

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

TÍTULO DE LA MONOGRAFÍA:
ESTUDIO COMPARATIVO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA ALCANZAR
MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN BOGOTÁ ENTRE 2012-2024.

Modalidad: Monografía

Autor

KAREN ELIANA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Director

GLORIA PATRICIA FIGUEROA OVALLE

BOGOTÁ, COLOMBIA

JULIO, 2025

Resumen

El presente estudio analiza de forma comparativa los procesos de modernización institucional y transformación digital en la administración distrital de Bogotá entre 2012 y 2024, mediante la revisión de los cuatro Planes Distritales de Desarrollo (PDD) y sus respectivos informes de empalme interadministrativo. Se identifican avances importantes en digitalización de trámites, infraestructura tecnológica, gobierno abierto y participación ciudadana digital. Sin embargo, los esfuerzos han sido en su mayoría sectoriales, con limitaciones en la articulación y continuidad entre administraciones. Si bien la Secretaría General ha desempeñado un papel técnico relevante en la coordinación de estas iniciativas, se evidencia la necesidad de fortalecer su capacidad integradora para lograr una implementación más coherente, transversal y sostenible de las políticas de transformación digital en el Distrito.

Palabras clave: transformación digital, modernización institucional, gobierno digital, gestión pública, Plan de Desarrollo Distrital, interoperabilidad, Secretaría General, inclusión digital, servicios públicos, participación ciudadana, Bogotá, administración distrital, tecnología, innovación pública, empalme interadministrativo, gobernanza digital.

Índice

Tabla de contenido

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	Planteamiento del Problema	2
2.1.	Formulación del Problema	3
2.1.1.	Hipótesis	3
2.2.	Justificación	4
3.	Objetivos	5
3.1.	Objetivo General	5
3.2.	Objetivos Específicos	5
4.	Metodología	6
4.1.	Tipo y técnica de investigación.....	6
4.2.	Fases de Investigación	6
5.	Marco Referencial.....	7
5.1.	Marco Teórico	7
5.2.	Marco Conceptual	11
5.3.	Marco Legal	13
6.	Evaluación.....	15
6.1.	Revisión comparativa de los planes distritales de desarrollo de los últimos cuatrienios en la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco de la modernización institucional y la transformación digital.	15
6.1.1.	Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016	16
6.1.2.	Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019	20
6.1.3.	Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024	24
6.1.4.	Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027	27
6.2.	Análisis destacados de los procesos de empalme interadministrativos en las últimas cuatro alcaldías en el marco de la modernización institucional y la transformación digital.	31
6.2.1.	Resultados de gestión y empalme 2015-2016.....	31
6.2.2.	Resultados del empalme 2019-2020.	33
6.2.3.	Resultados del empalme 2023-2024	34
7.	Resultados	35
7.1.	Análisis comparativos PDD – informes de empalme 2012-2024.....	35
8.	Hallazgos.....	39
9.	Conclusiones	40
10.	Recomendaciones	42
11.	Referencias Bibliográficas	44

Índice de Tablas

Tabla 1	Marco Legal.	13
Tabla 2	PDD 2012–2016 “Bogotá Humana” – Administración Gustavo Petro	18
Tabla 3	PDD 2016–2020 “Bogotá Mejor para Todos” – Administración Enrique Peñalosa.....	21
Tabla 4	PDD 2020–2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” - Administración Claudia López	24
Tabla 5	PDD 2024–2028 “Bogotá Camina Segura” - Administración Carlos Fernando Galán.	30
Tabla 6	Análisis Comparativo 2012-2028.....	35

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI ha traído consigo una profunda transformación en la forma como los Estados se relacionan con la ciudadanía, marcada por la digitalización de procesos, servicios y canales de interacción institucional. Esta revolución digital no solo ha alterado las dinámicas del sector privado, sino que ha exigido a los gobiernos repensar sus estructuras, funciones y modelos de gestión, promoviendo una nueva gobernanza digital orientada a la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad (OCDE, 2020). En el caso de Colombia, los lineamientos de política pública para la transformación digital han sido establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio TIC a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y la política de Gobierno Digital, que buscan promover servicios ciudadanos más centrados en las personas y más accesibles para toda la población (Gobierno Digital, 2020).

La administración pública en Bogotá enfrenta el desafío de fomentar la confiabilidad y la proximidad entre los ciudadanos y las instituciones, debido a la persistente brecha entre las acciones institucionales y la satisfacción de las necesidades sociales. Esta distancia se produce en gran parte por la rigidez de los procedimientos administrativos, el lenguaje técnico especializado y una oferta institucional que aún no logra ser cercana ni comprensible para la mayoría de la ciudadanía (DNP, 2021). Como resultado, se genera una percepción de baja credibilidad y legitimidad, en especial en contextos urbanos complejos donde la ciudadanía percibe que el acceso a sus derechos se encuentra mediado por barreras burocráticas y tecnológicas que impiden su participación activa y su inclusión en la toma de decisiones públicas (OCDE, 2023).

Otro aspecto clave es el impacto de la digitalización en los canales de atención al ciudadano, cuya eficiencia, accesibilidad y niveles de satisfacción han variado en función de los avances tecnológicos y la capacidad institucional para responder a la demanda creciente de los usuarios. A pesar de que existen plataformas, sistemas y herramientas desarrolladas en el marco del Gobierno Digital, persisten interrogantes sobre su efectividad para ofrecer una atención inclusiva y de calidad. La inequidad en el acceso a la información y a los servicios públicos sigue

siendo una problemática recurrente en ciudades grandes y densamente pobladas como Bogotá, donde ciertos grupos de población tienen menos recursos y habilidades para interactuar digitalmente con las instituciones (Valenti, 2008; Gobierno Digital, 2020).

La modernización del sistema de información de la administración distrital tiene el potencial de reducir estas desigualdades, siempre que las políticas públicas sean diseñadas con enfoque territorial, diferencial y con un compromiso real por garantizar la equidad digital. Un sistema accesible y centralizado permite que los ciudadanos de distintos contextos económicos y sociales accedan por igual a trámites, servicios y decisiones informadas. Esto no solo impacta la eficiencia institucional, sino que refuerza el vínculo democrático entre el Estado y la sociedad, promoviendo un sentido de justicia y equidad en el acceso a los derechos (OCDE, 2020; Valenti, 2008). En este marco, la presente investigación se propone comparar los cuatro Planes de Desarrollo Distrital (2012–2024) y los informes de empalme interadministrativo para identificar cómo han evolucionado las estrategias de transformación digital en Bogotá, y cómo estas han impactado la atención ciudadana, la eficiencia institucional y la legitimidad del gobierno local.

2. Planteamiento del Problema

El crecimiento demográfico y la expansión urbana en Bogotá han incrementado la demanda de servicios públicos eficientes, intensificando la necesidad de modernizar los sistemas de atención para mejorar la accesibilidad y reducir la carga administrativa sobre la población. La administración pública de Bogotá enfrenta varios desafíos, como rutas definidas que generen facilidad en el acceso a sistemas de información integrados, accesibles y transparentes. Parece entonces que los retos de presentar al distrito como un solo ente unificado aún no están tan definidos en la planificación distrital, esto limita la capacidad de las instituciones para responder de manera ágil y efectiva a las necesidades de la comunidad (PETI, 2025).

Uno de los principales retos radica en la coherencia y continuidad de las políticas, programas y proyectos orientados hacia la modernización institucional y la transformación

digitalización a lo largo de los diferentes Planes de Desarrollo Distritales en la capital, se habla de este tema como capítulos programáticos de las agendas de gobierno desde los últimos diez años con los cambios tecnológicos del siglo, en los cuales se han propuesto enfoques diversos en cuanto a la implementación de la era digital en la gestión pública, que representa una de las mayores dificultades en la adaptación y el flujo de información de fácil alcance entre las instituciones y los ciudadanos es para garantizar el acceso efectivo a la información pública (Hernanz, 2011).

Por ello, resulta fundamental realizar un análisis comparativo de los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distritales, evaluar la evolución de la digitalización y la transformación institucional en la gobernanza de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor Bogotá que es la entidad cabeza de sector y rector de la gestión pública para todo el distrito y examinar los resultados en los indicadores de atención ciudadana, con el fin de identificar avances, desafíos y su impacto en la gestión.

2.1. Formulación del Problema

Este pre diagnóstico de necesidades latentes en las nuevas adaptaciones en la gestión pública distrital se enmarcan en la siguiente pregunta de investigación que abre el desarrollo de este documento:

¿Cuáles han sido los cambios en los procesos de transformación digital y modernización institucional en la administración distrital a través de los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distritales de la ciudad de Bogotá 2012-2024?

2.1.1. Hipótesis

En los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distrital de Bogotá (2012–2024), la transformación digital ha sido concebida principalmente como una política sectorial, lo que, sumado a un ejercicio limitado del rol articulador de la Secretaría General como ente rector de la gestión pública distrital, ha dificultado la consolidación de una estrategia institucional integral de modernización, afectando la coherencia, la continuidad y el impacto de las iniciativas de digitalización en la administración distrital.

2.2. Justificación

En el contexto del fortalecimiento de la gobernabilidad y la gestión pública en el nivel territorial, la modernización institucional y la transformación digital se han convertido en ejes estratégicos para enfrentar los desafíos de las ciudades contemporáneas. Bogotá, como capital del país, ha tenido que responder a una ciudadanía cada vez más demandante y a un entorno urbano en constante expansión. La capacidad de las instituciones distritales para ofrecer servicios accesibles, eficientes y centrados en el ciudadano ha estado en el centro del debate sobre la eficacia del gobierno. La Ley 489 de 1998, que regula la organización y funcionamiento de la administración pública, ya planteaba la necesidad de fortalecer la gestión por resultados, la articulación interinstitucional y la simplificación de trámites, condiciones fundamentales para cualquier proceso de transformación estatal (Congreso de la República de Colombia, 1998).

En este sentido, el análisis comparativo de los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) y de los informes de empalme permite evaluar con mayor profundidad si los enfoques estratégicos de transformación digital y modernización han tenido continuidad, coherencia y efectividad a lo largo de los gobiernos distritales. Estos instrumentos son fundamentales en la planeación pública, ya que definen la hoja de ruta que cada administración se propone ejecutar durante su periodo. La normatividad vigente en Colombia exige que estos documentos respondan a principios de eficiencia, eficacia, sostenibilidad y participación ciudadana (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020). A través de ellos, se hace tangible el compromiso gubernamental con la innovación administrativa, el uso intensivo de tecnologías y la mejora de los servicios al ciudadano.

No obstante, informes recientes han identificado importantes desafíos para la consolidación de una transformación digital real y sostenible en Bogotá. Según la Estrategia de Gobierno Digital del Departamento Administrativo de la Función Pública (2022), persisten debilidades en la interoperabilidad de sistemas, la articulación entre sectores, la gestión de datos y la medición de impactos, lo que limita la eficiencia y la confianza institucional. Así mismo, los

ejercicios de empalme (instrumentos de transición entre gobiernos) han evidenciado una baja trazabilidad de los avances en transformación digital, generando discontinuidades y retrocesos que afectan la continuidad de las políticas públicas (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023). Esta situación justifica la necesidad de revisar sistemáticamente los contenidos programáticos de los últimos cuatro PDD y los informes de empalme, con el fin de identificar los logros, las limitaciones y las oportunidades para una mejora sostenida.

Además, esta investigación responde al mandato de avanzar hacia una gobernanza digital, inclusiva y centrada en el ciudadano, tal como lo promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023), que ha advertido que los gobiernos deben transformar sus estructuras burocráticas tradicionales en modelos más abiertos, colaborativos y basados en datos. En este marco, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, como ente rector de la gestión institucional y de la atención ciudadana en Bogotá, desempeña un papel clave en la implementación transversal de estas reformas. Estudiar su trayectoria en materia de modernización digital, a través de una perspectiva longitudinal e interadministrativa, contribuye a fortalecer el análisis de política pública local y ofrece herramientas para la toma de decisiones basadas en evidencia.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Analizar cuáles han sido los cambios en los procesos de transformación digital y modernización institucional en la administración distrital a través de los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distritales de la ciudad de Bogotá 2012-2024.

3.2. Objetivos Específicos

Identificar la evolución de la modernización y transformación digital en la administración distrital a través del estudio de los capítulos correspondientes en los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distritales.

Indagar los cambios y continuidad de las apuestas de los programas de transformación y modernización en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor a través de los informes de empalme de los cuatrenios 2012-2024.

4. Metodología

Para dar cuenta del proceso de análisis y estudio de esta investigación se presenta a continuación el tipo de investigación que aplica para su correcto desarrollo y las fases de investigación:

4.1. Tipo y técnica de investigación

Para abordar el propósito investigativo se realizará una investigación cualitativa descriptiva, explicativa y de revisión documental para validar los avances de la modernización y la transformación digital e institucional en clave de la gestión pública en la administración distrital. Que permitirá hacer un análisis documental sólido y sistémico, con el objetivo de comprender a través de un estudio comparativo del contenido de la información de fuentes oficiales distritales estudio, es descriptiva porque permite revisar los enfoques, los contenidos y las prioridades programáticas y explicativa porque genera una correlación entre la continuidad o discontinuidad de las apuestas políticas de cada gobierno distrital.

4.2. Fases de Investigación

Para desarrollar esta investigación, se plantea una metodología estructurada en tres etapas. La primera fase consiste en una revisión documental y descriptiva de los Planes Distritales de Desarrollo (PDD) de Bogotá para los periodos comprendidos entre 2012 y 2024. Esta revisión se enfocará en identificar y comparar los apartados programáticos relativos a la modernización institucional y la transformación digital, a partir de seis categorías analíticas derivadas del marco teórico: (1) adaptación institucional, (2) acceso e inclusión digital, (3) capacidad de transformación institucional, (4) implementación de gobernanza digital participativa y ética, (5) madurez de la transformación digital institucional, y (6) sostenibilidad e interoperabilidad del

ecosistema digital. Estas categorías permitirán establecer patrones de evolución, enfoque y profundidad de las estrategias digitales formuladas por cada administración distrital.

La segunda fase contempla un análisis explicativo de los informes de empalme interadministrativo correspondientes a los cierres de gobierno de los periodos 2012–2016, 2016–2020 y 2020–2024. Esta etapa busca identificar continuidades, discontinuidades o rupturas en la implementación de las apuestas programáticas de transformación digital y modernización institucional señaladas en los respectivos planes de desarrollo. La información recogida en los informes permitirá contrastar los objetivos planeados con los avances reportados, evidenciando los niveles de ejecución, los logros alcanzados, las limitaciones estructurales y los aspectos no implementados o modificados por las administraciones entrantes.

Finalmente, la tercera etapa consiste en el análisis crítico de la información recolectada, orientado a valorar, a la luz del marco teórico, si existe una trazabilidad coherente entre las apuestas institucionales de largo aliento en materia digital y los procesos reales de implementación. Esta etapa tiene como objetivo principal establecer si ha existido una política distrital sostenida de transformación digital, o si, por el contrario, las iniciativas han sido fragmentadas y dependientes del ciclo político de cada administración. Para el desarrollo de todas las fases se seleccionaron como documentos de análisis exclusivamente los Planes Distritales de Desarrollo oficialmente adoptados por acuerdo del Concejo de Bogotá y los informes de empalme institucional publicados por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, asegurando así la validez, comparabilidad y carácter oficial de las fuentes primarias incluidas en el estudio.

5. Marco Referencial

5.1. Marco Teórico

Con el objetivo de comprender los procesos de transformación digital y modernización institucional en el marco de la gestión pública de Bogotá se requiere una referenciación teórica

que permita interpretar y analizar los alcances de las apuestas institucionales para la adaptación de estos cambios digitales en las estructuras gubernamentales en la era tecnológica. Estas nuevas adaptaciones pasaron de ser simplemente ideas para verse como necesidad para definir rutas de trabajo y accionar estatal necesario para atender demandas sociales y mejorar la relación Estado y ciudadanía en clave de la gobernabilidad digital con calidad y valor. A continuación, se presenta los parámetros que podrán determinar los indicadores para una revisión documental para generar un acercamiento al avance o limitaciones en la gestión pública en términos digitales durante la última década, estas son:

1. El concepto de modernización institucional en la administración pública remite a un proceso estructural mediante el cual el Estado adapta sus capacidades organizativas, tecnológicas y normativas para responder a los desafíos del entorno y las expectativas ciudadanas. Esto se enmarca en la dimensión de desarrollo ya que permite un análisis para identificar procesos de innovación enfocados en la mejora de la infraestructura y la capacidad institucional de las instituciones, que facilite el acceso ciudadano a la información y de los servicios institucionales, estos cambios se direccionan hacia políticas de modernización basada en tecnología que integran factores sociales y territoriales para volverse vinculante y generar una gobernanza solida con su población (Bolay, Pedrazzini, Rabinovich, Catenazzi y García Pleyán, 2005) & (David Osborne y Ted Gaebler, 1992).
2. La aceleración de procesos de digitalización puede marginar a amplios sectores de la población que no cuentan con acceso ni alfabetización digital suficiente, particularmente en contextos de alta desigualdad. Por tanto, el desarrollo de políticas públicas orientadas a la inclusión digital resulta esencial para evitar que la innovación tecnológica se convierta en un factor reproductor de desigualdad. De forma que uno de los pilares es implementar sistemas que faciliten el acceso a dispositivos o conectividad que fomenten la cohesión social, pero esto no es suficiente se requiere de un diseño gubernamental que sostenga programas de capacitación y pedagogía digital que permitan superar las

barreras estructurales de acceso y fortalezca el tejido social (Bolay, Pedrazzini, Rabinovich, Catenazzi y García Pleyán, 2005).

3. El cambio institucional, se enmarca como un factor exógeno; los cambios tecnológicos, que a su vez se encuentra condicionado por una interacción compleja entre normas formales e informales, rutinas organizativas e intereses político-administrativos (North, 1990) Esta aproximación permite comprender por qué muchas reformas administrativas, pese a estar bien intencionadas, fracasan cuando se enfrentan a estructuras institucionales profundamente resistentes al cambio. Usualmente las decisiones en la administración pública suelen guiarse más por hábitos institucionalizados que por un análisis racional o estratégico, generando dificultades de transformación pese a que existan necesidades urgentes de modificación y resultan ser absorbidas por la rigidez organizacional (March y Olsen, 1989).
4. La gobernanza digital se define, así como un modelo de gestión pública que promueve la transparencia, la participación y la co-creación de valor público mediante el uso estratégico de tecnologías digitales (Criado & Gil-García, 2019). Este enfoque enfatiza la horizontalidad, la adaptabilidad institucional y la capacidad de respuesta frente a demandas ciudadanas en tiempo real. Helen Margetts (2017) advierte, sin embargo, que el impacto de estas tecnologías depende de la capacidad institucional para incorporar datos, algoritmos y plataformas de forma ética, estratégica y centrada en el usuario. Esto se enmarca en el compromiso de generar un fuerte desarrollo de datos abiertos que permita el acceso y atención digital para incrementar una gobernanza más inclusiva y conectada.
5. Desde un enfoque específico sobre la transformación digital del Estado, diversos modelos y tipologías permiten comprender el grado de madurez y complejidad que alcanza este proceso en las instituciones públicas. Janowski (2015) propone que la evolución digital en el gobierno atraviesa cuatro fases: automatización de procesos, digitalización de la información, reconfiguración de servicios y transformación organizacional, siendo esta

última la más ambiciosa al implicar una reingeniería institucional basada en datos abiertos, servicios personalizados y una lógica de gobernanza colaborativa.

Complementariamente, Misuraca y Viscusi (2015) argumentan que una transformación digital efectiva requiere la articulación de tres dimensiones fundamentales: tecnología, capacidades institucionales y cultura organizacional; sin esta integración armónica, los esfuerzos pueden derivar en una sobrecarga tecnológica con escaso impacto estructural.

6. La transformación digital del Estado se entiende a través de modelos que explican su madurez y complejidad. Janowski (2015) identifica cuatro fases: automatización, digitalización, reconfiguración de servicios y transformación organizacional, siendo esta última la más profunda, al requerir datos abiertos, servicios personalizados y gobernanza colaborativa. Misuraca y Viscusi (2015) advierten que el éxito de este proceso depende de integrar tecnología, capacidades institucionales y cultura organizacional, evitando una sobrecarga tecnológica que no se articule y genere fallos de interoperabilidad institucional, lo que puede producir estrategias digitales que no son sistémicas ni integradoras y esto las hace poco sostenibles al largo plazo (Pimenta, 2019). Para enfrentar estos retos, Murdha Anggara, Hariyanto, Suhardi, Akhmad Arman y Budi Kurniawan (2024) proponen un modelo en cuatro fases (planificación, diseño, implementación y evaluación), destacando el liderazgo y la mejora continua como claves de un gobierno digital centrado en las personas que puede enfocarse y fortalecer un desarrollo sistémico e interoperable.

Para cerrar el marco teórico, es pertinente señalar que, a partir del análisis conceptual y doctrinal sobre modernización institucional y transformación digital del Estado, se identificaron seis indicadores clave substraídos de cada aparte que permiten evaluar la manera en que estos procesos se han materializado en la planeación del desarrollo distrital en Bogotá. Estos indicadores son: **(1) adaptación institucional a la modernización, (2) acceso e inclusión digital, (3) capacidad de transformación institucional, (4) implementación de gobernanza digital participativa y ética, (5) madurez de la transformación digital institucional, y (6) sostenibilidad e interoperabilidad del ecosistema digital.** Dichos indicadores surgen como una herramienta

analítica para valorar, desde una perspectiva comparativa, la presencia, evolución e impacto de estos enfoques en los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distrital. En el capítulo de resultados se aplicarán estos criterios de evaluación a cada uno de los PDD, con el fin de identificar avances, retrocesos y desafíos persistentes en la construcción de un gobierno digital efectivo, inclusivo y orientado al valor público.

5.2. Marco Conceptual

Para abordar adecuadamente el análisis de los procesos de transformación digital y modernización institucional en Bogotá, es necesario establecer con precisión los conceptos operativos clave que estructuran esta investigación. Estos conceptos no solo delimitan el objeto de estudio, sino que permiten interpretar las decisiones de política pública en relación con los instrumentos analizados: los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) y los informes de empalme interadministrativo.

En primer lugar, se considera la **eficiencia** como la capacidad institucional de lograr los objetivos deseados utilizando la menor cantidad posible de recursos, incluyendo tiempo, presupuesto y personal. La eficiencia busca eliminar redundancias, optimizar procesos y reducir costos sin comprometer la calidad del servicio (OCDE, 2019). Por su parte, la **eficacia** se refiere a la medida en que una entidad pública cumple con los objetivos propuestos y genera los resultados esperados, especialmente en lo que respecta a la satisfacción de necesidades ciudadanas (DNP, 2020). Ambos conceptos son fundamentales para evaluar el desempeño institucional en el marco de políticas de modernización y transformación digital.

Otro concepto relevante es el de **capacidad operativa**, entendido como el conjunto de condiciones técnicas, humanas, tecnológicas y financieras que permiten a una entidad implementar sus funciones y cumplir con sus metas. Según Grindle (1996), esta capacidad incluye la articulación entre recursos materiales y habilidades de gestión, así como la disposición organizacional para innovar y adaptarse a contextos cambiantes. En el caso del Distrito Capital, la

capacidad operativa de las entidades se relaciona con su infraestructura tecnológica, la capacitación del talento humano, la interoperabilidad de sistemas y la flexibilidad normativa.

La **transformación digital**, a su vez, implica la adopción estratégica de tecnologías digitales para rediseñar procesos, estructuras y servicios públicos con un enfoque centrado en el ciudadano. No se trata únicamente de digitalizar trámites, sino de transformar la lógica de operación institucional a partir del uso intensivo de datos, la automatización, la analítica y la experiencia del usuario (OECD, 2023). Esta transformación busca mejorar la calidad de los servicios, reducir las barreras de acceso y fortalecer la confianza ciudadana en el Estado. En Colombia, este proceso está guiado por la política de **Gobierno Digital**, que orienta a las entidades a diseñar soluciones innovadoras, accesibles, colaborativas y sostenibles (Ministerio TIC, 2020).

Por otra parte, el concepto de **modernización del Estado** alude a un proceso continuo de reformas orientadas a fortalecer la capacidad institucional del sector público, haciéndolo más eficiente, transparente, profesional y orientado a resultados. Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006), esta modernización implica la reorganización funcional, la introducción de nuevas tecnologías, la mejora de la calidad de los servicios y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En Bogotá, estas apuestas han sido incorporadas en los diferentes Planes de Desarrollo Distrital, aunque con enfoques y niveles de implementación variables.

En el marco de esta investigación también es indispensable comprender la naturaleza del **Plan de Desarrollo Distrital (PDD)** como instrumento de planificación estratégica de cada administración. El PDD es un documento de política pública que define las metas, programas y proyectos que un gobierno territorial se compromete a ejecutar durante su periodo constitucional. De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 152 de 1994, estos planes deben ser coherentes con las competencias del gobierno local y responder a los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad (Congreso de Colombia, 1994).

Asimismo, es fundamental abordar el concepto de **infraestructura** en el contexto de la gestión pública, entendida como el conjunto de activos físicos, tecnológicos y logísticos que soportan el

funcionamiento operativo de las entidades estatales y permiten la prestación eficiente de bienes y servicios a la ciudadanía. En el marco de la transformación digital, la infraestructura no solo abarca redes físicas y tecnológicas, sino también plataformas interoperables, centros de datos, equipamiento de atención y herramientas digitales que faciliten el acceso universal a los servicios públicos (Banco Mundial, 2019). Una infraestructura adecuada y actualizada es condición necesaria para la sostenibilidad de los procesos de modernización institucional, en la medida en que garantiza la continuidad operativa, la seguridad de la información y la capacidad de respuesta ante la demanda ciudadana.

Finalmente, el **empalme** es el proceso formal de transición administrativa entre un gobierno saliente y uno entrante, en el cual se entregan los avances, retos y pendientes de gestión. Según la Función Pública (2022), el empalme busca garantizar la continuidad de las políticas públicas, evitar la pérdida de información crítica y permitir una evaluación objetiva del estado del gobierno. En Bogotá, este proceso adquiere relevancia al momento de revisar la coherencia interadministrativa respecto a las políticas de transformación digital.

Todos estos conceptos permiten construir una mirada analítica que trasciende la simple lectura normativa y da cuenta de las condiciones institucionales reales para la implementación de políticas públicas en entornos urbanos complejos como Bogotá. Su articulación en esta monografía servirá como base para el análisis comparativo y la evaluación de los avances y desafíos del Distrito Capital en materia de modernización estatal y transformación digital durante el período 2012–2024.

5.3. Marco Legal

Tabla 1
Marco Legal.

Norma	Artículo	Disposición
Constitución Política de Colombia (1991)	Art. 209	Establece que la función administrativa debe estar al servicio de los ciudadanos y regirse por principios de eficiencia, transparencia y participación.

Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Arts. 3, 5, 36	Define el marco legal para la formulación de planes de desarrollo, estableciendo que deben reflejar prioridades sociales, participación y eficiencia institucional.
Ley 489 de 1998 – Organización y funcionamiento del Estado	General	Establece principios de descentralización, coordinación, eficiencia, y el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado.
Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Art. 4	Reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública y obliga a las entidades a ofrecerla de manera clara, oportuna y accesible.
Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018: Todos por un nuevo país	Art. 156	Introduce la estrategia de racionalización de trámites y transformación digital en la administración pública como parte de la eficiencia estatal.
Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022	Art. 147	Fortalece la interoperabilidad entre entidades públicas como base para un Estado más integrado y orientado al ciudadano.
Decreto 1078 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector TIC	Art. 2.2.9.1.1.2	Establece los principios del Gobierno Digital: eficiencia, transparencia, seguridad digital, datos abiertos e interoperabilidad.
Decreto 1499 de 2017 – Por el cual se modifica el MIPG	Art. 1.1.1 – 1.2.1	Establece que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión debe orientar la gestión pública hacia resultados, mejor atención al ciudadano e innovación administrativa.
Documento CONPES 3975 de 2019 – Política de Explotación de Datos	General	Propone lineamientos para transformar los datos en activos estratégicos para mejorar la toma de decisiones públicas y la atención ciudadana.
Decreto Distrital 607 de 2007 – Por el cual se organiza el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía (SDAC)	General	Crea el SDAC como estrategia para mejorar la atención al ciudadano, con enfoque multicanal, estandarización y eficiencia en la respuesta institucional.
Decreto Distrital 689 de 2011 – Red CADE como estrategia de atención integral	General	Regula la Red CADE como sistema físico y virtual de puntos de atención al ciudadano que articulan la oferta institucional distrital.

Acuerdo 257 de 2006 – Por el cual se establece la estructura de la administración distrital	Arts. 12 y 15	Asigna a la Secretaría General de la Alcaldía la rectoría del sector gestión pública y la coordinación de políticas de atención al ciudadano.
Planes de Desarrollo Distrital 2012–2024 (Bogotá Humana, Bogotá Mejor para Todos, Un Nuevo Contrato Social, Bogotá Camina Segura)	General (por cada plan)	Todos incorporan capítulos o estrategias de transformación institucional, digitalización de trámites y mejora de la atención ciudadana como ejes de modernización.
Lineamientos para la Transformación Digital de Bogotá – Secretaría General (2022)	General	Define la hoja de ruta y los principios de interoperabilidad, experiencia de usuario, eficiencia digital y gobierno abierto para el Distrito Capital.

6. Evaluación

6.1. Revisión comparativa de los planes distritales de desarrollo de los últimos cuatrienios en la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco de la modernización institucional y la transformación digital.

En este apartado se pretende identificar de manera comparativa las apuestas de gobernanza de los Alcaldes Mayores de la ciudad de Bogotá en los periodos entre los años 2012 hasta el 2024, a través de sus Planes Distritales de Desarrollo enfocándolo específicamente a los apartes de modernización institucional para lograr la incorporación de avances y transformación digital que prioricen modelos y propuestas de eficiencia tecnológica que se hayan podido ir adaptando a los cambios y nuevas necesidades ciudadanas.

Este proceso se llevará a cabo mediante la identificación de las propuestas, estrategias, objetivos y metas a las que haya lugar de los cuatro Planes Distritales de Desarrollo (en adelante, PDD) correspondientes a cada uno de los cuatrienios que se presentan a continuación:

6.1.1. Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016



Fuente: PDD Alcaldía Mayor de Bogotá - SDP

El PDD de la Bogotá Humana tenía por propósito general mejorar el desarrollo humano enfocado a la atención de primera infancia y enfoque diferencial, reducir la segregación social y económica principalmente a través del aumento de las capacidades de la población para garantizar al goce efectivo de sus derechos, para el acceso equitativo al disfrute de la ciudad. Enmarca el fortalecimiento de lo público como baluarte del Estado Social de Derecho con diferentes retos pero de los que más destacan para esta investigación, es la búsqueda de la eficiencia y la eficacia administrativa y el valor público.

Desde la interpretación de la modernización del Estado y de las instituciones las apuestas se dirigieron a la optimización de la gestión pública haciendo uso de las herramientas tecnológicas, informáticas y de la comunicación, el enfoque de la administración del entonces Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro en el periodo 2012 al 2016, busco incorporar este enfoque transformador en su Plan Distrital de Desarrollo – Bogotá Humana que se pueden denotar específicamente en el Eje 3 Capítulo 4, cuyo pretensión busco racionalizar la administración, mejorar la prestación de servicios y satisfacer la demanda de trámites y atención la ciudadanía.

Esto a través de la puesta en marcha de los siguientes objetivos; la implementación de un programa de transformación institucional, para garantizar la estructura administrativa distrital eficaz y eficiente operativa y el fortalecimiento de capacidades de los servidores para consolidar un compromiso con la ciudad. Adicionalmente, implementar el uso de herramientas tecnológicas TIC para lograr consolidar una articulación de información y conocimiento entre las instituciones buscando generar coordinación, acuerdos, alianzas, cooperación e intercambios en el marco de la interoperabilidad, para mejorar el relacionamiento con la ciudad. (Pág. 214 PDD 2012)

Para su desarrollo estratégico se definieron las siguientes propuestas:

- Desarrollar pedagogías de comunicación social e impulsar la construcción de comunidades de aprendizaje, el uso de tecnologías de la información, comunicación y del conocimiento (TIC-C) como medios facilitadores de la interacción entre la ciudadanía y la Administración Distrital.
- Fortalecer la estructura administrativa distrital y la capacidad técnica y operativa de las entidades.

En el marco del fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo institucional, la "Bogotá Humana" se planteó como una administración al servicio de la ciudadanía, enfocada en garantizar la calidad y oportunidad en la atención de trámites y servicios, incorporando enfoques diferenciales de población, género y derechos humanos. Para ello, se impulsó una interlocución y comunicación más efectiva entre la administración y la ciudadanía, promoviendo mecanismos de participación y coordinación con diversas instancias de gobierno. A la par, se entendió la información como un activo corporativo estratégico, orientado a proveer datos técnicos oportunos y de calidad que respaldaran la toma de decisiones sectoriales, con énfasis en el fortalecimiento del sector Hacienda y la consolidación del Censo Inmobiliario de Bogotá por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (SDP, 2012)

Con el propósito de avanzar hacia un modelo de Gobierno Digital y una Ciudad Inteligente, se lanzó el Programa TIC para fortalecer el acceso universal, el uso y la apropiación social de las tecnologías de la información, reduciendo la brecha digital y aumentando la eficacia de la gestión pública. Esta estrategia incluyó la incorporación intensiva y coordinada de medios digitales en las entidades distritales, optimizando la prestación de servicios, la rendición de cuentas y el control social. Asimismo, se promovió el uso de las TIC como motor del conocimiento y el emprendimiento, mediante la creación de un centro de apropiación tecnológica y el impulso de una política pública para la alfabetización digital y el acceso ciudadano a bibliotecas virtuales. Finalmente, se impulsó la adopción del software libre en las entidades distritales y la implementación de medios electrónicos para facilitar cobros, pagos y trámites, avanzando así en la construcción de una Bogotá más incluyente, innovadora y conectada (SDP, 2012).

En la tabla 1 se pueden identificar los programas, las metas y los proyectos de las apuestas para el fortalecimiento de la administración pública para mejorar y optimizar los servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura tecnológica y gestión digital. El primer programa Fortalecimiento de la Función Administrativa y Desarrollo Institucional plantea metas muy concretas para aumentar en un 85% el nivel de satisfacción ciudadana y mejorar la percepción de atención en oficinas públicas. Las pretensiones están asociadas en proyectos de dignificación del empleo y un sistema de atención al ciudadano al servicio de los mismos, esto en el marco de metas asociadas a la capacitación y programas de estímulos a los servidores para impulsar su compromiso con la atención y esto impacte de forma directa el incremento en la satisfacción y generar un sistema más eficaz, más óptimo y más eficiente en la Red CAD, el programa busca atacar puntos neurálgicos que afectan la percepción ciudadana: lentitud burocrática y falta de calidad en la atención. En este sentido, la apuesta no es solamente por aumentar números de satisfacción, sino por transformar estructuralmente las condiciones laborales y los procesos de servicio, atención y calidad (SDP, 2012).

Tabla 2

PDD 2012–2016 “Bogotá Humana” – Administración Gustavo Petro

PROGRAMA / LÍNEA ESTRATÉGICA	PROYECTOS	METAS PRINCIPALES
GESTIÓN PÚBLICA EFICAZ, TRANSPARENTE Y BASADA EN DERECHOS	Fortalecimiento del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía	- Adecuar y dotar 7 SuperCADE y 12 CADE.- Ampliar cobertura con enfoque territorial y poblacional diferencial.- Unificar puntos de atención.
	Integración funcional de canales de atención (telefónica, virtual y presencial)	- Operar SAC multicanal.- Implementar protocolos y estándares de servicio para las entidades distritales.
	Construcción de un modelo de atención centrado en el derecho al servicio	- Formular lineamientos con enfoque diferencial y territorial.- Generar un manual único de atención.
	Digitalización básica de trámites institucionales	- Desarrollar servicios mínimos virtuales.- Iniciar automatización de procesos selectivos.

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN	Formación en cultura del servicio y atención con enfoque diferencial	- Capacitar 3.000 servidores públicos en derechos, enfoque diferencial y calidad del servicio.
	Implementación del portal de Gobierno Abierto de Bogotá	- Publicar bases de datos abiertas de presupuesto, contratación y gestión pública.- Crear observatorios ciudadanos.
	Estrategias digitales de comunicación directa con la ciudadanía	- Consolidar canales como Bogotá Humana en Línea.- Difundir información pública con herramientas digitales.
	Apoyo a ejercicios de control social y veeduría ciudadana digital	- Estimular plataformas ciudadanas de seguimiento y denuncia digital.- Implementar procesos de evaluación colaborativa.

Fuente: Plan de Desarrollo 2012 - 2015

Por su parte, el programa de TIC para Gobierno Digital, Ciudad Inteligente y Sociedad del Conocimiento y del Emprendimiento pone énfasis en reducir la brecha digital como base para una gestión pública moderna y efectiva. Con una meta de impacto enfocada en aumentar la tasa de suscriptores a Internet en 5 puntos por cada 100 habitantes, este programa integra proyectos que promueven tanto la modernización interna de las entidades como la democratización del acceso ciudadano a la tecnología. La estrategia Bogotá: Hacia un Gobierno Digital y una Ciudad Inteligente propone implementar nueve cadenas completas de servicios y trámites electrónicos, lo cual permitiría agilizar la interacción de la ciudadanía con el Estado, aumentando la eficiencia y reduciendo costos administrativos. De manera complementaria, Bogotá: las TIC, dinamizadoras del conocimiento y del emprendimiento, plantea la creación de centros de conectividad en espacios públicos y la instalación de 30 puntos de Internet gratuito, fortaleciendo así el acceso equitativo a las TIC y estimulando el desarrollo económico. Finalmente, el proyecto de promoción del software libre implica avanzar en la independencia tecnológica del Distrito mediante el desarrollo de al menos tres herramientas propias, una acción que fomenta la innovación, reduce costos de licencias y mejora la seguridad de la información pública (SDP, 2012).

Analizando de manera conjunta, las metas y proyectos descritos apuntan a una transformación profunda de la gestión distrital basada en dos pilares: dignificación interna del aparato administrativo y modernización tecnológica hacia una gobernanza más eficiente, accesible e inclusiva. No obstante, el nivel de ambición de las metas implica desafíos considerables en materia de ejecución, coordinación interinstitucional, inversión en infraestructura y formación del talento humano. El enfoque transversal en derechos humanos, inclusión social y uso estratégico de la tecnología resulta innovador y, si bien ambicioso, representa una hoja de ruta sólida para cerrar brechas de desigualdad y avanzar hacia una administración pública moderna y al servicio efectivo de toda la ciudadanía (SDP, 2012).

6.1.2. Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019



Fuente: PDD Alcaldía Mayor de Bogotá - SDP

El Plan Distrital de Desarrollo de la administración de Enrique Peñalosa, “Bogotá Mejor para Todos”, orientó su visión de ciudad hacia un enfoque de gestión pública eficaz, con intervenciones concretas para fortalecer la arquitectura institucional, modernizar la administración distrital y aprovechar el potencial de las tecnologías digitales como facilitadoras de la atención ciudadana. En este marco, el fortalecimiento de los sistemas de atención, el uso intensivo de herramientas TIC, la reorganización funcional de entidades, la implementación de plataformas digitales y la apuesta por el Gobierno Abierto se constituyeron como los ejes estratégicos de la modernización institucional y transformación digital durante el periodo 2016–2020 (SDP, 2016).

Desde la lógica de un Estado eficiente, cercano y resolutivo, se definieron intervenciones orientadas a optimizar los canales de atención ciudadana, facilitando el acceso a trámites,

servicios e información pública, al tiempo que se avanzaba en la interoperabilidad de los sistemas internos del Distrito. El rediseño de la RedCADE y SuperCADE como centros integradores de servicios fue una de las acciones más relevantes, permitiendo la convergencia de diferentes entidades en un mismo espacio físico con infraestructura renovada y tecnologías aplicadas a la gestión operativa. Esta estrategia se complementó con el fortalecimiento del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), la habilitación de plataformas virtuales de autogestión, y la consolidación de iniciativas de datos abiertos y participación digital (SDP, 2016).

Desde la perspectiva programática, el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” propuso como objetivos clave de la modernización institucional:

- Consolidar una estructura administrativa distrital moderna, funcional, articulada y orientada a resultados.
- Mejorar la eficiencia de la gestión pública mediante herramientas tecnológicas y rediseño de procesos.
- Integrar los servicios públicos en centros únicos de atención a través de la RedCADE y SuperCADE.
- Implementar plataformas digitales que optimicen los trámites, la rendición de cuentas y la relación con el ciudadano.
- Fomentar el uso de datos abiertos y la transparencia activa como principios de Gobierno Abierto.
- Capacitar a los servidores públicos en competencias digitales y cultura del servicio.

Tabla 3

PDD 2016–2020 “Bogotá Mejor para Todos” – Administración Enrique Peñalosa

PROGRAMA / LÍNEA ESTRATÉGICA	PROYECTOS	METAS PRINCIPALES
Gestión institucional efectiva y cercana al ciudadano	Fortalecimiento del Sistema Distrital de Atención al Ciudadano (SAC)	- Rediseñar y fortalecer el modelo de atención multicanal del SAC.- Mejorar la infraestructura de los puntos de atención.- Estandarizar procesos.
	Ampliación y modernización de la RedCADE y SuperCADE	- Renovar 11 puntos de atención.- Aumentar la cobertura territorial.- Integrar más de 80 entidades en atención multicanal.

	Desarrollo del SuperCADE Virtual	- Habilitar más de 350 trámites en línea.- Garantizar acceso 24/7 a servicios públicos digitales.
	Optimización del portal Bogotá.gov.co	- Rediseñar el portal como canal principal de trámites, información y participación.
	Automatización de trámites y servicios	- Digitalizar certificados, impuestos y procesos de consulta ciudadana.
	Integración de plataformas de PQRSD y gestión de atención	- Implementar un sistema único para PQRSD en el SAC.- Unificar canales y asegurar trazabilidad interinstitucional.
	Implementación de turnos digitales y autoservicios	- Instalar módulos de autoservicio en SuperCADE.- Automatizar el sistema de asignación de turnos.
	Fortalecimiento del talento humano y cultura de servicio	- Capacitar a más de 4.000 servidores en cultura del servicio y competencias digitales.
Gobierno Abierto y Transparencia Activa	Portal de Datos Abiertos de Bogotá	- Publicar más de 600 datasets institucionales.- Consolidar visualizadores ciudadanos y herramientas de seguimiento.
	Promoción de la participación ciudadana digital	- Desarrollar mecanismos de consulta y deliberación digital.- Incluir el seguimiento ciudadano a políticas públicas en línea.
	Uso de software libre en entidades públicas	- Implementar soluciones libres en 10 entidades distritales.- Reducir costos en licencias y promover interoperabilidad técnica.

Fuente: Plan de Desarrollo 2016 - 2020

Estas apuestas, formuladas con un enfoque orientado a resultados y centrado en el usuario, permiten consolidar una visión integral del servicio público como columna vertebral del relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía. En ese sentido, el fortalecimiento de la RedCADE y SuperCADE no solo implica intervenciones en infraestructura, sino la creación de experiencias más eficientes, dignas y accesibles, articuladas con las nuevas tecnologías y con una lógica de integración multiservicio (SDP, 2016).

A través del SAC, se pretende unificar la gestión de las PQRSD, sino también fortalecer los mecanismos de control interno, monitoreo y mejora continua de los servicios. Este sistema

busca integrar las gestiones de más de 80 entidades distritales, generando un ecosistema digital de atención que facilite el seguimiento de casos, la reducción de tiempos y la estandarización de procesos (SDP, 2016).

En el marco de Gobierno Abierto y transparencia, la administración distrital promoverá el portal de Datos Abiertos Bogotá, como herramienta clave para la divulgación de información pública. Esta plataforma permitió acceder a datos en áreas estratégicas como salud, educación, movilidad y finanzas públicas, con el propósito de facilitar la participación, la investigación, la innovación y el control social. En paralelo, se diseñaran espacios digitales para el seguimiento ciudadano a las políticas públicas, como parte de una visión moderna de democracia digital (SDP, 2016).

Adicionalmente, el componente digital del plan incluye una transformación progresiva del ecosistema tecnológico institucional. El desarrollo del SuperCADE Virtual permite alojar más de 350 trámites habilitados para su realización completamente en línea, mientras que el portal Bogotá.gov.co se renovará para operar como una plataforma de servicios digitales integrados, con secciones de trámites, noticias, participación y contacto con entidades. Estas herramientas responden a una lógica de gobiernos 24 horas, que busca optimizar recursos y mejorar la calidad de la relación entre Estado y ciudadanía (SDP, 2016).

La automatización de servicios, la implementación de tecnologías para mejorar procesos institucionales y el fortalecimiento de capacidades digitales en las entidades públicas forman parte de una visión moderna de la gestión distrital, que busca incorporar herramientas tecnológicas no solo como instrumentos, sino como catalizadores de nuevas formas de gobernanza, interacción y servicio (SDP, 2016).

6.1.3. Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024



Fuente: PDD Alcaldía Mayor de Bogotá - SDP

El Plan Distrital de Desarrollo 2020–2024, titulado “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, liderado por la alcaldesa Claudia López, formuló una propuesta ambiciosa y estructural de transformación del aparato público distrital, en la cual la modernización institucional y la transformación digital dejaron de ser herramientas técnicas accesorias para convertirse en pilares del nuevo modelo de gobernanza. A través de la articulación de infraestructura, tecnología, talento humano, datos y participación, el PDD propuso una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía, sustentada en principios de transparencia, eficiencia, inteligencia institucional y equidad territorial (SDP, 2020).

Tabla 4
PDD 2020–2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” -
Administración Claudia López

PROGRAMA / LÍNEA ESTRATÉGICA	PROYECTOS	METAS PRINCIPALES
Gobierno Abierto de Bogotá (GABO)	• Plataforma digital de participación ciudadana • Presupuestos abiertos • Sistema de monitoreo ciudadano	• 100 % de las entidades distritales con planes de transparencia y rendición de cuentas actualizados y digitalizados • 20 ejercicios de presupuesto participativo por año
Transformación Digital del Estado	• Agendas sectoriales TIC por entidad • Grupo de Sinergia y Aceleración de Proyectos TIC (GSAPTD) • Interoperabilidad entre sistemas	• 100 entidades distritales con agenda de transformación digital • +500 trámites migrados a plataformas digitales • Disponibilidad ≥90 % en servicios digitales críticos

Infraestructura y conectividad	• Centro distrital de recursos TIC • Modernización de sedes administrativas • Redes urbanas y rurales de conectividad pública	• 6 sedes administrativas renovadas • 210 equipos entregados • Cobertura de conectividad en zonas rurales priorizadas
Gobernanza basada en datos	• Creación de la Agencia ÁGATA • Plataformas analíticas para política pública • Modelos de predicción y alertas tempranas	• 1 agencia analítica creada y operando • 20 modelos predictivos desarrollados • Implementación de dashboards por sector estratégico
Fortalecimiento del capital institucional	• Rediseño organizacional de entidades • Oficina de proyectos TIC • Capacitación técnica de servidores públicos	• 100 % de las entidades con diagnóstico funcional • +10.000 servidores capacitados en herramientas digitales • Implementación del sistema documental electrónico distrital

La propuesta se desarrolló bajo cinco líneas estratégicas específicas en materia de gestión pública moderna y digital:

- **Gobierno Abierto de Bogotá (GABO):** promovido como una política estructural para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana digital y el control social a través del acceso libre y en línea a la información pública.
- **Transformación digital del Estado:** obligatoria para todas las entidades del Distrito, con agendas sectoriales definidas por cada entidad y acompañadas por el Grupo de Sinergia y Aceleración de Proyectos TIC.
- **Infraestructura para la conectividad y la equidad digital:** orientada a reducir la brecha tecnológica territorial, con inversiones en redes, sedes administrativas y conectividad pública urbana y rural.
- **Gobernanza basada en datos:** consolidada a través de la creación de ÁGATA, la Agencia Analítica de Datos de Bogotá, para mejorar la toma de decisiones públicas con información confiable, actualizada e integrada.
- **Fortalecimiento del capital institucional:** centrada en el rediseño organizacional, el soporte digital a la gestión, la capacitación técnica del talento humano y la eficiencia operativa interna.

Estas líneas permitieron configurar una hoja de ruta coherente y articulada, en la que la dimensión institucional no se abordó de forma aislada, sino como fundamento para garantizar derechos sociales, ambientales, económicos y políticos. En ese marco, el Gobierno Abierto de Bogotá fue concebido como un ecosistema digital transversal que integró mecanismos de monitoreo ciudadano, consulta de planes, presupuesto participativo y vigilancia en tiempo real de las políticas públicas. Se puso énfasis en la interacción activa entre ciudadanía y gobierno, ampliando canales de participación a través de medios digitales y promoviendo la accesibilidad en todos los territorios (SDP, 2020).

En paralelo, se formularon agendas sectoriales de transformación digital para cada entidad distrital, orientadas a reorganizar procesos, mejorar la interoperabilidad entre plataformas, automatizar trámites y servicios, y eliminar redundancias tecnológicas. Este proceso fue acompañado por una oficina técnica de gestión TIC y el Grupo de Sinergia, que brindaron lineamientos comunes y apoyo operativo. Estas acciones permitieron la progresiva migración a plataformas digitales de atención ciudadana, implementación de sistemas documentales electrónicos, y desarrollo de soluciones de autogestión de servicios (SDP, 2020).

El Plan también impulsó la expansión de infraestructura tecnológica con criterios de equidad y territorialización. Se modernizaron espacios físicos administrativos, se dotaron con más de 200 equipos digitales, y se implementaron redes de conectividad en zonas rurales y urbanas. Este esfuerzo se complementó con la creación de un centro distrital de recursos TIC compartidos, desde el cual se gestionó la distribución y uso de hardware, software y conectividad para proyectos institucionales y comunitarios. De igual forma, se promovieron acciones de alfabetización digital y formación en competencias para el uso efectivo de las herramientas tecnológicas, con enfoque poblacional y territorial (SDP, 2020).

Uno de los avances más destacados fue la creación de la agencia ÁGATA, concebida como una entidad técnica para el análisis, gestión y aprovechamiento de datos distritales. Esta agencia permitió desarrollar modelos analíticos, sistemas de alertas y herramientas predictivas que nutrieron la toma de decisiones en política pública, con un enfoque técnico, territorializado y

transparente. Con esta acción se consolidó una arquitectura institucional basada en evidencia, que permite pasar de la intuición gubernamental a la planificación sustentada en información verificada (SDP, 2020).

Finalmente, el Plan integró una política explícita de fortalecimiento institucional, orientada al rediseño funcional de las entidades, la mejora en los procesos de contratación y talento humano, y la consolidación de una cultura organizacional basada en resultados. Se establecieron esquemas de seguimiento y monitoreo de metas, sistemas de información integrados y protocolos de atención al usuario. El fortalecimiento interno no se limitó al componente administrativo, sino que integró una visión integral del servicio público, centrada en el respeto por los derechos ciudadanos, la calidad de la atención y la eficiencia operativa de las entidades (SDP, 2020).

6.1.4. Revisión Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027



Fuente: PDD Alcaldía Mayor de Bogotá - SDP

El Plan Distrital de Desarrollo 2024–2028, titulado “*Bogotá Camina Segura*”, formulado bajo el liderazgo del alcalde Carlos Fernando Galán, establece un enfoque moderno y articulado para la gestión pública, donde la modernización institucional y la transformación digital se configuran como elementos centrales del nuevo modelo de gobierno local. Estas dimensiones no son tratadas como herramientas técnicas aisladas, sino como catalizadores estructurales para alcanzar una administración eficiente, transparente, cercana al ciudadano y capaz de responder, de forma ágil y equitativa, a los desafíos de una ciudad que busca garantizar derechos y construir confianza (SDP, 2024).

Desde este marco conceptual, el PDD posiciona la modernización institucional y la transformación digital como procesos transversales que reconfiguran la forma en que el Distrito planea, ejecuta, monitorea y comunica sus acciones. El objetivo no es solo prestar servicios con mejores herramientas, sino rediseñar el Estado local para hacerlo más coherente, interoperable, inteligente y orientado a resultados. En este contexto, las apuestas de gobierno digital, fortalecimiento organizacional, infraestructura tecnológica y apropiación ciudadana de las TIC se integran bajo un conjunto de líneas estratégicas claramente definidas, que articulan innovación, transparencia y eficiencia en un solo sistema institucional (SDP, 2024).

En particular, el Plan “Bogotá Camina Segura” define cinco líneas estratégicas en materia de gestión pública moderna y transformación digital:

- **Gobierno Distrital Digital:** orientado a digitalizar servicios, automatizar procesos internos, garantizar la interoperabilidad entre entidades y restablecer el SuperCADE Virtual como espacio de atención ciudadana sin barreras geográficas ni temporales.
- **Seguridad Digital:** construcción de una estrategia de protección de datos personales, fortalecimiento de ciberseguridad institucional y prevención del delito digital para garantizar confianza en los canales tecnológicos.
- **Cierre de Brecha Digital:** con acciones coordinadas entre Distrito, operadores de red y el Gobierno Nacional para lograr el 100 % de conectividad zonal, especialmente en territorios con déficit histórico, así como programas de alfabetización digital.
- **Infraestructura de Conectividad 5G y Urbana Inteligente:** impulso a normativas urbanas que faciliten el despliegue de redes de nueva generación, utilizando el mobiliario público y redes eléctricas para fortalecer los entornos urbanos conectados.
- **Telemedicina y Salud Digital:** implementación de una red distrital de atención virtual en salud, interoperabilidad de historias clínicas y herramientas de análisis predictivo para el seguimiento de riesgos médicos.

Estas líneas estratégicas no solo estructuran el capítulo técnico de transformación estatal, sino que se articulan como ejes programáticos transversales en todos los sectores del plan, desde la

salud hasta el desarrollo económico y la participación ciudadana. El componente de Gobierno Digital, por ejemplo, busca avanzar hacia la automatización de trámites y procesos institucionales, integrando servicios clave bajo una sola plataforma interoperable. Esta plataforma será la base para reducir tiempos de respuesta, eliminar duplicidades de funciones y permitir que las entidades compartan información en tiempo real, disminuyendo la fragmentación institucional y optimizando recursos (SDP, 2024).

En ese marco, la reactivación del SuperCADE Virtual adquiere una función estratégica. No se trata únicamente de ofrecer servicios en línea, sino de crear una experiencia integral para el ciudadano, desde la consulta hasta el trámite finalizado, con trazabilidad, lenguaje claro, interoperabilidad de bases de datos y disponibilidad multicanal. Este rediseño, a su vez, está acompañado por procesos de estandarización normativa, implementación de firma electrónica, automatización de certificados y herramientas de inteligencia organizacional, que permiten medir la eficiencia en tiempo real (SDP, 2024).

Desde la dimensión de seguridad institucional, se proyecta una política de Seguridad Digital, que busca blindar el entorno digital distrital mediante planes de protección de datos, políticas de ciberseguridad y protocolos para prevenir delitos informáticos. Esta apuesta contempla la creación de capacidades técnicas en las entidades, el desarrollo de infraestructura segura y el acompañamiento a servidores públicos en el manejo ético y responsable de la información. De forma articulada, esta línea contribuye a consolidar la confianza ciudadana en los servicios digitales y en el uso responsable de los datos por parte del Estado (SDP, 2024).

El Cierre de la Brecha Digital se asume como una responsabilidad estructural del Distrito, con acciones concretas para garantizar el acceso universal a internet como derecho habilitante para la participación, la educación, el trabajo y la salud. A través de alianzas con operadores privados y articulación con el Gobierno Nacional, el PDD propone lograr la conectividad total de zonas urbanas y rurales, incluyendo la instalación de redes públicas, puntos de acceso gratuito y distribución de equipos tecnológicos. Además, se fortalecen las políticas de alfabetización digital con un enfoque poblacional y territorializado, que permita a niñas, niños, jóvenes, adultos

mayores y personas en condición de discapacidad participar plenamente en el ecosistema digital de la ciudad (SDP, 2024).

Por otro lado, el impulso a una infraestructura de conectividad 5G se materializa mediante ajustes normativos para permitir que mobiliario urbano, redes de alumbrado y postes se utilicen para la instalación de nodos y antenas de última generación. Este proceso tiene como finalidad acercar los servicios digitales a la ciudadanía en espacios públicos, promover entornos urbanos inteligentes y dinamizar la innovación tecnológica en sectores estratégicos como movilidad, seguridad y servicios sociales (SDP, 2024).

En el ámbito de la salud, la telemedicina y la salud digital constituyen uno de los ejes con mayor grado de desarrollo en el PDD. Se proyecta la construcción de una red distrital de salud virtual, soportada en la interoperabilidad de historias clínicas, centros de monitoreo en tiempo real, plataformas de atención remota y algoritmos predictivos para gestionar riesgos sanitarios. Este componente tiene como fin fortalecer la prevención, facilitar el acceso a la atención médica y descongestionar los servicios presenciales, garantizando así una respuesta integral y eficiente del sistema de salud distrital (SDP, 2024).

Tabla 5
PDD 2024–2028 “Bogotá Camina Segura” - Administración Carlos Fernando Galán.

PROGRAMA / LÍNEA ESTRATÉGICA	PROYECTOS	METAS PRINCIPALES
GOBIERNO DISTRITAL DIGITAL	Implementación de plataformas automatizadas y interoperables (incluyendo SuperCADE Virtual); Migración de 70 servicios a la nube.	• Agilizar desde 2024 la digitalización del 100 % de los trámites prioritarios. • Asegurar interoperabilidad completa.
SEGURIDAD DIGITAL	Estrategia de protección de datos personales y prevención del crimen informático; fortalecimiento de ciberseguridad en entidades públicas.	• Implementar plan de seguridad digital en 100 % de entidades. • Reducir brechas de confianza en canales electrónicos.
CIERRE DE BRECHA DIGITAL	Programas de conectividad coordinados con ETB, operadores y Gobierno Nacional; capacitación ciudadana digital intensiva.	• Lograr 100 % de conectividad zonal. • Formar ciudadanos en apropiación digital.

INFRAESTRUCTURA 5G Y URBANA DIGITAL	Regulación urbana para instalar redes 5G en mobiliario público y alumbrado; laboratorios tecnológicos comunitarios.	• Habilitar redes 5G en todos los sectores. • Crear 5 laboratorios urbanos-territoriales TIC.
TELEMEDICINA Y SALUD DIGITAL	Red distrital de telemedicina; interoperabilidad de historia clínica electrónica; sistemas de monitoreo para pacientes crónicos.	• Establecer 100 % de la red de telemedicina. • Integrar datos clínicos digitales y dashboards.

6.2. Análisis destacados de los procesos de empalme interadministrativos en las últimas cuatro alcaldías en el marco de la modernización institucional y la transformación digital.

La evaluación del cumplimiento de las apuestas de modernización institucional y transformación digital requiere no solo una lectura técnica de los resultados operativos, sino también un análisis comparado que permita identificar los grados de continuidad, adaptación o ruptura que se produjeron en el tránsito de una administración a otra. Para ello, resulta indispensable contrastar las líneas estratégicas formuladas en los Planes Distritales de Desarrollo con los informes de gestión al cierre de cada gobierno, ya que estos documentos evidencian con cifras concretas los niveles de implementación, los desafíos encontrados y las decisiones que marcaron el rumbo de la política pública digital en Bogotá. A continuación, se desarrollan tres apartados que corresponden a los cierres administrativos de los años 2015, 2019 y 2023, cada uno de ellos enfocado en analizar los logros, las metas incumplidas y las acciones que fueron heredadas o abandonadas por los gobiernos subsiguientes.

6.2.1. Resultados de gestión y empalme 2015-2016.

El Plan Distrital de Desarrollo 2012–2016, "Bogotá Humana", liderado por Gustavo Petro, formuló una visión de gobierno centrada en el fortalecimiento de lo público como mecanismo de garantía de derechos. En este marco, la modernización institucional se concibió no solo como un conjunto de reformas tecnocráticas, sino como una transformación estructural de la administración pública orientada al servicio de la ciudadanía. Las apuestas se organizaron en

torno a la ampliación y mejoramiento de la RedCADE y SuperCADE, la consolidación del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), el uso de TIC para fortalecer la gestión interinstitucional, y la democratización del acceso a la información mediante datos abiertos (SDP, 2012).

El informe de gestión de 2015 evidencia que se alcanzaron logros importantes en estas líneas. Se habilitaron 125 zonas Wi-Fi gratuitas, con más de 32 millones de conexiones acumuladas, lo que constituyó un avance significativo en la reducción de la brecha digital (Secretaría General, 2015, p. 30). Se implementaron procesos de apropiación social de las TIC en Centros de Inclusión Digital, beneficiando a 60.690 personas con formación en habilidades tecnológicas (p. 29). En cuanto al SAC, más de 80 entidades fueron integradas al sistema, lo que permitió trazabilidad y una reducción del 20% en los tiempos de respuesta a PQRS (SGAM, 2015).

El portal de Datos Abiertos fue fortalecido con la publicación de 120 conjuntos de datos en temas estratégicos como salud, educación, movilidad y finanzas, y se inició una estrategia de promoción del software libre como camino hacia la independencia tecnológica del Distrito. Sin embargo, algunas metas no lograron consolidarse. La digitalización de los 350 trámites previstos en SuperCADE Virtual avanzó parcialmente, sin lograr una cobertura integral. Tampoco se institucionalizaron los programas de alfabetización digital comunitaria ni se desarrolló una normatividad de obligatorio cumplimiento para el uso del software libre (SGAM, 2020).

Con la transición al gobierno de Enrique Peñalosa en 2016, varias de estas apuestas encontraron continuidad, aunque bajo un enfoque distinto. Mientras que Petro apostó por la inclusión digital con enfoque social, Peñalosa reorientó la modernización institucional hacia la eficiencia administrativa y la reorganización sectorial. El PDD 2016–2020 mantuvo el SAC y la RedCADE como estructuras funcionales, pero eliminó programas como ViveLabs y redujo el énfasis en alfabetización comunitaria. Las acciones se centraron en la interoperabilidad, la racionalización del gasto y la integración funcional de entidades (SGAM, 2016) (SDO, 2016).

6.2.2. Resultados del empalme 2019-2020.

Durante el gobierno de Enrique Peñalosa, el fortalecimiento institucional tomó forma a través del proyecto de inversión 1125, "Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública Distrital". Se crearon sectores administrativos nuevos como Gestión Jurídica y Seguridad, y se impulsaron reformas de fondo en el modelo de gestión pública. En términos de TIC, se reportaron más de 70 trámites digitalizados y el desarrollo de lineamientos como el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI), y el Documento Prospectivo de Tendencias Tecnológicas (SGAM, 2019).

El informe de 2019 indica que se consolidó una estrategia de adquisición tecnológica eficiente mediante acuerdos marco de precios, y se certificó la disponibilidad de los sistemas TIC del Distrito por parte del MinTIC. El Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información (MSPI) fue implementado, y el teletrabajo institucionalizó una nueva modalidad que alcanzó a 851 servidores públicos. Además, se logró la certificación de procesos de gestión documental en entidades como la Secretaría General, y se mantuvieron en operación 69 zonas de Wi-Fi público (SGAM, 2019).

Sin embargo, se evidenció una baja institucionalización del enfoque de derechos en la política digital. No se desarrollaron estrategias de alfabetización digital ni se integraron herramientas participativas para la consulta ciudadana digital. El portal de datos abiertos no fue actualizado de forma sistemática y no se reportaron avances en la adopción de software libre. En la transición al gobierno de Claudia López, se mantuvieron varias estructuras como el SAC, los CADE y SuperCADE, y los sistemas de trámites digitales. Además, se retomó la política de datos abiertos y se incorporó una estrategia integral de gobierno abierto, ahora bajo el nombre GABO (SGAM, 2019).

6.2.3. Resultados del empalme 2023-2024

El periodo 2020–2024, bajo la administración de Claudia López, marcó un punto de inflexión con la consolidación de la estrategia de "Bogotá Territorio Inteligente". El PDD estableció una línea de trabajo específica en transformación digital con programas como la Agencia ÁGATA, el desarrollo de plataformas como Chatico, y la creación del Centro de Recursos TIC. Según el informe de gestión 2023, se cumplieron al 100% las metas del proyecto 7872, se implementaron 16 agendas sectoriales de transformación digital, y se ejecutó el Modelo de Seguridad de la Información en todo el sector Gestión (SGAM, 2020).

El portal Chatico registró 284.000 interacciones ciudadanas, mientras que 46.000 personas participaron en presupuestos participativos digitales. La Agencia ÁGATA desarrolló tableros sectoriales con visualización analítica y predicción de riesgos, y se formuló una política pública de gobierno digital como instrumento normativo. No obstante, algunas metas no se cumplieron plenamente. La cobertura total de conectividad rural quedó pendiente, la institucionalización de la telemedicina no se consolidó normativamente y no todas las entidades finalizaron sus agendas sectoriales TIC. Al cierre de 2023, se observaba un ecosistema tecnológico fortalecido pero aún en consolidación (SGAM, s.f.)

Con la llegada de Carlos Fernando Galán, el nuevo PDD "Bogotá Camina Segura" incluye un componente de gobierno digital y modernización institucional centrado en trámites en línea, interoperabilidad y seguridad digital. A pesar de compartir principios funcionales, no se evidencian de momento acciones de continuidad directa respecto a ÁGATA o Chatico, y tampoco se mencionan de forma explícita las agendas sectoriales o la política de "Territorio Inteligente". Si bien se hereda una infraestructura sólida, su sostenibilidad depende de actos administrativos y voluntad política del nuevo gobierno (SGAM, 2023).

7. Resultados

7.1. Análisis comparativos PDD – informes de empalme 2012-2024.

A lo largo de los últimos cuatro períodos de gobierno en Bogotá, las apuestas de modernización institucional y transformación digital han evolucionado desde intervenciones fragmentadas hasta modelos más estructurados y sistémicos. El análisis comparado entre las cuatro administraciones —Petro (2012–2016), Peñalosa (2016–2020), Claudia López (2020–2024) y Carlos Galán (2024–2028)— evidencia una progresiva sofisticación de las capacidades institucionales, acompañada por diferentes grados de madurez digital, sostenibilidad, inclusión y gobernanza participativa. Esta evolución puede describirse con mayor profundidad a partir de los seis indicadores transversales planteados presentados a continuación:

Tabla 6
Análisis Comparativo 2012-2028.

Indicador ↓ / PDD →	2012–2016 “Bogotá Humana”	2016–2020 “Bogotá Mejor para Todos”	2020–2024 “Nuevo Contrato Social”	2024–2028 “Bogotá Camina Segura”
1. Adaptación institucional	Medio – se fortaleció enfoque social, pero con poca innovación tecnológica.	Medio-alto – procesos de Smart City, aún con foco limitado.	Alto – marcos de datos abiertos y servicios digitales en muchos sectores.	Alto – despliegue de plataformas transaccionales y gobernabilidad digital.
2. Inclusión digital	Bajo – iniciativas puntuales sin cobertura ni estrategia sostenida.	Medio – acceso mejorado, capacitaciones iniciales.	Medio-alto – se consolidan programas de formación virtual postcovid (participacionbogota.gov.co, bogota.gov.co).	Alto – portal transaccional + más de 4 300 capacitaciones.
3. Transformación institucional	Bajo – muy incipiente frente a inercias burocráticas.	Medio – se identifican resistencias, pero con poco alcance.	Medio-alto – reingeniería institucional en varios sectores.	Medio-alto – mejora continua, liderazgo visible y cambio cultural.
4. Gobernanza digital	Bajo – digitalización aislada, sin apertura real.	Medio – se estructuran redes y participación territorial.	Alto – más de 22 800 aportes virtuales durante formulación.	Alto – 13 300 aportes al objetivo de gestión pública y transparencia.

5. Madurez digital	Digitalización – digitaliza procesos mínimos.	Reconfiguración – diseño de servicios digitales.	Reconfiguración – se amplían servicios digitales y datos abiertos.	Transformación – integración avanzada con personalización.
6. Interoperabilidad y sostenibilidad	Bajo – silos tecnológicos y falta de coordinación.	Medio – planificación interinstitucional, pero fragmentada.	Medio-alto – interoperabilidad mejorada en salud, educación y servicios.	Alto – enfoque sistémico, TIC integradas con movilidad e inclusión social.

Fuente: elaboración propia

1. Adaptación institucional

Durante la administración de Gustavo Petro, se observó una adaptación institucional de alcance medio. Aunque se avanzó en la centralización de servicios a través de la RedCADE y el fortalecimiento del SAC, el uso de tecnologías permaneció como complemento técnico y no como eje estructural del modelo de gestión. El enfoque social prevaleció, pero con poca innovación organizacional. Con Peñalosa, la adaptación institucional se fortaleció: se reconfiguraron sectores administrativos, se promovió la racionalización de trámites y se consolidó un modelo operativo más enfocado en resultados. El informe de gestión 2019 dio cuenta de una política de adquisiciones TIC eficiente, la implementación de planes estratégicos sectoriales y el inicio de procesos interoperables. En el periodo 2020–2024, bajo Claudia López, se alcanzó un nivel alto de adaptación institucional con la creación de ÁGATA, agendas TIC sectoriales, y la implementación del modelo Bogotá Territorio Inteligente. Finalmente, el PDD de Galán da continuidad a estos procesos desde un enfoque técnico-funcional con un fuerte componente de gobernabilidad digital, centrado en la consolidación de plataformas integradas y servicios interoperables desde el primer año de mandato (Bolay, Pedrazzini, Rabinovich, Catenazzi y García Pleyán, 2005).

2. Inclusión digital

En términos de inclusión digital, el gobierno de Petro desarrolló iniciativas de alfabetización comunitaria y conexión pública gratuita (como las 125 zonas Wi-Fi), pero sin una política sostenida ni institucionalizada. La cobertura fue baja y localizada. La administración de

Peñalosa avanzó con programas de formación inicial y la extensión de zonas Wi-Fi, pero sin planes integrales. Durante la gestión de Claudia López, se consolidaron programas de formación en habilidades digitales, particularmente en el marco de la virtualización educativa postpandemia. Según el IDPAC, más de 4.300 procesos de capacitación fueron implementados entre 2020 y 2023, con énfasis en jóvenes, mujeres y personas mayores (participacionbogota.gov.co). Galán proyecta avanzar desde este punto de partida, combinando formación ciudadana, automatización de servicios y conectividad ampliada, con una oferta pública más robusta (Bolay, Pedrazzini, Rabinovich, Catenazzi y García Pleván, 2005).

3. Transformación institucional

Durante el periodo 2012–2016, el proceso de transformación institucional fue incipiente. Aunque se modernizó la atención presencial y se promovieron modelos abiertos de gestión, no se transformaron estructuras ni se modificaron procesos burocráticos de fondo. Peñalosa, por su parte, impulsó una reingeniería sectorial que incluyó nuevos sectores administrativos y la introducción del PETI. No obstante, se identificaron resistencias internas a la adopción tecnológica, lo que limitó el alcance de la transformación. Claudia López logró una transformación institucional más sustantiva mediante el uso de inteligencia de datos, la consolidación de sistemas de atención digital como Chatico y la operación de dashboards para toma de decisiones en áreas como salud, seguridad y movilidad. Aunque en su fase inicial, el gobierno de Galán proyecta una continuidad parcial con énfasis en liderazgo, eficiencia y cultura digital del servicio público, consolidando un enfoque progresivo de mejora institucional (March y Olsen, 1989).

4. Gobernanza digital

La gobernanza digital fue uno de los aspectos más débiles durante los dos primeros gobiernos. En la Bogotá Humana, la digitalización se promovió de manera instrumental sin abrir canales efectivos de participación electrónica o deliberación digital. Con Peñalosa se estructuraron redes institucionales internas, pero sin componentes claros de control ciudadano. La administración de Claudia López introdujo el programa GABO, consolidando más de 22.800

aportes virtuales durante la formulación del PDD y fortaleciendo la participación digital mediante ejercicios de presupuesto participativo, observatorios ciudadanos y seguimiento en tiempo real (participacionbogota.gov.co). El gobierno de Galán ha dado continuidad a esta línea, reportando en sus primeros meses de gestión más de 13.300 aportes en el marco de los objetivos de gestión pública y transparencia, lo que refleja un nivel alto de gobernanza digital desde la planeación y seguimiento inicial (Criado & Gil-García, 2019).

5. Madurez digital

Durante el periodo 2012–2016, la madurez digital fue básica. Se digitalizaron procesos mínimos, sin avanzar hacia modelos completos de servicios digitales. Peñalosa promovió un rediseño parcial de trámites y la consolidación de bases interoperables, especialmente en hacienda y salud. Con Claudia López se amplió sustancialmente la cobertura digital: más de 500 trámites fueron habilitados en línea, se diseñaron herramientas de autogestión ciudadana, y se promovió la integración de plataformas en áreas clave como salud, movilidad y hacienda. En este contexto, Galán propone una fase de transformación plena: sistemas interconectados, inteligencia institucional integrada, servicios personalizados por perfil ciudadano y seguimiento automatizado de trámites. Su enfoque busca avanzar hacia un modelo de atención 24/7 que permita eliminar barreras administrativas y burocráticas (Janowski, 2015) (Misuraca y Viscusi, 2015).

6. Interoperabilidad y sostenibilidad

La interoperabilidad fue uno de los mayores desafíos durante la administración de Petro, en la que coexistieron múltiples sistemas sin articulación ni lineamientos de integración. Peñalosa introdujo una planificación interinstitucional con avances parciales, aunque aún fragmentados. Claudia López logró fortalecer la interoperabilidad de sistemas en salud, educación y administración general, estableciendo lineamientos de seguridad, privacidad y estándares únicos de arquitectura institucional. El actual gobierno de Galán hereda una infraestructura consolidada y proyecta un enfoque sistémico donde la integración TIC abarque movilidad, inclusión social y participación, con componentes de sostenibilidad presupuestal y

normatividad transversal (Murdha Anggara, Hariyanto, Suhardi, Akhmad Arman y Budi Kurniawan, 2024).

8. Hallazgos

Los resultados del análisis comparado de los Planes Distritales de Desarrollo 2012–2024 y sus informes de gestión muestran que la transformación digital en Bogotá ha operado, de forma principalmente sectorial, sin consolidarse como una política pública transversal e integral de ciudad. Si bien cada administración avanzó en componentes clave; como la digitalización de trámites, la participación ciudadana electrónica o la analítica institucional, estos esfuerzos no se articularon bajo un marco rector común ni contaron con lineamientos de obligatorio cumplimiento para todas las entidades distritales. La Secretaría General de la Alcaldía Mayor, llamada a ser el ente coordinador y articulador de estas transformaciones, ha tenido un rol técnico relevante pero interinstitucionalmente débil, sin los instrumentos normativos ni de gobernanza necesarios para asegurar coherencia entre sectores, continuidad entre gobiernos y sostenibilidad de los logros alcanzados a largo plazo. En particular, se observa una débil interoperabilidad entre los sistemas institucionales, lo cual ha dificultado la gestión integral de la información pública y ha limitado las capacidades de coordinación intersectorial.

Esta debilidad estructural ha derivado en que muchas iniciativas digitales hayan surgido como programas aislados, dependientes del impulso político coyuntural de cada cuatrenio de la alcaldía, y no como parte de una visión de Estado digital de largo plazo. Las plataformas, estrategias y políticas creadas en un gobierno frecuentemente no se transfieren al siguiente o se reformulan sin continuidad, lo que ha limitado el impacto acumulado de la transformación digital sobre la modernización institucional. Solo en el periodo 2020–2024 se evidenció una integración más sólida a través de mecanismos como ÁGATA, agendas sectoriales y participación digital masiva, aunque su sostenibilidad frente a la transición de gobierno sigue siendo incierta. Estos hallazgos permiten confirmar la hipótesis de que la ausencia de una estrategia distrital integral, sumada al ejercicio limitado del rol rector de la Secretaría General, ha afectado la eficacia y continuidad de las políticas de digitalización en Bogotá. A partir de este diagnóstico, se sugiere

como línea futura de investigación el diseño y evaluación de un modelo de interoperabilidad distrital robusto, que permita superar la fragmentación actual de sistemas, consolidar un ecosistema de datos integrados y fortalecer la toma de decisiones públicas con enfoque sistémico, transversal y sostenible.

9. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se analizaron los procesos de transformación digital y modernización institucional desarrollados en Bogotá a través de los últimos cuatro Planes Distritales de Desarrollo (2012–2024), articulando los énfasis programáticos con la evidencia disponible en los informes de gestión de cierre de cada administración. El estudio permitió observar con claridad que, si bien cada gobierno ha avanzado en componentes clave como la digitalización de servicios, la reorganización institucional y la participación ciudadana digital, estos avances han sido fragmentados, con escasa continuidad entre administraciones y sin una política pública transversal y consolidada que estructure la transformación digital como eje del modelo de gobierno distrital.

La pregunta de investigación *¿Cuáles han sido los cambios en los procesos de transformación digital y modernización institucional en la administración distrital a través de los últimos cuatro Planes de Desarrollo Distritales de la ciudad de Bogotá (2012-2024)?* puede responderse con base en los hallazgos sistematizados: se han producido avances importantes, especialmente desde el punto de vista tecnológico y de infraestructura de servicio, pero sin que estos logren consolidarse como un sistema de gobernanza digital coherente, integrado y con visión de largo plazo. En consecuencia, se confirma la hipótesis formulada al inicio de esta investigación: la transformación digital en Bogotá ha sido concebida mayoritariamente como una estrategia sectorial, lo que ha limitado la posibilidad de consolidar una estrategia institucional integral y ha afectado la coherencia y el impacto de las iniciativas en la administración distrital.

Este rezago en articulación institucional se ha visto agravado por el rol aún limitado de la Secretaría General como ente rector del Sistema Distrital de Gestión Pública. A pesar de haber

liderado iniciativas relevantes como el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), la implementación del Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información (MSPI), y la coordinación de plataformas de trámites digitales, su capacidad para integrar transversalmente las acciones de las entidades ha sido insuficiente. La fragmentación de las agendas digitales, sumada a la ausencia de lineamientos de cumplimiento obligatorio en interoperabilidad, ha derivado en un ecosistema tecnológico disperso, donde cada entidad avanza según sus prioridades, capacidades y enfoques particulares.

Este problema estructural ha tenido consecuencias concretas. Iniciativas como ViveLabs, SuperCADE Virtual, la plataforma Chatico, las agendas sectoriales de transformación digital, ÁGATA han tenido alcances significativos, pero sin garantías de continuidad ni integración. A esto se suma que, a pesar de los avances reportados por las administraciones, no se consolidó una arquitectura institucional digital con visión de Estado. Como señalan Villamil, Restrepo y Gómez (2017), el valor de la modernización pública reside en transformar la cadena de valor del Estado: de un modelo reactivo centrado en la tramitología a uno proactivo, orientado por datos, eficiencia y transparencia. En el caso de Bogotá, esta transformación solo se ha iniciado parcialmente, sin que los sistemas de información cuenten con una gobernanza unificada ni con interoperabilidad plena entre plataformas.

Tampoco se ha logrado una modernización institucional basada en el conocimiento, entendida como aquella que permite anticipar necesidades, responder en tiempo real y rediseñar los procesos desde la perspectiva ciudadana. Como se señala en el Plan de Desarrollo Distrital (2020), “la administración debe consolidar una red de servicios que fortalezca la confianza institucional”. Esta afirmación no solo remite a la eficiencia operativa, sino a la necesidad de integrar tecnología, talento humano, datos y participación bajo un marco de gestión orientado al bienestar social. La transformación digital, cuando está orientada por el conocimiento, permite construir gobiernos proactivos, inclusivos y abiertos, capaces de generar resultados tangibles y visibles en la experiencia cotidiana de la ciudadanía (Osborne & Brown, 2013).

En el caso de Bogotá, los gobiernos recientes han realizado esfuerzos relevantes en esa dirección. La consolidación de ÁGATA, la institucionalización del MSPI, la promoción de presupuestos participativos digitales y la mejora en indicadores de madurez digital muestran que es posible avanzar hacia modelos más robustos. Sin embargo, estos logros requieren sostenibilidad normativa, financiera y política. La transparencia no es solo un principio de control ciudadano, sino una condición operativa para la toma de decisiones informadas en tiempo real. En ese marco, el acceso a información estructurada, la calidad de los datos y la capacidad de integración interinstitucional se convierten en condiciones fundamentales para una administración pública moderna (Hernanz, 2011)

Por todo lo anterior, esta investigación permite reafirmar que Bogotá se encuentra en una etapa intermedia de madurez digital, con avances significativos pero sin una transformación estructural consolidada. Se ha transitado de modelos de digitalización mínima a procesos de integración funcional, pero persisten cuellos de botella en interoperabilidad, gobernanza de datos y articulación institucional. Por ello, se propone como línea de investigación futura el diseño de un modelo de interoperabilidad distrital, orientado a articular plataformas, optimizar procesos y garantizar una experiencia ciudadana unificada. Esta propuesta debería incluir una revisión normativa, una arquitectura institucional coordinada por la Secretaría General y una estrategia presupuestal que garantice sostenibilidad a lo largo de los ciclos de gobierno. Solo con una gobernanza digital fortalecida podrá avanzarse hacia un modelo de Estado inteligente, inclusivo y basado en el conocimiento.

10. Recomendaciones

Como resultado de esta investigación se identificó un vacío relevante en torno a la interoperabilidad institucional en el contexto distrital. Si bien los discursos sobre transformación digital han estado presentes de forma constante en los Planes Distritales de Desarrollo entre 2012 y 2024, la evidencia empírica muestra que no se ha logrado establecer un sistema articulado de intercambio de información entre entidades, ni una gobernanza de datos públicos con principios técnicos, normativos y estratégicos claramente definidos. Este hallazgo constituye

un nicho temático de alto valor para ser desarrollado en estudios de segundo nivel académico, particularmente desde un enfoque de análisis de políticas públicas, arquitectura institucional o gestión del conocimiento aplicado a gobiernos locales.

En este sentido, se recomienda avanzar hacia una siguiente fase de investigación que tenga como objetivo el diseño de un modelo de interoperabilidad distrital orientado al fortalecimiento del sistema de gobierno digital de Bogotá, que responda a criterios de eficiencia operativa, integración técnica, accesibilidad para el ciudadano, y sostenibilidad en el tiempo más allá de los ciclos políticos. Esta línea de trabajo permitiría aportar no solo a la consolidación de un Estado inteligente, sino también al diseño de instrumentos normativos e institucionales que aseguren continuidad, escalabilidad y adaptabilidad del ecosistema digital público.

Finalmente,, desde una perspectiva aplicada, se recomienda que futuros procesos de formulación de planes de gobierno en el ámbito distrital incluyan de forma explícita una línea programática de interoperabilidad y gobierno digital como eje estructurante del rediseño institucional, y no solo como un componente sectorial dentro de los capítulos de TIC o atención al ciudadano. Esta recomendación busca incidir en el diseño de políticas públicas con visión de Estado, que integren la infraestructura digital, la analítica institucional, los sistemas de atención, y las herramientas de participación bajo una lógica coherente y con métricas de madurez digital claramente definidas desde el inicio de la planeación.

11. Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de Desarrollo Distrital 2012–2016: Bogotá Humana*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan de Desarrollo Distrital 2016–2020: Bogotá Mejor para Todos*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Plan de Desarrollo Distrital 2020–2024: Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Plan de Desarrollo Bogotá Camina Segura*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/bogota-camina-segura>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arbonés, Á. (2007). *Conocimiento para innovar: cómo evitar la miopía en la gestión de conocimiento*. Ediciones Díaz de Santos.
- Banco Mundial. (2019). *Infraestructura para el desarrollo: Plataforma para una mejor calidad de vida*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/infrastructure/overview>
- Becchetti, L. (2006). Financing innovation: Trodden and unexplored paths. *Cuadernos de Administración*, 19(32), 33–52.
- Bolay, J.-C., Pedrazzini, Y., Rabinovich, A., Catenazzi, A., & García Pleyán, C. (2005). Urban environment, spatial fragmentation and social segregation in Latin America: Where does innovation lie? *Habitat International*, 29(4), 627–645. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2004.05.003>
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. <https://clad.org>
- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://www.constitucioncolombia.com>
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998 – Organización y funcionamiento de entidades del orden nacional*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

- Da Silva, R. B., Jardón, C. M. F., & Avila, L. V. (2021). Effects of structural intellectual capital on the innovation capacity of public administration. *Journal of Technology Management & Innovation*, 16(3), 66–78. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000300066>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Guía para la elaboración de planes de desarrollo territorial 2020–2023*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia_PDT.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Percepción ciudadana sobre el acceso a servicios públicos y trámites en Colombia*. <https://www.dnp.gov.co>
- Función Pública. (2022). *Guía para el empalme de administraciones públicas territoriales 2022*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Función Pública. (s.f.). *Trámites y servicios*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/tramites-y-servicios>
- Gobierno Digital. (2020). *Estrategia de Transformación Digital del Estado*. <https://www.gobiernodigital.gov.co>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Hernanz, J. (2011). *Innovación y dinámicas sociales en la era del conocimiento*. Editorial Universidad de Salamanca.
- Karaulova, M., Shackleton, O., Liu, W., Gök, A., & Shapira, P. (2017). Institutional change and innovation system transformation: A tale of two academies. *Technological Forecasting and Social Change*, 116, 196–207. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.10.018>
- Mejía Quintana, O., & Jiménez, C. (2005). Nuevas teorías de la democracia: De la democracia formal a la democracia deliberativa. *Colombia Internacional*, (61), 12–39.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2020). *Política de Gobierno Digital*. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co>
- Murdha Anggara, S., Hariyanto, A., Suhardi, Arman, A. A., & Kurniawan, N. B. (2024). The development of digital service transformation framework for the public sector. *IEEE Access*, 12, 146160–146189. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2024.3406571>
- OCDE. (2019). *Measuring Public Sector Productivity*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org>
- OCDE. (2020). *The Digital Transformation of Government: People, Process and Policy*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4c1e8aa9-en>
- OCDE. (2023). *Digital Government Index 2023: Advancing the Digital Transformation of the Public Sector*. <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index.htm>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing.
- Sánchez, G. (2009). *América Latina y el Caribe en la economía y sociedad del conocimiento*. CLACSO.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Lineamientos para la transformación digital del Distrito Capital*. <https://www.secretariageneral.gov.co>

- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Informe de empalme 2020–2023*. <https://www.secretariageneral.gov.co/informe-empalme>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). *Manual de servicio a la ciudadanía*. <https://secretariageneral.gov.co/node/285>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Proceso transversal: Gestión del conocimiento y la innovación*. <https://secretariageneral.gov.co>
- Stiglitz, J. E. (2002). Information and the change in the paradigm in economics. *American Economic Review*, 92(3), 460–501.
- Valenti, G. (2008). *Acceso a la información pública en América Latina: Evaluación y desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acceso-a-la-información-pública-en-América-Latina-Evaluación-y-desafíos.pdf>
- Van Noordt, C., & Misuraca, G. (2022). Artificial intelligence for the public sector: Results of landscaping the use of AI in government across the European Union. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101714. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714>