 2025, resulta clave destacar su papel estratégico en los momentos de transición administrativa, pues es determinante tanto para la definición del presupuesto como para la rendición de cuentas sobre el balance financiero de la gestión. Por ello, sus indicadores de contribución se mantienen relativamente estables, con un promedio de participación del 33,8% en 2023 y del 36,3% en 2024, lo que evidencia que, más allá de las variaciones en la jerarquía sectorial, Hacienda conserva un rol esencial en la sostenibilidad fiscal y en la gobernabilidad del Distrito.

La distinción entre proposiciones aprobadas y debates agendados resulta analíticamente productiva: mientras las primeras reflejan una rutina institucional más estable y menos sensible al cambio político, lo que explica que los sectores no presenten mayores variaciones, los segundos capturan con mayor fidelidad las reorientaciones deliberadas de la agenda, determinadas por coyunturas específicas, por la naturaleza del plan de desarrollo o por las fases propias del ciclo institucional.

Reorientación temática y lógicas de saliencia

Para este componente y a diferencia de los sectores, que corresponden a una clasificación administrativa clara, los grupos temáticos que se analizan en esta sección se construyeron mediante un procedimiento de clasificación automatizada aplicado a los 2651 enunciados temáticos de las proposiciones aprobadas entre 2022 y 2025.

El procedimiento combina una representación vectorial de los textos mediante métodos de análisis de lenguaje natural como frecuencia de término, frecuencia inversa de documento, factorización matricial no negativa y agrupamiento por densidad con distancia coseno. A estos métodos se sumó también una corrección basada en los sectores, que pondera la semántica y la competencia administrativa, y una depuración final para asegurar coherencia interna. Las etiquetas de cada grupo fueron generadas con un modelo de lenguaje a partir de los títulos originales de las proposiciones agrupadas, sin categorías impuestas previamente.

El resultado son 289 grupos temáticos, con un promedio de tamaño de 9,17 proposiciones y una mediana de 6. Esta distribución asimétrica tiene una implicación directa para la lectura de las tablas que siguen: los quince grupos reportados se ubican aproximadamente en el percentil 95 de la distribución cuando se consideran todas las proposiciones aprobadas, y en el percentil 88 cuando se consideran únicamente las debatidas.

Lo que se analiza, por tanto, no es el mapa completo de la agenda temática del Concejo sino su extremo superior: los temas cuya frecuencia los sitúa en la cima de la atención del cabildo. Dado que los grupos se construyeron sobre el conjunto total del cuatrienio, las variaciones de saliencia entre periodos son comparables entre sí. En general, los temas que desaparecieron o emergieron después de 2024 muestran poca densidad, aunque, como se ve, aparecen en los debates.

Tabla 7. Conteo de las proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025

Tema	2022	2023	2024	2025	Total
Política integral de seguridad y orden público	8	11	16	11	46
Política pública de movilidad urbana en Bogotá	6	10	10	12	38
Gobernanza integral del espacio público bogotano	7	5	9	15	36
Protección integral de la infancia y adolescencia bogotana	5	4	13	13	35
Situación y política pública de salud mental	5	4	12	12	33
Vigilancia y control del sistema de salud bogotano	8	7	6	12	33
Sistema Distrital del Cuidado y Dignidad Menstrual	8	2	10	10	30
Protección y bienestar animal en Bogotá	4	2	10	13	29
Bicicletas compartidas y cicloinfraestructura en Bogotá	10	5	7	6	28
Derechos de las mujeres y erradicación de la violencia	2	3	13	10	28
Inclusión y derechos de personas con discapacidad	9	7	7	4	27
Política de vivienda y acceso habitacional en Bogotá	6	0	12	9	27
Gestión de seguridad convivencia y justicia en Bogotá	3	3	13	8	27
Movilidad y transporte público de Bogotá	3	5	9	10	27
Situación operativa y financiera de ETB	3	2	17	4	26

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

La Tabla 7 muestra el conteo de proposiciones de control político aprobadas para los quince temas más salientes del Concejo de Bogotá entre 2022 y 2025, ordenados de mayor a menor. La política integral de seguridad y orden público

lidera con 46 proposiciones en el período, seguida por movilidad urbana (38) y espacio público (36). En términos de evolución, el año 2024 concentra los picos más intensos en casi todas las filas, especialmente en ETB (17), infancia (13), mujeres (13), gestión de seguridad y convivencia (13) y vivienda (12), lo que indica que ese año fue el más activo en producción de control político para la mayoría de los temas.

En contraste, 2023 es el año más bajo en casi todas las categorías excepto seguridad (11) y movilidad (10). Llamen la atención los casos extremos: bicicletas compartidas invierte la tendencia general al caer de 10 en 2022 a 6 en 2025, mientras que bienestar animal recorre el camino opuesto, pasando de 4 en 2022 a 13 en 2025. Los derechos de las mujeres muestran el ascenso más pronunciado del cuadro pues de apenas 2 proposiciones en 2022 pasa a 13 en 2024.

Tabla 8. Porcentaje de las proposiciones de control político aprobadas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025

Tema	2022	2023	2024	2025	2022-2025	Var. en p. p.	Efecto ordinal
Política integral de seguridad y orden público	1,21%	2,33%	1,30%	1,00%	1,33%	-0,52	—
Política pública de movilidad urbana en Bogotá	0,91%	2,12%	0,81%	1,09%	1,10%	-0,47	-6
Gobernanza integral del espacio público bogotano	1,06%	1,06%	0,73%	1,37%	1,04%	-0,03	+6
Protección integral de la infancia y adolescencia bogotana	0,76%	0,85%	1,06%	1,19%	1,01%	0,32	+14
Situación y política pública de salud mental	0,76%	0,85%	0,98%	1,09%	0,95%	0,24	+13
Vigilancia y control del sistema de salud bogotano	1,21%	1,48%	0,49%	1,09%	0,95%	-0,55	-9
Sistema Distrital del Cuidado y Dignidad Menstrual	1,21%	0,42%	0,81%	0,91%	0,87%	-0,02	+1
Protección y bienestar animal en Bogotá	0,61%	0,42%	0,81%	1,19%	0,84%	0,46	+29
Bicicletas compartidas y cicloinfraestructura en Bogotá	1,52%	1,06%	0,57%	0,55%	0,81%	-0,77	-36
Derechos de las mujeres y erradicación de la violencia	0,30%	0,64%	1,06%	0,91%	0,81%	0,55	+45
Inclusión y derechos de personas con discapacidad	1,37%	1,48%	0,57%	0,36%	0,78%	-0,94	-54
Política de vivienda y acceso habitacional en Bogotá	0,91%	0,00%	0,98%	0,82%	0,78%	0,37	+25
Gestión de seguridad convivencia y justicia en Bogotá	0,46%	0,64%	1,06%	0,73%	0,78%	0,37	+25
Movilidad y transporte público de Bogotá	0,46%	1,06%	0,73%	0,91%	0,78%	0,11	+7
Situación operativa y financiera de ETB	0,46%	0,42%	1,38%	0,36%	0,75%	0,46	+41

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

El análisis de los quince temas con mayor saliencia en las proposiciones aprobadas por temática (Tabla 8) permite identificar cuatro grupos. El primero corresponde a las agendas que registraron un ascenso significativo: los derechos

de las mujeres y la erradicación de la violencia, que suben 45 posiciones; la situación operativa y financiera de la ETB, con un incremento de 41; la protección y bienestar animal, que asciende 29; la política de vivienda, con 25; la gestión de seguridad y justicia, también con 25; la protección integral de la infancia, que aumenta 14; y la salud mental, con un ascenso de 13 posiciones.

Las proposiciones aprobadas reflejan un patrón de prioridad en torno a las agendas de derechos y bienestar dentro de la corporación, destacando temas como mujer, bienestar animal, infancia y salud mental. Estos asuntos expresan una preocupación sostenida por garantizar la protección social y la inclusión de poblaciones tradicionalmente vulnerables, en línea con el enfoque del plan de desarrollo de la alcaldesa Claudia López. De esta manera, dichas agendas se consolidan y continúan posicionándose como ejes centrales dentro de las prioridades de la corporación, aún con el cambio de administración.

Además de las razones institucionales, durante 2024 estos temas mostraron una variación importante tanto en los indicadores como en el plano mediático. Se registró un aumento en los debates sobre feminicidio y maltrato animal, persistió el incumplimiento de la Casa Ecológica de Animales, se discutieron posibles crisis en el sector de la construcción y la política de vivienda, y el suicidio, abuso sexual infantil y violencia intrafamiliar fueron más relevantes.

En paralelo, se observa un incremento en la gestión de seguridad y justicia. Aunque no sobresale dentro de las temáticas de bienestar, reafirma la tendencia señalada a lo largo del documento: diversos factores, como el deterioro de los indicadores de inseguridad, la orientación del plan de desarrollo, la relevancia creciente del sector Seguridad y la presión del Concejo sobre este tema, han contribuido a que la seguridad se priorice de manera gradual y constante en la agenda distrital. Este comportamiento confirma que la seguridad se ha convertido en un eje transversal que permea las discusiones políticas y las decisiones institucionales.

Finalmente, resulta significativo el ascenso del tema relacionado con la situación financiera de la ETB. Aunque no había sido abordado previamente en el documento, irrumpió en la agenda para poner en duda su competitividad, las dificultades en algunos negocios, los despidos y tensiones laborales, así como las críticas por los altos costos administrativos y los cuestionamientos

sobre su gestión y dirección estratégica. La acumulación de estos factores convirtió a la ETB en un caso de crisis institucional, incrementando el número de proposiciones radicadas y, en consecuencia, su posicionamiento dentro de las prioridades de la corporación. Aunque la problemática de la ETB no es nueva, este incremento da a entender que se desarrollaba una coyuntura que la llevó a destacarse y consolidarse como un asunto prioritario.

El segundo grupo corresponde a las agendas que sobresalieron por encima del promedio y se mantuvieron relativamente estables durante el periodo con variaciones menores: la gobernanza integral del espacio público que ascendió 6 posiciones, el tema de la movilidad y transporte público de Bogotá ascendió 7 posiciones, y el Sistema Distrital del Cuidado y los derechos menstruales ascendieron una posición.

En este grupo se ubican temas como el espacio público y la movilidad y el transporte público, que se presentan como asuntos estructurales y constantes. La presencia de la temática del espacio público guarda concordancia con los datos previamente expuestos sobre la citación del sector Gobierno, que aparece no solo como actor articulador de la gestión de la administración, sino también como responsable de la gestión del espacio público, el uso del suelo y la regulación de los vendedores informales.

Finalmente, la temática del Sistema Distrital del Cuidado y los derechos menstruales, políticas creadas durante la administración de la alcaldesa Claudia López, tuvieron un auge importante en 2022 y recuperaron su priorización bajo la administración de Carlos Fernando Galán. Estos temas reflejan un cambio gradual en la agenda institucional que, iniciado con la implementación del plan de desarrollo 2020-2024, se ha mantenido como una prioridad, consolidando la continuidad de políticas orientadas al cuidado, la equidad y la inclusión social.

El tercer grupo corresponde a las proposiciones que se mantienen por encima del promedio, pero sin variaciones durante el período de estudio, vinculadas a la política integral de seguridad y orden público. Esta estabilidad resulta clave, pues ratifica el pico alcanzado en 2023 sobre la situación de la ciudad con la aprobación de la nueva política pública de seguridad, convivencia, justicia y construcción de paz, expedida el 15 de noviembre de ese mismo año mediante el Decreto 537 de 2023, y se confirma en el seguimiento constante de esta temática a lo largo de la nueva administración.

Finalmente, el cuarto grupo corresponde a los temas que pierden saliencia dentro de la agenda: la inclusión y los derechos de las personas con discapacidad (-54), bicicletas compartidas y cicloinfraestructura (-36), política pública de movilidad urbana (-6) y vigilancia del sistema de salud (-9).

El tema de la inclusión y los derechos de las personas con discapacidad presenta el descenso ordinal más pronunciado de todo el cuadro. A pesar de ello, sigue apareciendo dentro de las temáticas que sobresalen sobre el promedio, lo que podría reflejar la incidencia de concejales como Andrés Onzaga, del partido político Alianza Verde, quien ha pertenecido al Concejo en ambos periodos y ha mantenido esta bandera como eje central de su agenda. Sin embargo, este documento plantea tanto una limitación como una oportunidad de continuidad: la necesidad de desagregar los datos por bancadas para comprender si las agendas individuales de los concejales explican estas variaciones y, en consecuencia, determinar el peso real de este tema en la dinámica institucional.

Las bicicletas compartidas y la cicloinfraestructura describen una trayectoria que refleja fielmente el ciclo de vida del sistema Tembici: a finales de 2022, cuando comenzó, el sistema era una novedad política y urbana, pero fue perdiendo peso a medida que la promesa inicial cedió paso a una aparente crisis operativa y financiera.

La política pública de movilidad urbana y la vigilancia y control del sistema de salud no desaparecen de la agenda, sino que se fragmentan en subcategorías más específicas, como la gestión del SITP, el desempeño financiero del sector salud y el transporte público, que absorben parte de su peso histórico y reducen la participación del encabezado general. Este comportamiento constituye un ejemplo claro de cómo ciertas temáticas se mantienen constantes en la agenda, en virtud de la institucionalidad ya establecida en el Distrito Capital.

Finalmente, se presenta el análisis del conteo de proposiciones de control político efectivamente debatidas en el Concejo de Bogotá para los quince temas más salientes del período 2022-2025. El total acumulado por tema oscila entre seis y quince debates: la ETB encabeza el listado con 15 debates en total, seguida por la gestión del agua, la protección de menores contra abuso sexual escolar, la ejecución del presupuesto distrital y la vigilancia del sistema de salud, todos con trece (Tabla 9).

Tabla 9. Conteo de las proposiciones de control político debatidas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025

Tema	2022	2023	2024	2025	Total
Situación operativa y financiera de ETB	—	—	12	3	15
Gestión integral del agua en Bogotá	—	—	7	6	13
Protección de menores contra abuso sexual escolar	11	—	1	1	13
Ejecución y seguimiento del presupuesto distrital	—	4	7	2	13
Vigilancia y control del sistema de salud bogotano	1	8	2	2	13
Protección integral de la infancia y adolescencia bogotana	—	4	1	5	10
Desempeño financiero y laboral del sector salud	2	2	4	1	9
Política integral de seguridad y orden público	2	1	3	3	9
Avances y desafíos del Metro de Bogotá	—	5	1	2	8
Seguimiento a la ejecución presupuestal distrital	1	3	2	2	8
Monitoreo de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital	—	1	2	5	8
Situación jurídica y operativa de La Rolita	—	5	—	2	7
Protección y bienestar animal en Bogotá	—	1	3	3	7
Gobernanza integral del espacio público bogotano	1	2	1	3	7
Desarrollo territorial aeroportuario y barrial	—	—	1	5	6

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

La distribución temporal es marcadamente heterogénea entre temas: mientras la ETB concentra doce de sus quince debates en 2024, la protección de menores invierte ese patrón al agrupar once de sus trece debates en 2022 y apenas uno en cada uno de los dos años posteriores. La Rolita y el Metro acumulan cinco debates cada uno, casi exclusivamente en 2023, lo que les confiere una presencia intensa pero acotada a ese año.

El monitoreo del Plan de Desarrollo Distrital y el desarrollo territorial son los temas de incorporación más tardía: el primero, escala de un debate en 2023 a cinco en 2025, y el segundo registra toda su actividad entre 2024 y 2025 con seis debates en total. En el centro del cuadro, temas como la infancia, la seguridad, el espacio público y el bienestar animal mantienen una presencia más distribuida a lo largo de los cuatro años, sin picos tan pronunciados ni ausencias tan marcadas como los casos extremos.

Con respecto a su variación frente al promedio, tres temas aparecen marcados como nuevos, lo que indica que no superaban el umbral de saliencia antes de 2024: la situación operativa y financiera de la ETB, que irrumpe con el valor puntual más alto de toda la tabla en 2024 (6,19%) antes de caer a 1,52%

en 2025; la gestión integral del agua, que emerge también en 2024 con 3,61% y se mantiene elevada en 2025 (3,03%); y el desarrollo territorial, que aparece apenas en 2025 con un llamativo 2,53% (Tabla 10).

Tabla 10. Porcentaje de proposiciones de control político debatidas en el Concejo de Bogotá de los 15 temas con mayor saliencia, 2022-2025, y su variación entre 2022-2023 y 2024-2025

Tema	2022	2023	2024	2025	2022-2025	Var. en p. p.	Efecto ordinal
Situación operativa y financiera de ETB	—	—	6,19%	1,52%	2,30%	NUEVO	NUEVO
Gestión integral del agua en Bogotá	—	—	3,61%	3,03%	1,99%	NUEVO	NUEVO
Protección de menores contra abuso sexual escolar	10,89%	—	0,52%	0,51%	1,99%	-3,70	-36
Ejecución y seguimiento del presupuesto distrital	—	2,50%	3,61%	1,01%	1,99%	-0,76	3
Vigilancia y control del sistema de salud bogotano	0,99%	5,00%	1,03%	1,01%	1,99%	-2,43	-12
Protección integral de la infancia y adolescencia bogotana	—	2,50%	0,52%	2,53%	1,53%	0,00	1
Desempeño financiero y laboral del sector salud	1,98%	1,25%	2,06%	0,51%	1,38%	-0,26	-4
Política integral de seguridad y orden público	1,98%	0,63%	1,55%	1,52%	1,38%	0,38	6
Avances y desafíos del Metro de Bogotá	—	3,13%	0,52%	1,01%	1,23%	-1,15	-22
Seguimiento a la ejecución presupuestal distrital	0,99%	1,88%	1,03%	1,01%	1,23%	-0,51	-8
Monitoreo de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital	—	0,63%	1,03%	2,53%	1,23%	1,40	+41
Situación jurídica y operativa de La Rolita	—	3,13%	—	1,01%	1,07%	-1,41	-33
Protección y bienestar animal en Bogotá	—	0,63%	1,55%	1,52%	1,07%	1,15	+40
Gobernanza integral del espacio público bogotano	0,99%	1,25%	0,52%	1,52%	1,07%	-0,13	-3
Desarrollo territorial aeroportuario y barrial	—	—	0,52%	2,53%	0,92%	NUEVO	NUEVO

Fuente: Sistema de información de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

En este punto del análisis, donde confluyen diferentes ideas y conceptos, es importante destacar varios aspectos. El primero corresponde a los temas nuevos que llegaron a debate en el Concejo de Bogotá tras el cambio de administración como resultado de momentos de crisis en problemas públicos. Tal fue el caso de la crisis del agua, que otorgó también relevancia al sector ambiente. Aunque esta temática no se reflejó con gran saliencia en las proposiciones aprobadas, es decir, no se tradujo en un número significativo de iniciativas, sí alcanzó el debate y se mantuvo en la agenda debido a la urgencia de la coyuntura.

El segundo aspecto responde a una dinámica similar, aunque con un comportamiento distinto: la crisis financiera de la ETB. A diferencia de la gestión del agua, este tema no solo llegó a debate, sino que también se posicionó

con fuerza en las proposiciones aprobadas, reflejando la alta preocupación institucional frente a la pérdida de competitividad, las tensiones laborales y los cuestionamientos sobre la gestión de la empresa. La crisis de la ETB se consolidó así como un eje predominante tanto en la agenda de interés como en el debate mismo.

Por último, se observa una dinámica diferente en el desarrollo territorial, que emerge como una ventana de oportunidad. Este tema se ha consolidado como eje estratégico del ordenamiento urbano bajo la administración de Carlos Fernando Galán, articulando la proyección internacional del Aeropuerto El Dorado con la transformación del tejido urbano local en los barrios. Su aparición como nuevo asunto en la agenda de debates del Concejo sugiere que podría haber un posible cambio gradual, similar al que experimentó el Sistema Distrital de Cuidado, que tras sus inicios logró mantenerse estable dentro de las prioridades de la corporación.

En el extremo opuesto, la protección de menores contra abuso sexual escolar es el tema de mayor contraste intertemporal: concentró el 10,89% de todos los debates en 2022, el valor más alto registrado en cualquier año para cualquier tema, pero prácticamente desapareció después, con apenas 0,52% y 0,51% en 2024 y 2025, acumulando la mayor caída absoluta del cuadro (-3,70 puntos porcentuales) y un efecto ordinal de -36 posiciones.

El incremento del debate sobre abuso sexual infantil en el Concejo de Bogotá durante 2022 puede explicarse por la convergencia de factores como el retorno a la presencialidad tras la pandemia, que permitió una mayor detección de casos, la ocurrencia de hechos de alto impacto mediático y el fortalecimiento del enfoque institucional en la protección de la niñez. Estos elementos generaron un aumento significativo en la atención política sobre el tema, configurando un episodio de intensificación de la agenda en el que la problemática adquirió centralidad en los debates de control político.

Es clave considerar que, aunque la temática de la prevención del abuso sexual infantil registró un descenso significativo en el período de estudio, no desapareció del todo de la agenda de debate. Su permanencia puede explicarse por el impulso de ciertas bancadas, principalmente MIRA, que ha posicionado este asunto como una de sus principales banderas dentro de la corporación durante 2024 y 2025.

Esta situación, ya señalada como una limitación metodológica, se convierte al mismo tiempo en una oportunidad para profundizar el análisis mediante una desagregación por bancadas, con el fin de comprender mejor cómo las agendas partidarias inciden en la variación y persistencia de este tema en la dinámica institucional.

La vigilancia del sistema de salud muestra una trayectoria igualmente volátil, con un pico de 5% en 2023 que no logró sostenerse. Este repunte se explica por la intensidad del debate generado tras la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud de ordenar la intervención forzosa administrativa de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente, como respuesta a supuestos problemas financieros, administrativos y de prestación del servicio. Tal medida puso en evidencia las tensiones estructurales del sistema distrital de salud y provocó un aumento significativo en la atención política sobre el sector.

En materia de ascensos, el monitoreo de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital y el bienestar animal registran el mayor efecto ordinal positivo del período (+41 y +40 posiciones, respectivamente), aunque por razones distintas. El primero crece de manera acelerada hacia 2025 (2,53%), impulsado por el seguimiento al Plan de Desarrollo de Galán y explicado naturalmente por el ciclo institucional que acompaña la implementación de cada administración.

El segundo tema, en cambio, muestra una tendencia ascendente sostenida desde 2023, con la posibilidad de que concejales como Andrés García (Alianza Verde) o Clara Sandoval (Liberal) hayan mantenido estas banderas dentro de la agenda del nuevo Concejo. Así, mientras el monitoreo del plan responde a una lógica institucional, el bienestar animal refleja la persistencia de agendas políticas específicas que logran consolidar su presencia en el debate público.

La seguridad y el espacio público mantienen una presencia estable a lo largo del período, consolidándose como temas estructurales de la agenda. La seguridad muestra un cambio gradual, fundamentado en diversos factores que han reforzado su centralidad, mientras que el espacio público se consolida nuevamente como un asunto de saliencia en las proposiciones y alcanza debate público constante. En contraste, temáticas como La Rolita y el Metro concentran su atención en momentos específicos de crisis jurídica u operativa,

lo que les confiere una presencia irregular pero políticamente intensa cuando irrumpen en la agenda.

Este comportamiento refuerza el panorama desarrollado en el documento alrededor de la coexistencia de continuidades y discontinuidades en la agenda pública. Mientras algunos temas permanecen estables por su carácter estructural, otros generan picos de atención derivados de coyunturas críticas o ventanas de oportunidad. En conjunto, estos patrones confirman que la estabilidad institucional convive con dinámicas de crisis que reconfiguran temporalmente las prioridades del Concejo, aportando evidencia clave para la conclusión del marco teórico.

Para culminar este capítulo, vale la pena señalar que, al comparar las temáticas con mayor saliencia en las proposiciones aprobadas y aquellas que alcanzaron debate, se observa una diferencia sustancial. En las aprobaciones se destaca el aumento de iniciativas orientadas a garantizar agendas de derechos e inclusión social, lo que refleja una preocupación constante por el bienestar y la protección de poblaciones vulnerables. Sin embargo, esta tendencia no se replica en los debates, donde dichas temáticas no predominan.

La conclusión es clave: a pesar de que la actividad del Concejo ha aumentado de manera sostenida, como se evidenció en el primer apartado del análisis, y de que existe una genuina preocupación por los derechos humanos y el bienestar, los asuntos que llegan con mayor frecuencia a debate son aquellos impulsados por momentos de crisis. Esto confirma que la dinámica deliberativa se activa principalmente frente a coyunturas críticas.

El tema de seguridad no muestra una relevancia sobresaliente en términos de variación, pero se mantiene constante a lo largo del período. Su presencia es estable tanto en los sectores citados como en el plan de desarrollo, y no requiere un alto número de proposiciones aprobadas para llegar al debate. Aunque en un inicio podría pensarse que la seguridad aparece únicamente en momentos críticos, lo cierto es que ha sido un eje permanente que ha marcado la agenda en los últimos años. Esta continuidad refuerza su carácter estructural dentro de la política distrital y permite anticipar que seguirá siendo un tema central en la discusión pública y en las próximas elecciones a la Alcaldía de Bogotá.

Control político y percepción ciudadana

La Encuesta de Percepción Ciudadana es el instrumento de medición anual que realiza Bogotá Cómo Vamos, programa de seguimiento a la calidad de vida en la ciudad que opera desde 1998 como una alianza entre el sector privado, la academia y organizaciones de la sociedad civil. La encuesta se aplica cada año a una muestra representativa de hogares bogotanos y busca capturar la valoración que los ciudadanos hacen sobre distintas dimensiones de su bienestar y sobre la gestión de la administración distrital.

Entre sus preguntas se incluye una de priorización abierta en la que se le pide a cada encuestado identificar los tres temas principales a los que debería prestarle más atención la Administración de Bogotá para establecer un termómetro de las urgencias ciudadanas en cada momento del período de gobierno.

Los resultados que se presentan a continuación corresponden a los años 2022, 2023, 2024 y 2025, y recogen los seis temas que concentraron de forma consistente la mayor proporción de menciones a lo largo del período, permitiendo rastrear no solo cuáles son las preocupaciones más extendidas entre la ciudadanía de Bogotá, sino también cómo han cambiado su intensidad y su orden de prioridad en el transcurso de estos cuatro años (Tabla 11).

Tabla 11. Temas a los que la Administración de Bogotá debería prestarles más atención según la ciudadanía

Temas	2022	2023	2024	2025
Salud	57%	54,1%	53%	58%
Educación	42%	46,5%	36%	45%
Empleo	44%	40%	39%	38%
Seguridad	25%	34%	35%	38%
Pobreza	29%	47,8%	37%	35%
Movilidad	19%	15%	18%	18,2%

Nota: Respuestas a la pregunta “¿Cuáles serían los tres temas principales a los que deberían prestarle más atención la Administración de Bogotá?”.

Fuente: Encuesta Bogotá Cómo Vamos.

Los datos revelan que la salud se mantiene como la preocupación más frecuente de los bogotanos a lo largo de todo el período, con valores que oscilan entre el 53% y el 58% y un leve repunte en 2025 que la sitúa en su punto más

alto del cuadro. La educación ocupa consistentemente el segundo lugar, aunque con mayor volatilidad pues alcanza su máximo en 2023 (46,5%), cae abruptamente en 2024 (36%) y se recupera en 2025 (45%).

El empleo, por su parte, inicia como la segunda preocupación más mencionada en 2022 (44%) pero describe una tendencia de descenso sostenido que lo lleva a 38% en 2025, momento en que queda empatado con la seguridad. Esta última es el tema de mayor ascenso en el período: parte del valor más bajo del cuadro en 2022 (25%) y crece de forma prácticamente ininterrumpida hasta alcanzar el 38% en 2025, lo que representa la variación positiva más pronunciada de todos los temas registrados.

La pobreza muestra el comportamiento más irregular. Primero, se dispara hasta 47,8% en 2023, su máximo histórico en la serie y el segundo valor más alto de cualquier tema en cualquier año; luego, en 2025, cae a 35%. La movilidad, en contraste, es el tema más estable y el de menor peso relativo: se mantiene en un rango estrecho entre el 15% y el 19% durante los cuatro años, sin mostrar tendencia clara en ninguna dirección.

El contraste entre los datos de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos y el análisis de las proposiciones del Concejo arroja una conclusión central: ambas fuentes comparten un único punto de convergencia sólida y divergen de manera sistemática en todo lo demás, lo que revela una brecha significativa entre las prioridades que los bogotanos expresan y los temas que priorizan la actividad de control político del cabildo.

La convergencia más evidente es la seguridad, único tema que asciende con fuerza en ambas fuentes a lo largo del período. En la encuesta pasa de 25% a 38% de menciones, la mayor variación positiva entre todos los asuntos ciudadanos, mientras que en el Concejo se consolida como eje estructural y permanente, presente tanto en las proposiciones aprobadas como en los debates. La dirección, la intensidad y el carácter sostenido de este ascenso coinciden en ambas fuentes, lo que confirma que la preocupación por la seguridad ha permeado la agenda pública desde todos sus ámbitos y se ha convertido en un componente central de la discusión institucional y ciudadana.

Sin embargo, las divergencias son más reveladoras que la convergencia. La salud es la preocupación número uno de los bogotanos durante todo el período, con valores que nunca bajan del 53%, pero el Concejo la aborda de forma fragmentada y volátil: la vigilancia del sistema de salud tiene un pico aislado

en 2023 (impulsado por la intervención de la Subred Centro Oriente), la salud mental crece de manera sostenida en aprobaciones, y el desempeño financiero del sector salud aparece en debates sin tendencia clara.

Lo que el ciudadano percibe como “salud” (acceso, oportunidad, calidad de los servicios) y lo que el Concejo debate bajo esa categoría podrían ser fenómenos parcialmente distintos: el cabildo tiende a reaccionar ante crisis institucionales específicas más que ante la preocupación difusa pero persistente de la ciudadanía por el sistema en general.

La brecha más llamativa es la que corresponde a la educación, el empleo y la pobreza. Entre los tres, concentran entre el 35% y el 94% de las menciones ciudadanas en distintos años. La pobreza llegó al 47,8% en 2023, el segundo valor más alto de toda la encuesta, pero ninguno de los tres aparece entre los 15 temas con mayor saliencia en las proposiciones aprobadas ni en los debatidos del Concejo.

Esta ausencia puede mostrar que la agenda de control político del cabildo está estructurada alrededor de la fiscalización institucional y la gestión distrital directa, mientras que las preocupaciones económicas y educativas de base, aquellas que más movilizan a los ciudadanos, quedan fuera del radar de saliencia del Concejo. Esto puede ser en parte porque su resolución depende de competencias nacionales y en parte porque no generan el mismo tipo de visibilidad política que una crisis sectorial o un escándalo coyuntural.

En sentido inverso, buena parte de la agenda ascendente del Concejo en términos de aprobación de proposiciones (p. ej., derechos de las mujeres, bienestar animal, salud mental, Sistema del Cuidado) no aparece entre las prioridades ciudadanas en la encuesta. Estas agendas, que crecen consistentemente en aprobaciones, podrían responder más a la estabilidad sectorial de la institucionalidad, a la identidad y agenda política de bancadas específicas o a la institucionalización de políticas concretas de gobierno, no tanto a una demanda ciudadana masiva que se capture en encuestas de percepción.

Finalmente, la movilidad es el único tema donde ambas fuentes coinciden y son estables: la ciudadanía la mencionan de forma constante en un rango estrecho (15%-19%), y el Concejo la mantiene como tema estructural sin grandes variaciones. Pero incluso aquí hay una diferencia de énfasis porque lo que el ciudadano podría experimentar como problema de movilidad (p. ej.,

tiempo perdido en trancones, calidad del SITP, seguridad en el transporte), y lo que el Concejo debate bajo esa etiqueta (p. ej., la política pública agregada, los comparendos, la gestión financiera de TransMilenio y su integración con el Metro) son niveles analíticos distintos y de naturalezas distintas.

Este análisis adquiere especial relevancia si se considera que los concejales son elegidos mediante voto popular y, en consecuencia, se esperaría una correspondencia entre los temas que priorizan en su actividad de control político y las preocupaciones que los ciudadanos expresan de manera más frecuente. Pero es importante matizar que a partir de esta aparente ausencia de esa correspondencia no puede inferirse necesariamente que el Concejo no represente a la ciudadanía pues el alcance de este estudio se limita a analizar únicamente las temáticas que superan un puntaje de saliencia promedio en el control político y, por tanto, puede dejar por fuera una parte significativa de la actividad que podría estar atendiendo demandas ciudadanas de manera menos visible.

Con esa aclaración, la evidencia apunta a una conclusión puntual: los desplazamientos en la agenda de control político del Concejo parecen responder con mayor frecuencia a coyunturas institucionales, intervenciones sectoriales y emergencias urbanas, que a las preocupaciones sostenidas que los bogotanos parecen identificar como prioritarias para la administración.

Conclusiones

- El cambio de administración entre López y Galán produjo una reorientación programática visible, del lenguaje del cuidado y la redistribución al de la seguridad y la gestión eficiente, pero no una ruptura estructural en la agenda de control político del Concejo.
- Los dos planes de desarrollo estuvieron marcados cada uno por un momento crítico que reconfiguró sus prioridades originales: la pandemia del COVID-19 obligó a Claudia López a incorporar explícitamente la recuperación económica y social como objetivo central de un plan que inicialmente no la contemplaba. En cambio, el deterioro de los indicadores de seguridad y la percepción ciudadana de inseguridad durante 2023 condicionaron de forma determinante la estructura del plan de Galán antes incluso de su posesión. Ambos casos ilustran que los planes de desarrollo no solo reflejan la visión política del alcalde electo, sino que son instrumentos vivos que se moldean en respuesta a las coyunturas que los preceden o los interrumpen.
- La estructura sectorial de la agenda del Concejo muestra una estabilidad notable frente al cambio de administración y la construcción de una democracia consolidada. Los cinco sectores con mayor peso, Gobierno, Movilidad, Hábitat, Seguridad y Salud son los mismos en los dos períodos, con variaciones ordinales menores. Esto confirma la hipótesis institucionalista

de dependencia de la trayectoria: la organización sectorial del Distrito ordena la atención política con independencia del liderazgo de turno.

- La seguridad es el único tema que converge de forma sostenida en las tres fuentes analizadas: el plan de desarrollo de Galán, la agenda de control político del Concejo y la percepción ciudadana. Esta triple convergencia la consolida como el eje transversal más robusto de la política distrital en el período y anticipa que seguirá siendo determinante de cara al ciclo electoral de 2027.
- Las agendas de derechos y bienestar, mujeres, infancia, salud mental, bienestar animal, crecen de manera sostenida en las proposiciones aprobadas. Esto muestra continuidad desde el enfoque del plan de desarrollo de Claudia López, incluso bajo la administración de Galán, y confirma que ciertas prioridades institucionales trascienden el cambio de gobierno, en especial cuando están respaldadas por organizaciones de la sociedad civil y por concejales que las sostienen de forma individual.
- La agenda de debates responde primordialmente a coyunturas de crisis institucional y social. Esto es coherente con la teoría del equilibrio puntuado, es decir, la atención política se activa en episodios de alta visibilidad y cae una vez que la urgencia se atenúa, sin necesariamente producir resoluciones vinculantes.
- Existe una brecha sistemática entre lo que el Concejo prioriza en su agenda de control y lo que los ciudadanos identifican como sus principales preocupaciones. La salud como acceso a servicios, la educación, el empleo y la pobreza, que concentran entre el 35% y el 58% de las menciones ciudadanas, no alcanzan el umbral de saliencia en ninguno de los conteos de proposiciones, lo que revela que el cabildo responde con mayor frecuencia al pulso de la ciudad institucional que al pulso ciudadano.
- La fragmentación temática observada en movilidad y en el sistema de salud no constituye un retroceso sino una señal de madurez institucional: los temas no desaparecen, sino que se desagregan en subtemas más específicos que absorben su peso histórico. Este patrón de conversión y superposición, descrito por Thelen y Mahoney, es propio de agendas que se consolidan y no de agendas que se abandonan.
- La emergencia de temas nuevos en debates responde en todos los casos a ventanas de oportunidad abierta por crisis o por la agenda estratégica de la

nueva administración, no por acumulación gradual de presión ciudadana o técnica. Esto confirma el modelo de corrientes convergentes de Kingdon: sin un problema visible, una solución disponible y una coyuntura política favorable, los temas no logran posicionarse en el debate.

- La desagregación de los datos por bancadas es su oportunidad de continuidad más valiosa. Varios patrones, la persistencia del tema de discapacidad, el impulso al bienestar animal, la permanencia del abuso sexual escolar, solo pueden explicarse plenamente cuando se conoce qué concejales los sostienen, con qué regularidad y desde qué posición y agenda políticas.

Recomendaciones

- Avanzar hacia un sistema de alerta temprana temática que identifique qué temas tienen mayor probabilidad de escalar en debates de control político en razón de su acumulación o carácter coyuntural.
- Una siguiente fase natural de este estudio es desagregar el análisis de proposiciones por bancadas para conocer qué partidos y qué concejales individuales impulsan cada agenda temática es indispensable para que la administración diseñe estrategias de relacionamiento político diferenciadas, anticipe alianzas y rupturas, y entienda cuándo un tema responde a una preocupación institucional genuina y cuándo es una bandera electoral.

Referencias

- Alesina, Alberto. «Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game.» *Quarterly Journal of Economics* 102, n° 3 (1987): 651-678.
- Baumgartner, Frank R., y Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Bogotá Cómo Vamos. *Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación al Concejo de Bogotá D. C.* Bogotá: Bogotá Cómo Vamos, 2024.
- Capoccia, Giovanni, y Daniel Kelemen. «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.» *World Politics* 59 (2007): 341-369.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, 1991.
- Concejo de Bogotá. «Glosario.» *Concejo de Bogotá*. s.f. <https://concejodebogota.gov.co/2-5-glosario/cbogota/2020-03-18/143622.php> (último acceso: febrero de 2026).
- Cortés, Ernesto. «‘Bogotá tiene un reto en seguridad y tenemos que enfrentarlo entre todos’: Carlos Fernando Galán.» *El Tiempo*, 25 de abril de 2026.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- Kooiman, Jan. *Modern Governance: New Govern*. Thousand Oaks: SAGE, 1993.
- Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Nueva York: Doubleday, 1960.
- López, Claudia Nayibe. *Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024: Introducción*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., 28 de febrero de 2020.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. «A Theory of Gradual Institutional Change.» En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, de James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Nordhaus, William D. «The Political Business Cycle. Review of Economic Studies.» *The Review of Economic Studies* 42, n° 2 (1975): 169-190.
- North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead, eds. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pierson, Paul. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *The American Political Science Review* 94, n° 2 (2000): 251-267.
- Probogotá Región. «Informe anual de seguridad 2023.» *Probogotá*. 2024. https://www.probogota.org/publicaciones_c/informe-anual-de-seguridad-2023/ (último acceso: marzo de 2026).
- Rhodes, Roderick Arthur. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Sin ciudad: Open University Press, 1997.

Secretaría Distrital de Planeación. *Guía de planes de desarrollo distrital y local*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, 2020.

United States Agency for International Development. *Orientaciones para analizar el plan de desarrollo territorial*. s. c., s. f.

Normas y otros documentos

Constitución Política de Colombia.

Acuerdo 761 de 2020. Por el cual se adopta el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.

Acuerdo 927 de 2024. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”.

Decreto Ley 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá.

Decreto 411 de 2016. Por medio del cual se crea el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Decreto 537 de 2023. Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia, Justicia, y Construcción de Paz y Reconciliación 2023-2038.

Resolución 688 de 2024 de la Secretaría Distrital de Ambiente. Por la cual se declara la Alerta Fase 1 por contaminación atmosférica en la zona suroccidente de Bogotá D. C.

Conjuntos de datos

Bogotá Cómo Vamos. 2022. *Encuesta de percepción ciudadana 2022*. Producida y distribuida por Bogotá Cómo Vamos. Consultada el 7 de abril de 2026.

<https://bogotacomovamos.org/encuesta-percepcion-ciudadana-2022/>

Bogotá Cómo Vamos. 2022. *Encuesta de percepción ciudadana 2023*. Producida y distribuida por Bogotá Cómo Vamos. Consultada el 7 de abril de 2026.

<https://bogotacomovamos.org/encuesta-percepcion-ciudadana-2023/>

Bogotá Cómo Vamos. 2022. *Encuesta de percepción ciudadana 2024*. Producida y distribuida por Bogotá Cómo Vamos. Consultada el 7 de abril de 2026.

<https://bogotacomovamos.org/encuesta-percepcion-ciudadana-2024/>

Bogotá Cómo Vamos. 2022. *Encuesta de percepción ciudadana 2025*. Producida y distribuida por Bogotá Cómo Vamos. Consultada el 7 de abril de 2026.

<https://bogotacomovamos.org/encuesta-percepcion-ciudadana-2025/>



BOGOTÁ