



**Escuela Superior de
Administración Pública**

**Gobierno Abierto e Innovación Pública:
Estrategias para la Transformación de la Administración
Distrital en Bogotá D.C.**

Monografía | Programa de Administración Pública

Autora: Nicol Vanesa Arévalo Pineda

Asesor: José Arévalo Niño

Entrega Final.

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2025

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS.

Este trabajo está dedicado, con todo mi amor y gratitud, a Gerardo, mi compañero de vida. Gracias por ser mi apoyo constante, por sostenerme con tu paciencia, tu cariño y tu confianza absoluta en mí. Gracias por motivarme a seguir este camino académico, por impulsarme a crecer, por celebrar mis logros y por acompañarme incluso en los momentos más exigentes de este proceso. Tu respaldo incondicional ha sido la fuerza que me ha permitido avanzar y creer en mis capacidades, y tu presencia ha sido el refugio donde siempre encuentro ánimo, calma e inspiración.

Con profunda ilusión, dedico este trabajo a Luciana, mi hija, que llega a nuestra vida como la luz más hermosa y poderosa que puedo imaginar. Ella es, desde ya, mi mayor motivación para culminar estos estudios y para convertirme en una administradora pública comprometida, íntegra y capaz de construir un mejor futuro. Este esfuerzo es para ella, para darle ejemplo, para mostrarle que los sueños se alcanzan con disciplina, amor y esperanza, y para estar preparado para acompañarla en el camino de la vida con todo el conocimiento y la fortaleza que ella merece.

Agradezco profundamente a Fredy Martínez García, Ex Gerente de Gobierno Abierto de Bogotá 2020-2024, por la valiosa información, las orientaciones y las indicaciones brindadas durante el desarrollo de este trabajo, pero sobre todo por las conversaciones, reflexiones y debates que me permitieron comprender con mayor profundidad los desafíos y oportunidades del Gobierno Abierto en la ciudad.

Extiendo también mi agradecimiento a Javier Urrea Cuellar, director de Gobierno Bien España, cuyo acompañamiento y guía fueron fundamentales para fortalecer los marcos conceptuales

y teóricos que sustentan este estudio. De igual manera, agradezco a Yesika Santamaría Pérez, integrante del equipo de Gobierno Abierto de Bogotá de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, por su disposición permanente para atender mis inquietudes y por acompañarme en la comprensión del estado actual del modelo en el Distrito.

Finalmente, expreso mi sincero agradecimiento a mi asesor académico José Arévalo Niño, por su orientación metodológica, sus recomendaciones rigurosas y el acompañamiento continuo que hicieron posible el desarrollo académico y técnico de esta Monografía.

RESUMEN.

Este documento analiza la transformación de la Administración Distrital de Bogotá entre 2020 y 2024 a partir del modelo de Gobierno Abierto, integrando transparencia, participación, colaboración y servicios centrados en la ciudadanía. Examina el marco normativo e institucional construido en la ciudad, incluyendo la Directiva Distrital 005 de 2020, los Decretos 189 de 2020 y 575 de 2023, así como políticas públicas de Transparencia, Participación Incidente y Territorio Inteligente, y evalúa cómo estos instrumentos han permitido avanzar hacia una gestión basada en evidencia, datos, innovación pública y corresponsabilidad social. A partir del análisis de los índices ITB, IIP e IGAB, el estudio identifica mejoras consistentes en madurez institucional, capacidades de innovación y prácticas de apertura, aunque persisten brechas sectoriales, diferencias en capacidades digitales y desafíos de articulación interinstitucional. El documento integra un marco teórico robusto (gobernanza colaborativa, innovación pública, valor público y gobernanza inteligente) que permite interpretar los cambios observados y sus limitaciones estructurales. Finalmente, plantea recomendaciones y propuestas estratégicas para fortalecer la sostenibilidad del Gobierno Abierto en Bogotá, consolidar capacidades, mejorar la medición y promover mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Palabras clave.

Gobierno abierto; Innovación pública; Transformación digital; Valor público; Datos abiertos; Transparencia; Participación; Colaboración; Servicios.

ÍNDICE.

Dedicatorias y/o Agradecimientos	2
Resumen.....	4
Palabras clave.....	4
SIGLAS.	7
1. INTRODUCCIÓN.	8
1.1. Contextualización y antecedentes (2011–2024).	8
1.2. Planteamiento del problema.....	9
1.3. Justificación.....	9
1.4. Objetivos.	10
2. MARCO TEÓRICO.	11
2.1. Conceptualización del Gobierno Abierto.....	11
2.2. Innovación Pública y Gobernanza Inteligente.....	13
2.3. Modelos de Gobernanza Colaborativa.	14
2.4. Gobierno Abierto de Bogotá: marco institucional y trayectoria.	14
2.5. Medición de la madurez: IGAB.	14
2.6. Síntesis conceptual.	15
3. METODOLOGÍA.	19
3.1. Enfoque y diseño.....	19
3.2. Población y muestra.	19
3.3. Fuentes e instrumentos.....	19
3.4. Dimensiones y características.	19
3.5. Estructura general de análisis propuesta.	20
3.6. Variables analíticas integradas.	21
4. IDENTIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	24

4.1.	Revisión y análisis contextual de información.	24
4.2.	Resultados de los índices distritales de medición de transformaciones en gobierno abierto de Bogotá.....	30
5.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.	34
5.1.	Diagnóstico de coherencia normativa.	34
5.2.	Análisis comparado del desempeño institucional.....	35
5.3.	Sinergia entre transparencia e innovación (digitalización como palanca de apertura y eficiencia). 38	
5.4.	Persistencia de asimetrías sectoriales y territoriales.	39
5.5.	Factores habilitantes y restrictivos de la transformación abierta.....	41
6.	CONCLUSIONES GENERALES.	48
6.1.	Conclusiones normativas-institucionales.....	48
6.2.	Conclusiones programático-instrumentales.....	49
6.3.	Conclusiones analíticas-conceptuales.....	50
6.4.	Conclusión de síntesis.....	52
7.	RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN BOGOTÁ (2025–2028).....	52
7.1.	Fortalecimiento y sostenibilidad del marco institucional y normativo.	53
7.2.	Acciones estratégicas para transparencia, participación, colaboración y experiencia de usuario. 54	
7.3.	Recomendaciones para la articulación, coordinación y gobernanza.....	55
7.4.	Recomendaciones para el seguimiento, medición y evaluación: hacia un índice mejorado . 56	
7.5.	Recomendaciones para la apropiación ciudadana, la creación de valor público y la transformación de la gestión pública	57
	Referencias.....	59

SIGLAS.

GAB – Gobierno Abierto de Bogotá

IDPAC – Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

IDECA – Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá

IGAB – Índice de Gobierno Abierto de Bogotá

IIP – Índice de Innovación Pública

ITB – Índice de Transparencia de Bogotá

LABCapital – Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá

MIPG – Modelo Integrado de Planeación y Gestión

Monitor GAB – Monitor de Programación y Seguimiento al Plan de Acción del Gobierno Abierto de Bogotá

MRI – Mecanismo de Revisión Independiente (OGP)

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OGP – Open Government Partnership; en español: Alianza para el Gobierno Abierto

OGP Local – Alianza de Gobierno Abierto Local (Programa Subnacional)

PAGAB – Plan de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá

PDD – Plan Distrital de Desarrollo

POT – Plan de Ordenamiento Territorial

PQRSD – Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes y Denuncias

TIC – Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ITAD – Índice de Transformación Abierta Distrital

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Contextualización y antecedentes (2011–2024).

En la última década, la Administración Distrital de Bogotá ha transitado desde enfoques aislados de transparencia hacia un *modelo integral de gobierno abierto*. Hitos tempranos como la consolidación de la Ley 1712 de 2014 (Transparencia y Acceso a la Información Pública), y ejercicios de rendición de cuentas con soporte digital, fueron generando capacidades institucionales y cultura de apertura. Un punto de inflexión lo marca la plataforma *Bogotá Abierta* (2016), iniciativa que propició mecanismos de ideación y consulta en línea, y que preparó a la ciudad para un salto cualitativo en participación e innovación.

Con la aprobación del Plan Distrital de Desarrollo 2020–2024 *Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*, la apertura gubernamental se transformó en apuesta estratégica (Programa 51) y se materializó en la *Directiva Distrital 005 de 2020* y el *Decreto 189 de 2020*, que establecieron lineamientos, gobernanza y responsabilidades para diseñar, implementar, medir y hacer seguimiento al modelo. Este marco dio lugar al *Plan de Acción Distrital de Gobierno Abierto de Bogotá - PAGAB*, que articuló compromisos interinstitucionales en los pilares de *transparencia, participación, colaboración y servicios*, y que permitió coordinar a 47 entidades y 20 alcaldías locales mediante un esquema de seguimiento programado.

En paralelo, Bogotá ingresó al programa subnacional de la *Open Government Partnership – OGP*, asumiendo compromisos verificables y sujetos a monitoreo internacional. La ciudad reforzó, además, su andamiaje de datos y transformación digital con el *Decreto 575 de 2023* (gobernanza e infraestructura de datos) y la consolidación de una plataforma virtual interoperable, incluida la atención omnicanal mediante *Chatbot Chatico*. Finalmente, en 2023 se aplicó por primera vez el *Índice de Gobierno Abierto de Bogotá – IGAB*, para medir las vigencias 2021 y 2022, registrándose un avance agregado de la ciudad en el tránsito de un nivel básico-intermedio hacia uno intermedio-avanzado, con tendencia de mejora anual.

1.2. Planteamiento del problema.

A pesar de los avances normativos y de gestión, la *brecha entre el diseño y la implementación* sigue siendo un desafío. Se observan asimetrías en la adopción de prácticas de apertura entre entidades, y heterogeneidad en la calidad de la participación (incidencia efectiva vs. consultas informativas). La promesa de un gobierno más abierto enfrenta, además, tensiones estructurales: a) fragmentación institucional y variabilidad de capacidades técnico-organizacionales; b) sostenibilidad y continuidad de las iniciativas ante cambios de administración; c) gobernanza de datos (calidad, interoperabilidad, protección y uso ético) como condición habilitante para transparencia, participación inteligente y servicios centrados en el usuario; d) brecha digital y accesibilidad que afectan la equidad en el acceso a canales y a la toma de decisiones; y e) necesidad de medir la transformación en términos de madurez, resultados y valor público con indicadores consistentes a lo largo del tiempo.

En suma, el problema de investigación se formula así: ***¿en qué medida, y a través de qué factores, las estrategias de gobierno abierto e innovación pública implementadas entre 2020 y 2024 han transformado la gestión pública distrital, y cuáles son sus límites y condiciones de sostenibilidad?*** Este interrogante invita a contrastar el marco institucional con la práctica, a analizar la calidad (no solo cantidad) de los mecanismos de apertura y a proponer una ruta de mejora basada en evidencia para el siguiente ciclo de política pública.

1.3. Justificación.

El estudio aporta al campo de la administración pública en al menos tres frentes: 1) sistematiza la experiencia de Bogotá como caso subnacional robusto en políticas de gobierno abierto, útil para la comparación interurbana; 2) integra enfoques de innovación pública, transformación digital y gobernanza colaborativa en una propuesta analítica que pone el énfasis en el valor

público; y 3) contribuye con instrumentos replicables, como matrices de operacionalización y un esquema de medición de transformación, que habilitan el aprendizaje institucional continuo.

1.4. Objetivos.

Objetivo general: Analizar el papel del gobierno abierto y la innovación pública en la transformación de la Administración Distrital de Bogotá entre 2020 y 2024.

Objetivos específicos:

- Examinar el marco normativo, institucional y programático (Directiva Distrital 005 de 2020, Decreto Distrital 189 de 2020, Decreto Distrital 575 de 2023, Plan de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá - PAGAB, Valores de Open Government Partnership – OGP).
- Comparar la implementación en distintos tipos de entidades (secretarías cabeza de sector, adscritas, empresas públicas-mixtas, alcaldías locales).
- Evaluar efectos en transparencia, participación, colaboración y servicios desde la perspectiva de valor público y madurez institucional (Índice de Gobierno Abierto de Bogotá - IGAB).
- Proponer un conjunto de recomendaciones y un índice sintético de transformación abierta para el próximo ciclo de política.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1. Conceptualización del Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto constituye un paradigma emergente de transformación del Estado que redefine las lógicas tradicionales de la gestión pública a partir de la articulación de tres pilares interdependientes: transparencia, participación y colaboración (Oszlak & Kaufman, 2014). Su fundamento normativo y político se orienta a desplazar un modelo jerárquico, cerrado y burocrático hacia un enfoque en el que la ciudadanía es coproductora de valor público, en línea con la perspectiva de la democracia participativa planteada por Pateman (1970).

El Gobierno Abierto supone ir más allá del acceso pasivo a la información: implica apertura interactiva (voz, incidencia, escrutinio) y apertura organizacional (co-creación, gobernanza compartida), lo que coincide con la distinción formulada por Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), quienes sostienen que un gobierno abierto solo existe cuando se habilitan simultáneamente la “visión” (información) y la “voz” (interacción).

En la misma dirección, la literatura latinoamericana enfatiza la capacidad del Gobierno Abierto para redistribuir poder político hacia actores sociales, permitiendo la democratización de la gestión pública mediante mecanismos de co-decisión, co-producción y control ciudadano (Ramírez Alujas, 2018). Desde esta mirada, el Gobierno Abierto no solo es un modelo administrativo: es un proyecto político-democrático de ampliación de derechos y fortalecimiento del espacio público deliberativo.

Un segundo cuerpo teórico relevante es el que vincula el Gobierno Abierto con la innovación pública abierta y la gobernanza inteligente. Criado (2016) sostiene que la innovación pública contemporánea incorpora la experimentación, la participación distribuida, el uso intensivo de datos y la articulación de tecnologías sociales como nuevos factores productivos del Estado.

Para Gascó (2016), el Gobierno Abierto se convierte en una arquitectura institucional que habilita la inteligencia colectiva y el análisis de datos como insumos para diseñar, adaptar y mejorar servicios públicos basados en evidencia. Desde esta perspectiva, el Estado abandona su carácter unidireccional y asume un rol de plataforma, capaz de coordinar flujos de información, conocimiento, capacidades y recursos distribuidos entre múltiples actores.

Esta concepción coincide con la visión de Noveck (2015), quien plantea que la apertura gubernamental incrementa la eficacia en la provisión de bienes públicos cuando las instituciones se conectan con comunidades epistémicas diversas que complementan las capacidades estatales. Así, el Gobierno Abierto se sostiene en una infraestructura que combina datos abiertos, digitalización, inteligencia artificial, análisis y aprendizaje institucional, que se articulan a la trayectoria de Bogotá en los últimos años.

La teoría de la gobernanza colaborativa constituye otro soporte central del Gobierno Abierto. De acuerdo con Ansell y Gash (2008), la resolución de problemas públicos complejos requiere estructuras de gobernanza basadas en la cooperación entre Estado, sociedad civil, academia, sector privado y actores comunitarios. Este modelo se basa en reglas claras, confianza, deliberación inclusiva y corresponsabilidad.

En el contexto bogotano, esta aproximación se profundiza en los planteamientos de los informes de gestión del Modelo GAB (2023) donde se afirma que la cultura de apertura debe sostenerse en plataformas institucionales que habiliten la ideación colectiva, la experimentación social y la incidencia ciudadana, mediante mecanismos como laboratorios cívicos, consultas, presupuestos participativos y sistemas de rendición de cuentas más robustos.

Meijer y Bolívar (2016) agregan que la gobernanza colaborativa produce valor público cuando logra integrar efectivamente capacidades, conocimientos y recursos mediante diversos

arreglos institucionales estables. Así, la colaboración no se limita a interactuar: implica diseñar institucionalidad compartida, acuerdos, estándares, procesos y reglas que ordenan la interacción multi-actor en el largo plazo.

Finalmente, el Gobierno Abierto puede comprenderse como un ensamblaje conceptual tridimensional que articula: a) pilares de apertura (transparencia, participación, colaboración, servicios centrados en el); b) habilitadores estructurales (datos, tecnología, interoperabilidad, capacidades institucionales, innovación pública); y c) resultados esperados (valor público, confianza, legitimidad democrática, eficiencia, inclusión).

La literatura más reciente (OCDE, 2019; Noveck, 2021) insiste en que el Gobierno Abierto solo madura cuando se convierte en un sistema: cuando logra combinar reglas claras, digitalización integrada, mecanismos incidentes de participación, calidad de datos, cultura colaborativa y modelos de evaluación orientados a resultados.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Abierto no es un conjunto de aislados sino un ecosistema de transformación de acciones público-democráticas, cuya medición requiere aproximaciones integrales como el Índice de Gobierno Abierto de Bogotá - IGAB y cuya sostenibilidad depende de consolidar capacidades estables, interoperabilidad institucional, trazabilidad de la incidencia y mecanismos permanentes de aprendizaje colectivo.

2.2. Innovación Pública y Gobernanza Inteligente.

Para *Criado* (2016), la innovación pública abierta, la gobernanza inteligente y las tecnologías sociales redefinen el ecosistema de provisión de bienes públicos. La innovación en el sector público no es únicamente tecnológica: supone rediseño institucional, cambio cultural y gestión de capacidades. La *gobernanza inteligente* combina datos, analítica y participación para orientar decisiones basadas en evidencia y co-producidas con la ciudadanía.

2.3. Modelos de Gobernanza Colaborativa.

Los enfoques de *gobernanza colaborativa* plantean la coordinación entre Estado, sociedad civil, academia y sector privado para resolver problemas complejos. Este arreglo requiere reglas de juego claras (marcos normativos), infraestructura de datos confiable, y mecanismos de deliberación y decisión incidentes. Las *plataformas cívicas* (ejemplo, laboratorios de innovación, presupuestos participativos, consultas y causas ciudadanas) habilitan la inteligencia colectiva y canalizan el conocimiento distribuido.

2.4. Gobierno Abierto de Bogotá: marco institucional y trayectoria.

El *Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá – GAB* se estructura bajo cuatro pilares: transparencia, participación, colaboración y servicios, coordinado por las Secretarías General de la Alcaldía Mayor, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal - IDPAC. La *Directiva Distrital 005 de 2020* y el *Decreto Distrital 189 de 2020* establecieron lineamientos, roles y un esquema de seguimiento a través del Plan de Acción General de Gobierno Abierto de Bogotá - PAGAB.

Entre 2020 y 2024, la ciudad articuló decenas de acciones interinstitucionales y se integró a la OGP con compromisos verificables. La plataforma virtual de GAB y el *Chatbot Chatico* consolidaron la atención omnicanal y facilitaron el acceso a información, trámites y mecanismos de participación. En 2023 se crea y aplica el IGAB (vigencias 2021–2022) como primera medición integral subnacional de madurez en Gobierno Abierto.

2.5. Medición de la madurez: IGAB.

El *Índice de Gobierno Abierto de Bogotá - IGAB* operacionaliza la madurez en Gobierno Abierto mediante una estructura de componentes, categorías e indicadores ponderados que suman

100 puntos. Clasifica a las entidades por niveles (básico, intermedio, avanzado) y permite el seguimiento longitudinal. Como insumo, se nutre de reportes del PAGAB y de instrumentos propios de recolección.

Los resultados agregados de 2021 y 2022 evidencian una mejora anual y proveen una línea base para el siguiente ciclo de política.

2.6. Síntesis conceptual.

El Gobierno Abierto en Bogotá se interpreta como la intersección entre: a) pilares de transparencia, participación, colaboración, servicios; b) habilitadores como datos, tecnología, innovación, capacidades; y c) resultados en valor público, confianza, eficiencia, inclusión. El desafío es alinear arreglos institucionales y recursos con mecanismos de apertura que produzcan cambios observables y sostenibles en la gestión y en la experiencia ciudadana.

El Gobierno Abierto puede entenderse como un modelo de gobernanza, no solo una política o un conjunto de instrumentos, que reconfigura la relación Estado-sociedad a partir de un triángulo dinámico entre pilares, habilitadores y resultados, articulado por una teoría del cambio verificable. En su núcleo, el Gobierno Abierto convoca cuatro pilares complementarios: transparencia, participación, colaboración y servicios centrados en las personas.

Estos pilares no operan de forma secuencial, sino co-evolutiva: la transparencia sin participación tiende a ser informativa, pero no incidente; la participación sin colaboración interinstitucional reproduce la fragmentación; y los servicios sin datos e innovación corren el riesgo de digitalizar la ineficiencia. Por ello, el valor del modelo emerge cuando los pilares se acoplan en rutinas institucionales y ciclos de decisión que convierten la apertura en capacidad pública

Esa articulación requiere habilitadores: datos (calidad, interoperabilidad, trazabilidad), tecnología (plataformas, automatización, analítica), innovación pública (diseño, experimentación, evaluación) y capacidades (talento, gestión del conocimiento, arreglos de coordinación).

En clave de gobernanza inteligente (Criado, Gascó, 2014), estos habilitadores son el sistema operativo del Gobierno Abierto: permiten pasar de la transparencia declarativa a la transparencia útil, de la participación consultiva a la incidencia verificable, de la coordinación informal a la colaboración con resultados y de los servicios transaccionales a servicios proactivos y personalizados. Su función es reducir costos de transacción, cerrar asimetrías de información y dotar de memoria organizacional a la administración

Los resultados (outcomes) tales como valor público, confianza, eficiencia e inclusión, son la referencia de que la apertura se convierte en política de desarrollo institucional y no en un fin en sí mismo. Siguiendo a Moore ya la tradición participativa (Pateman, 1970), la generación de valor público se expresa cuando:

- La ciudadanía comprende y usa la información para escrutar y co-decidir;
- El Estado aprende y adapta su acción a partir de la evidencia;
- Las decisiones públicas aumentan su legitimidad por la trazabilidad de razones, datos y responsabilidades. De esta forma, el Gobierno Abierto no solo “abre” el gobierno, sino que reconfigura la cadena de valor de lo público.

En términos analíticos, la teoría del cambio del Gobierno Abierto puede representarse como una cadena causal:

- a) Entradas (Inputs): reglas y estándares (marcos normativos), datos de calidad, plataformas, equipos y competencias.
- b) Procesos: transparencia activa y comprensible; participación con reglas de incidencia (deliberación, priorización, seguimiento); colaboración interinstitucional y con la sociedad civil; rediseño de servicios basados en evidencia.
- c) Salidas: planes de acción, actas, conjuntos de datos, prototipos, decisiones y servicios ajustados.
- d) Resultados: confianza (percibida y conductual), eficiencia (tiempos, costos, calidad), inclusión (acceso equitativo y cierre de brechas) y valor público (utilidad social y legitimidad de las políticas).

Esta cadena solo es creíble si se cuenta con métricas de madurez y de resultados. De ahí la importancia de aparatos de medición como el IGAB (madurez en pilares), el Índice de Innovación Pública de Bogotá -IIP (capacidades y aprendizaje) y el Índice de Transparencia de Bogotá - ITB (integridad y riesgo), que hacen observables las dinámicas de apertura y permiten incentivos alineados, corregir trayectorias y clarificar la conversación pública en evidencia.

Conceptualmente, estos índices marcan un pasaje desde la evaluación de cumplimiento hacia la evaluación de desempeño y, en la siguiente fase, hacia la evaluación de impacto (resultados), cerrando el circuito entre apertura y valor público.

Aplicado a Bogotá, el modelo se expresa en una arquitectura institucional que combina reglas (Directiva 005 de 2020; Decretos Distritales 189 de 2020 y 575 de 2023), instrumentos programáticos (PAGAB, Monitor GAB, OGP Local) y métricas (IGAB, IIP, ITB). Esta arquitectura permite una doble alineación: vertical (ciudad–sectores–localidades) y horizontal (entre entidades y con actores sociales). A nivel conceptual, la ciudad se mueve desde un Gobierno Abierto informativo hacia uno colaborativo y basado en evidencia, donde la gestión integral del dato y la innovación pública son los puentes que conectan los pilares con los resultados.

El énfasis en servicios, como cuarto pilar, traduce la apertura en experiencia ciudadana, cerrando el círculo entre derechos de acceso, deliberación informada y utilidad concreta de lo público.

La síntesis conceptual que emerge es, por tanto, la de un modelo sistémico de apertura con capacidades:

- Los pilares definen qué transformar (información, voz, cooperación y servicios).
- Los habilitadores definen cómo hacerlo técnicamente y organizacionalmente (datos, tecnología, innovación, capacidades).
- Los resultados definen para qué (valor público: confianza, eficiencia e inclusión).

El desafío teórico-práctico es asegurar la coherencia entre estos planos, evitando tres riesgos clásicos: a) fetichismo del instrumento (plataformas sin incidencia), b) sesgo procedimental (participación sin efectos ni trazabilidad) y c) asimetrías de capacidad (apertura desigual que reproduce brechas). Superarlos exige consolidar una epistemología pública: datos de calidad, metodologías de diseño y evaluación, y gobernanza multiactor con reglas de juego claras.

En conclusión, el Gobierno Abierto en Bogotá puede leerse como la interacción entre pilares, habilitadores y resultados, articulada por métricas y reglas que buscan transformar la manera de producir decisiones y servicios. Cuando esa interacción se institucionaliza, en normas, capacidades y cultura organizacional, la apertura deja de ser un adjetivo del gobierno para convertirse en su método de trabajo: un sistema de confianza sostenido por evidencia, colaboración y resultados públicos verificables.

3. METODOLOGÍA.

3.1. Enfoque y diseño.

Diseño mixto (cualitativo–cuantitativo), descriptivo–analítico, con análisis comparado de casos y explotación secundaria de datos del IGAB.

3.2. Población y muestra.

Población: 47 entidades distritales. Muestra intencional y estratificada por: a) secretarías cabeza de sector, b) entidades adscritas y vinculadas, c) empresas públicas/mixtas.

3.3. Fuentes e instrumentos.

- Revisión documental: normas (Ley 1712 de 2014; Directiva Distrital 005 de 2020; Decretos Distritales 189 de 2020, 555 de 2021, 575 de 2023), planes, informes, PAGAB, reporte IGAB.
- Matriz de operacionalización (pilares por ejes transversales) para codificación y análisis de evidencia.
- Explotación secundaria del IGAB (2021–2022) y triangulación con hallazgos cualitativos.

3.4. Dimensiones y características.

Pilares / Ejes	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
Transparencia	Datos abiertos, interoperabilidad; visualizaciones; trazabilidad.	Pilotos, co-creación, diseño de políticas y rediseño de procesos.	Formación de servidores; alfabetización de	Normativa, roles, coordinación; presupuestos y sostenibilidad.

			datos; ciudadanía digital.	
Participación	Datos abiertos, interoperabilidad; visualizaciones; trazabilidad.	Pilotos, co-creación, diseño de políticas y rediseño de procesos.	Formación de servidores; alfabetización de datos; ciudadanía digital.	Normativa, roles, coordinación; presupuestos y sostenibilidad.
Colaboración	Datos abiertos, interoperabilidad; visualizaciones; trazabilidad.	Pilotos, co-creación, diseño de políticas y rediseño de procesos.	Formación de servidores; alfabetización de datos; ciudadanía digital.	Normativa, roles, coordinación; presupuestos y sostenibilidad.
Servicios	Datos abiertos, interoperabilidad; visualizaciones; trazabilidad.	Pilotos, co-creación, diseño de políticas y rediseño de procesos.	Formación de servidores; alfabetización de datos; ciudadanía digital.	Normativa, roles, coordinación; presupuestos y sostenibilidad.

3.5. Estructura general de análisis propuesta.

El análisis se organiza en tres niveles complementarios, que dialogan con los objetivos específicos de la monografía:

Nivel	Foco analítico	Fuentes principales	Resultado esperado
I. Normativo-institucional	Examinar cómo los marcos legales y de política pública (Directiva 005, Decretos 189 y 575, políticas de Transparencia, Participación y Territorio Inteligente) habilitan o condicionan el modelo GAB.	Normas, políticas y PAGAB.	Mapa de capacidades institucionales y alineación normativa.
II. Programático-instrumental	Analizar la implementación y desempeño de los índices (ITB, IIP, IGAB) como instrumentos de seguimiento y medición de madurez.	Informes y resultados de los tres índices.	Identificación de patrones, avances y brechas en apertura, innovación y servicio.
III. Analítico-conceptual	Contrastar los hallazgos con los marcos teóricos de gobierno abierto, innovación pública y valor público (Oszlak & Kaufman, Gascó, Ramírez-Alujas, Criado).	Marco teórico y literatura base.	Interpretación integrada de la transformación distrital (2020–2024).

3.6. Variables analíticas integradas.

Las variables se agrupan en tres bloques conceptuales interrelacionados: conceptuales, técnico-operativas y normativo-institucionales, en coherencia con el enfoque mixto propuesto en la metodología del documento.

a) Variables conceptuales.

Variable	Descripción	Referente teórico
Valor público	Capacidad de generar confianza, eficiencia y legitimidad a partir de la apertura y la innovación.	Moore (1995), Ramírez-Alujas (2011).
Madurez institucional	Nivel de consolidación del modelo de gobierno abierto medido en sus pilares (transparencia, participación, colaboración, servicios).	IGAB, Criado & Gascó (2019).
Innovación pública	Transformación organizacional y digital de procesos mediante prácticas colaborativas y experimentación.	Mulgan (2007), IIP (2023).
Gobernanza inteligente	Integración de datos, tecnología y participación para decisiones basadas en evidencia.	Meijer, Bolívar & Criado (2018).
Co-creación / colaboración	Nivel de interacción y corresponsabilidad entre instituciones y ciudadanía.	Torring et al. (2016).

b) Variables técnico-operativas.

Variable	Definición operacional	Fuente de información
Uso de TIC y datos abiertos	Implementación de herramientas digitales, interoperabilidad y calidad de datos.	IGAB (2021–2022), Decreto 575/2023.
Capacidad de innovación institucional	Existencia de equipos, procesos, resultados y gestión del conocimiento en innovación.	IIP (2019–2023).
Gestión de transparencia e integridad	Nivel de visibilidad, control y sanción en la gestión pública.	ITB (2018–2023), Decreto 189/2020.
Incidencia y participación ciudadana	Mecanismos de consulta, deliberación y co-decisión implementados.	Política de Participación Incidente (2023), IGAB.
Transformación digital de servicios	Rediseño de trámites, accesibilidad y satisfacción ciudadana.	IGAB, Política de Territorio Inteligente.

Variable	Definición operacional	Fuente de información
Gestión de conocimiento y aprendizaje	Procesos sistemáticos de formación, documentación y evaluación.	IIP, PAGAB.

c) Variables normativo–institucionales.

Variable	Referente	Dimensión de análisis
Articulación normativa	Directiva 005/2020, Decretos 189/2020 y 575/2023	Coherencia y alineación entre instrumentos.
Arreglos de gobernanza	Modelo GAB, PAGAB, OGP Local, POT	Coordinación interinstitucional y sostenibilidad.
Rendición y control social	Políticas de Transparencia y Participación	Mecanismos de seguimiento y accountability.
Infraestructura de datos y analítica	Decreto 575/2023	Uso estratégico de datos y evidencia.

d) Ejes transversales de análisis.

Estos ejes permiten integrar las variables anteriores en una lectura comparada y dinámica:

Eje transversal	Pregunta orientadora	Indicadores derivados
Transformación digital y datos	¿Cómo la digitalización potencia transparencia y servicios?	Nivel de interoperabilidad, número de datasets abiertos, calidad de datos.
Innovación y aprendizaje organizacional	¿Cómo se fortalecen las capacidades institucionales para innovar?	Existencia de equipos de innovación, gestión de conocimiento, proyectos piloto.
Incidencia y colaboración	¿Qué tanto influyen las prácticas participativas en decisiones públicas?	Mecanismos con resultados verificables, co-creación con sociedad civil.
Valor público y sostenibilidad	¿Cómo se traduce la apertura en legitimidad y resultados sostenibles?	Indicadores de confianza ciudadana, continuidad institucional, resultados del IGAB.

e) Articulación con los índices (fuentes empíricas).

Índice / Fuente	Variables observables	Relación con dimensiones
ITB (Índice de Transparencia de Bogotá)	Visibilidad, Institucionalidad, Control y Sanción.	Transparencia, colaboración, fortalecimiento de capacidades.
IIP (Índice de Innovación Pública)	Capacidad, Procesos, Resultados, Conocimiento.	Innovación institucional, aprendizaje, gobernanza.
IGAB (Índice de Gobierno Abierto de Bogotá)	Transparencia, Participación, Colaboración, Servicios.	Madurez y transformación integral del modelo GAB.

f) Resultado esperado de la fase analítica.

- Marco interpretativo: integrar los hallazgos de los tres índices con el marco conceptual (valor público, madurez institucional, gobernanza colaborativa).
- Análisis comparado: identificar convergencias, tensiones y brechas entre diseño normativo y práctica empírica.
- Síntesis explicativa: determinar factores habilitantes y limitantes de la transformación abierta (2020–2024).
- Propuesta metodológica: construir un *Índice de Transformación Abierta Distrital* con base en las variables integradas y ponderadas.

g) Procedimiento y análisis.

- Fase 1 – Recolección: revisión sistemática de documentos y normativa; diseño y aplicación de entrevistas.
- Fase 2 – Codificación: matriz de evidencias por dimensión y eje; fichas de caso por tipo de entidad.
- Fase 3 – Análisis: comparación intra–e inter–caso; triangulación con puntajes IGAB (2021–2022).

- Fase 4 – Síntesis: hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones; propuesta de Índice de Apropiación y Transformación del Gobierno Abierto.

h) Consideraciones éticas y limitaciones.

Resguardo de datos; respeto a reserva y hábeas data. Limitaciones: variabilidad en calidad y actualización de fuentes; posible sesgo de reporte; diferencias de madurez entre entidades.

4. IDENTIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

4.1. Revisión y análisis contextual de información.

Desde 2020 Bogotá consolidó un ecosistema de gobierno abierto que integra instrumentos normativos (Directiva Distrital 005 de 2020; Decretos Distritales 189 de 2020 y 575 de 2023), políticas públicas (Transparencia e Integridad; Participación Incidente; Bogotá Territorio Inteligente) y arreglos institucionales (PAGAB–IGAB; OGP Local; modelo de gobernanza del POT). Este andamiaje persigue pasar de la publicación de información a incidencia ciudadana, colaboración e inteligencia de datos, con capacidades para seguimiento, evaluación y toma de decisiones basadas en evidencia.

El siguiente análisis caracteriza cada componente con foco en su propósito, diseño operativo y valor de cambio, y examina cómo redefinir los vínculos entre Administración Distrital y ciudadanía en clave de transparencia, participación, colaboración y servicios.

a) Normas (directiva y decretos).

Desde el año 2020, Bogotá ha desarrollado un conjunto de normativas orientadas a consolidar una gestión pública más abierta, transparente y colaborativa. A través de instrumentos como decretos, directivas y circulares distritales, se han establecido marcos generales y lineamientos que permiten a las entidades del Distrito adelantar acciones comunes en torno a las apuestas del Gobierno Abierto de Bogotá (GAB).

Estas disposiciones configuran un entramado normativo coherente que busca institucionalizar la apertura, fortalecer la integridad y promover la innovación pública como ejes estructurantes de la transformación del modelo de gobernanza distrital.

Cuadro 1. Análisis de normas distritales del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB)

Norma	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio - Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
Directiva Distrital 005 de 2020 (Gobierno Abierto de Bogotá)	Fijar directrices y compromisos de Gobierno Abierto, integrados en un plan de acción intersectorial con horizonte bianual basado en los pilares de transparencia, participación, colaboración y servicios.	- Lineamientos para que las entidades asuman compromisos y reporten avances. - Seguimiento e informes institucionales alineados al PAGAB.- Conexión con estrategias distritales y políticas de innovación y rendición de cuentas.	Elevar la apertura de práctica aislada a política interinstitucional con medición, integrando compromisos y resultados en torno al valor público y la corresponsabilidad.	Promueve la apertura de información, la deliberación y la co-creación con la ciudadanía en servicios, trámites y problemáticas públicas sustantivas.
Decreto Distrital 189 de 2020 (Transparencia, Integridad y Anticorrupción)	Establecer lineamientos generales de transparencia, integridad y medidas anticorrupción aplicables a las entidades distritales.	- Apertura de agendas públicas y hojas de vida de servidores.- Creación del inventario distrital de estudios e investigaciones.- Estándares de integridad articulados con el modelo de Gobierno Abierto.	Consolidar un piso ético e institucional de integridad que habilite el control social, la trazabilidad de las decisiones y la confianza ciudadana.	Fortalece la vigilancia ciudadana, reduce las asimetrías de información y estandariza la publicidad activa para promover la rendición de cuentas efectiva.
Decreto Distrital 575 de	Definir los componentes de la	- Reglas de interoperabilidad y	Transforma el enfoque de “datos abiertos”	Viabiliza la colaboración data-

Norma	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio - Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
2023 (Infraestructura y Gobernanza de Datos)	Infraestructura Distrital de Datos y su modelo de gobernanza para el uso y reuso de la información pública.	calidad de datos.- Roles de gobierno del dato y estándares de gestión del ciclo de vida.- Articulación con la toma de decisiones basadas en evidencia y con la Política de Territorio Inteligente.	hacia una gestión integral del dato que incluye seguridad, analítica y evidencia para la toma de decisiones, fortaleciendo los servicios proactivos.	<i>driven</i> entre el sector público, la academia y la sociedad civil, promoviendo una rendición de cuentas técnica y trazable.

b) Políticas públicas distritales.

Las políticas públicas distritales en Bogotá se establecen mediante procedimientos institucionales formales y constituyen instrumentos estratégicos para la implementación de agendas de gobernanza a largo plazo. En la actualidad, se han identificado al menos tres políticas especialmente relevantes para el desarrollo del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB), ya que incorporan principios, objetivos y acciones alineadas con los diferentes pilares y ejes transversales del gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración e innovación).

Estas políticas no solo fortalecen la capacidad institucional del Distrito, sino que también promueven la interacción permanente entre el Estado, la ciudadanía, la academia y el sector privado en la construcción de valor público y confianza social.

Cuadro 2. Análisis de Políticas Públicas Distritales asociadas al Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB)

Política Pública	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio / Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
<p>Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y Cero Tolerancia con la Corrupción</p>	<p>Fortalecer las instituciones distritales y mitigar el impacto de prácticas corruptas mediante un enfoque preventivo y de cultura de la integridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejes de transparencia activa, integridad organizacional y control social. - Articulación directa con el modelo de Gobierno Abierto y con el Decreto 189 de 2020. - Promueve la construcción de entornos éticos y responsables en la gestión pública. 	<p>Posiciona la integridad como condición habilitante del valor público y la confianza ciudadana, transformando la ética institucional en un activo estratégico del gobierno abierto.</p>	<p>Institucionaliza canales de denuncia y veeduría ciudadana, fortaleciendo la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil en el seguimiento y control de la gestión pública.</p>
<p>Política Pública de Participación Incidente (actualización 2023)</p>	<p>Garantizar la eficacia del derecho a participar con incidencia real en decisiones públicas y asignación de recursos, según el Decreto 477 de 2023 (actualiza el Decreto 503 de 2011).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Define mecanismos de deliberación, consulta y priorización de temas. - Incluye garantías de cumplimiento e indicadores de incidencia. - Cubre las 20 localidades con procesos masivos de concertación y seguimiento participativo. 	<p>Transforma la “participación informativa” en una participación con efectos, basada en co-decisión y cofinanciación de iniciativas, fortaleciendo la gobernanza territorial.</p>	<p>Reconfigura la relación entre sector, localidad y comunidad, instaurando reglas de incidencia, corresponsabilidad y seguimiento ciudadano a las decisiones y presupuestos públicos.</p>
<p>Política Pública “Bogotá, Territorio Inteligente” (2023–2032)</p>	<p>Integrar actores y capacidades para el uso estratégico de tecnología, datos e innovación orientada al bienestar ciudadano y la toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejes sobre gobernanza de datos, analítica avanzada y adopción tecnológica. - Promueve la innovación pública como motor de 		

Política Pública	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio / Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
	basadas en evidencia.	desarrollo territorial. - Alinea los principios de Gobierno Abierto con la transformación digital.		

c) Marcos institucionales.

Bogotá ha desarrollado una serie de marcos institucionales que fortalecen la implementación, articulación y seguimiento del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB). Estos instrumentos se basan en estándares nacionales e internacionales de gobierno abierto y le permiten a la ciudad coordinar y sincronizar la ejecución de acciones comunes y transversales entre entidades distritales, la ciudadanía y actores sociales.

Así mismo, establecen mecanismos de monitoreo, medición y evaluación a través de índices e instrumentos especializados que orientan la gestión por resultados, la rendición de cuentas y la generación de valor público.

Cuadro 3. Análisis de marcos institucionales del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB)

Instrumento / Marco institucional	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio / Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
Plan de Acción General de Gobierno Abierto de Bogotá	El PAGAB funciona como instrumento de planeación y seguimiento del	- 92 acciones en 47 entidades del Distrito. - Basado en los	Transición del seguimiento administrativo a una gestión por resultados	Refuerza la vigilancia ciudadana, la deliberación pública y la innovación

Instrumento / Marco institucional	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio / Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
(PAGAB) e Índice de Gobierno Abierto de Bogotá (IGAB)	modelo GAB; el IGAB como medición anual de madurez institucional (línea base 2021–2022).	cuatro pilares del gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración y servicios. - Integrado a principios de apertura y seguimiento con enfoque de resultados.	de apertura, con el Monitor GAB e incentivos institucionales. Resultados: mejora distrital de 62 a 67 puntos (2021–2022), destacando el fortalecimiento de la transparencia y el avance de la colaboración.	colaborativa entre instituciones, ciudadanía y sociedad civil organizada.
OGP Local Bogotá (Compromisos internacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto – AGA/OGP)	Co-crear compromisos entre gobierno y sociedad civil, alineados con los estándares internacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).	- Seis compromisos internacionales integrados al esquema de seguimiento del PAGAB. - Enlace directo con políticas de transparencia, participación e innovación pública.	Ancla la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la protección del espacio cívico a una agenda global de apertura y democracia participativa.	Amplía el perímetro de control social y consolida estándares internacionales de co-creación y evaluación ciudadana en la gestión pública distrital.
Modelo de Gobernanza del POT (Esquema de convergencia, participación territorial y seguimiento)	Diseñar un esquema de convergencia institucional que articule la planeación, el sistema de participación territorial y los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del POT, fortaleciendo las escalas regional, distrital y local.	- Basado en el Centro de Gobierno (Decreto Distrital 555 de 2021) como primera instancia decisoria. - Asigna funciones de liderazgo, priorización presupuestal, seguimiento y rendición de cuentas. - Integra el Sistema Territorial de Participación y mecanismos de	Transforma la planeación territorial en un circuito de decisión basado en evidencia, apoyado en el expediente distrital, indicadores y tableros de control. Promueve la socialización y la consulta ciudadana como parte de la gestión territorial.	Ancla la incidencia ciudadana a proyectos y actuaciones estratégicas, fortaleciendo la articulación entre niveles institucionales y la participación en todas las escalas del territorio.

Instrumento / Marco institucional	Objetivo / Propósito	Elementos – Características principales	Propuesta de cambio / Valor agregado	Ámbito de relacionamiento institucional y ciudadano
		diálogo multiescalar.		

4.2. Resultados de los índices distritales de medición de transformaciones en gobierno abierto de Bogotá.

A continuación, se presentan los principales resultados, características y hallazgos tanto cuantitativos como cualitativos, de los índices distritales aplicados en Bogotá que miden de manera directa o indirecta la implementación del modelo de Gobierno Abierto. Estos instrumentos, previamente referenciados en los cuadros institucionales, permiten evaluar los grados de avance, madurez e institucionalización del Gobierno Abierto en el Distrito Capital. Cada índice aporta una lectura complementaria: el Índice de Transparencia de Bogotá - ITB, el Índice de Innovación Pública - IIP y el Índice de Gobierno Abierto de Bogotá - IGAB) constituyen mediciones integradas que revelan no solo el nivel de cumplimiento normativo y programático, sino también las capacidades, habilitantes y esfuerzos organizacionales que las entidades distritales han desarrollado de manera conjunta.

En conjunto, estos instrumentos permiten observar cómo Bogotá transita desde una etapa de adopción de buenas prácticas hacia la formalización de una política general de Gobierno Abierto, sustentada en la transparencia, la colaboración interinstitucional, la innovación pública y la participación ciudadana con incidencia real.

a) ITB – Índice de Transparencia de Bogotá (2018–2019 vs 2022–2023).

El ITB mide riesgo de corrupción en tres factores: Visibilidad, Institucionalidad, Control y Sanción, con sub-indicadores de divulgación de información, gestión administrativa-

presupuestal, trámites y servicio, PQRS, rendición de cuentas, control social e institucional, entre otros. La medición 2018–2019 mostró mejora general con salto notable en “Control y sanción”, mientras “Visibilidad” avanzó levemente; la versión 2022–2023 actualiza metodología, mapea niveles de riesgo y cubre 36 entidades).

Cuadro 4. Índice de Transparencia de Bogotá (2018–2019 vs 2022–2023).

Pilar / Eje	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
Transparencia	2018–2019: Publicación activa (Ley 1712) y presupuestos; avance modesto en Visibilidad. 2022–2023: Publicación estandarizada de datos, trámites y PQRS; mapa de riesgo por factor.	2018–2019: Ajustes en prácticas de divulgación/contratación para mitigar riesgos. 2022–2023: Actualización metodológica e identificación de retos por factor.	2018–2019: Impulso a control y sanción. 2022–2023: Énfasis en integridad/ética/anticorrupción.	2018–2019: Coordinación con entes de control, rendición de cuentas. 2022–2023: Articulación de 36 entidades (central y descentralizado).
Participación	2018–2019: PQRS y audiencias como canales digitales. 2022–2023: Participación y colaboración ciudadana explícitas.	2018–2019: Mecanismos de control social. 2022–2023: Buenas prácticas para incidencia ciudadana.	2018–2019: Capacidades básicas para PQRS y audiencias. 2022–2023: Competencias reforzadas para seguimiento y rendición.	2018–2019: Roles para atención a ciudadanía. 2022–2023: Protocolos y responsabilidades más claras.
Colaboración	2018–2019: Primeras prácticas de datos abiertos. 2022–2023: Mayor estandarización y reutilización.	2018–2019: Cooperación puntual con sociedad civil/entes de control. 2022–2023: Alianzas para mejora por factor.	2018–2019: Capacitación en divulgación y control. 2022–2023: Cultura ética transversal.	2018–2019: Mesas para visibilidad y control. 2022–2023: Coordinación intersectorial para planes de mejora.

Pilar / Eje	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
Servicios	2018–2019: Divulgación de trámites y servicios. 2022–2023: Catálogos y trazabilidad mejoradas.	2018–2019: Estandarización informativa. 2022–2023: Optimización de procesos con impacto en tiempos/calidad.	2018–2019: Capacidades mínimas de servicio. 2022–2023: Formación en atención y uso de datos para mejora.	2018–2019: Rutas de servicio definidas. 2022–2023: Protocolos interáreas para trámites y PQRS.

b) IIP – Índice de Innovación Pública (2019 vs 2023).

El IIP tiene 4 componentes: Capacidad institucional, Procesos/Prácticas, Resultados y Gestión del Conocimiento; el diseño 2019 se validó con piloto y academia; en 2023 mantiene 4 componentes con 14 variables, 34 indicadores y 39 preguntas, participación de 70 entidades, captura en Kobo y visualización con Python- Dash; puntaje de ciudad: 36,7 (2019) - 41,28 (2021) y 45,02 (2023), superando la meta del cuatrienio.

Cuadro 5. Índice de Innovación Pública (2019 vs 2023)

Pilar / Eje	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
Transparencia	2019: Gestión del conocimiento incipiente. 2023: Captura digital (Kobo) y tableros; mayor trazabilidad. Índice de Innovación pública Bo...	2019: 4 componentes definidos. 2023: 4 comp./14 var./34 ind./39 preg.; consolidación de prácticas. Índice de Innovación pública Bo...	2019: Capacidades iniciales. 2023: Participación ampliada y gestión del conocimiento más robusta. Índice de Innovación pública Bo...	2019: Piloto y validación académica. 2023: Lineamientos operativos estandarizados y soporte central. Índice de Innovación pública Bo...
Participación	2019: Herramientas básicas de co-creación. 2023: Procesos con énfasis en co-diseño mediado por TIC.	2019: Procesos para identificar retos/ideas. 2023: Cultura y liderazgo para innovar; experimentación.	2019: Formación puntual. 2023: Capacitación sistemática y gestión del conocimiento asociada a resultados.	2019: Roles incipientes de innovación. 2023: Institucionalización y acompañamiento de LABCapital.

Pilar / Eje	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
		Indice de Innovacion publica Bo...	Indice de Innovacion publica Bo...	Indice de Innovacion publica Bo...
Colaboración	2019: Interoperabilidad limitada. 2023: Visualizadores y datos para coordinación interinstitucional. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Adaptación de referentes. 2023: Benchmark distrital y réplica de buenas prácticas. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Capacidades dispersas. 2023: Comunidad de práctica y apoyo metodológico. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Gobernanza emergente. 2023: Protocolos y guías de medición estandarizadas. Indice de Innovacion publica Bo...
Servicios	2019: Prototipos digitales. 2023: Innovaciones implementadas con mejoras en calidad/eficiencia. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Diseño enfocado en problemas. 2023: Seguimiento a implementación, beneficios y ahorros. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Capacitación en diseño. 2023: Capacidades para implementar y evaluar impacto. Indice de Innovacion publica Bo...	2019: Protocolos parciales. 2023: Ciclo de innovación institucionalizado y medido. Indice de Innovacion publica Bo...

c) IGAB – Índice de Gobierno Abierto de Bogotá (2021 vs 2022).

El IGAB mide madurez anual en cuatro componentes: Transparencia, Participación, Colaboración, Servicios– con puntajes 0–100 y desagregación en variables, categorías e indicadores; primera aplicación con 46 entidades reportó 62 puntos en 2021 y 67 en 2022, con más entidades en nivel “avanzado”. Contempla categorías como “Datos abiertos”, “Rendición e integridad”, “TICs para la transparencia”; en Servicios incluye “Transformación digital (30%)”, y en Participación “Democracia digital (33,3%)”.

Cuadro 6. Índice de Gobierno Abierto de Bogotá (2021 vs 2022)

Pilar / Eje	Apropiación y transformación digital	Innovación pública e institucional	Fortalecimiento de capacidades	Arreglos institucionales
Transparencia	2021→2022: Uso de TIC y datos abiertos para transparencia. Resultados IGAB versión 2 (2)	Proyectos tecnológicos (Big Data, etc.) para informar mejor a ciudadanía. Resultados IGAB versión 2 (2)	Mejora de madurez y cierres de brecha en datos e integridad. Resultados IGAB versión 2 (2)	Coordinación con PAGAB; lineamientos comunes. Resultados IGAB versión 2 (2)
Participación	2021→2022: Democracia digital y plataformas participativas. Resultados IGAB versión 2 (2)	Estrategias de incidencia y co-diseño con ciudadanía. Resultados IGAB versión 2 (2)	Capacidades para participación sostenida y retroalimentación.	Protocolos y roles para articulación con actores sociales.
Colaboración	2021→2022: Herramientas digitales para colaboración interinstitucional.	Proyectos colaborativos con TIC para resolver problemas.	Redes de práctica y aprendizaje entre entidades.	Gobernanza GAB: Coordinación, mesas técnicas y validación con sociedad civil. Resultados IGAB versión 2 (2)
Servicios	2021→2022: Transformación digital de trámites/servicios (peso 30%). Resultados IGAB versión 2 (2)	Rediseño de servicios con enfoque usuario.	Capacidades de diseño/operación de servicios centrados en ciudadano.	Integración misional-TI para mejora continua.

5. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.

5.1. Diagnóstico de coherencia normativa.

El marco normativo del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá – GAB presenta un alto nivel de coherencia y alineación entre los instrumentos que lo conforman. La Directiva Distrital 005

de 2020, el Decreto Distrital 189 de 2020, el Decreto Distrital 575 de 2023 y las políticas públicas distritales de Transparencia, Participación Incidente y Territorio Inteligente, constituyen un entramado legal y programático que articula principios de apertura, integridad y gobernanza de datos.

En primer lugar, la Directiva 005 de 2020 fija los lineamientos para la institucionalización del modelo, estableciendo el Plan de Acción de Gobierno Abierto - PAGAB como el instrumento rector. Este documento funciona como el eje articulador entre las entidades distritales y las líneas de política pública. A su vez, el Decreto 189 de 2020 consolida la Política Pública de Transparencia e Integridad, creando un marco ético y operativo que garantiza la implementación del GAB en clave de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas.

Por su parte, el Decreto 575 de 2023 introduce un nuevo componente de coherencia mediante la creación de la Infraestructura Distrital de Datos, la cual vincula el gobierno abierto con la transformación digital y la toma de decisiones basadas en evidencia. Este instrumento complementa la dimensión tecnológica del modelo, integrando políticas de interoperabilidad, calidad del dato y uso ético de la información.

Las políticas públicas de Participación Incidente y Bogotá Territorio Inteligente refuerzan esta coherencia al ampliar los espacios de incidencia ciudadana y alinear los objetivos de apertura con la innovación pública y la inteligencia territorial. En conjunto, este marco normativo se caracteriza por su integración funcional, su enfoque sistémico y su vocación de sostenibilidad, aunque todavía enfrenta desafíos de implementación homogénea entre entidades del nivel central, descentralizado y local.

5.2. Análisis comparado del desempeño institucional.

El desempeño institucional del Distrito, medido a través de los tres principales índices (ITB, IIP e IGAB), evidencia avances significativos en los últimos años, aunque con ritmos diferenciados entre pilares y entidades.

a) Índice de Transparencia de Bogotá.

Entre 2018–2019 y 2022–2023, el ITB registró una mejora en el promedio general de riesgo, con un avance notable en el factor Control y Sanción, que refleja una institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas y control social. Sin embargo, persisten brechas en el componente de Visibilidad, donde algunas entidades mantienen rezagos en la publicación oportuna y accesible de la información.

Este índice demuestra un fortalecimiento de la transparencia como práctica estructural, aunque aún predomina una lógica de cumplimiento formal en algunas áreas.

b) Índice de Innovación Pública.

El IIP mostró un crecimiento sostenido entre 2019 (36,7 puntos) y 2023 (45,0 puntos), consolidándose como una herramienta de aprendizaje institucional. Las entidades fortalecieron sus procesos de innovación, pasando de la experimentación inicial a la institucionalización de equipos, metodologías y mecanismos de gestión del conocimiento.

El aumento en la participación interinstitucional (70 entidades) y el uso de plataformas digitales reflejan una mayor apropiación de la innovación como capacidad transversal. No obstante, la variabilidad entre sectores indica que la innovación aún depende de liderazgos institucionales específicos y no de un ecosistema completamente consolidado.

c) Índice de Gobierno Abierto de Bogotá.

El IGAB alcanzó un puntaje promedio de 62 en 2021 y 67 en 2022, con una tendencia positiva hacia la madurez institucional. Los mayores avances se registraron en los pilares de Servicios (transformación digital de trámites y atención al ciudadano) y Participación (uso de plataformas de democracia digital). Los desafíos persisten en Colaboración, donde la articulación entre entidades y actores sociales requiere mayor integración.

El IGAB revela una progresiva convergencia entre apertura y eficiencia administrativa, posicionando a Bogotá como un referente subnacional en la medición de madurez institucional.

d) Patrones comunes.

El análisis comparado permite identificar tres patrones transversales:

- **Incremento sostenido en madurez institucional:**

El IGAB muestra un salto de 62 (2021) a 67 (2022) a nivel ciudad (más de 5 puntos), con un corrimiento de entidades hacia niveles superiores de madurez: en 2021 había 8 avanzadas, 22 intermedias y 11 básicas; en 2022 pasa a 13 avanzadas, 24 intermedias y 4 básicas, lo que indica un ensanchamiento del “*bloque medio-alto*” del sistema de apertura institucional.

- **El IIP confirma el aprendizaje organizacional:**

La ciudad crece de 36,7 (2019) a 41,28 (2021) a 45,02 (2023) y supera la meta del cuatrienio, con 70 entidades participantes (69 en ranking), y mejoras por componente (ejemplo, Capacidad

institucional 49,79; Gestión del conocimiento 47,93). Esto sugiere que las entidades no solo diseñan, sino que gestionan y sistematizan innovaciones.

Detrás de estos avances hay andamiaje institucional: el PAGAB estructura 92 acciones en 47 entidades, con instrumentos de seguimiento (ejemplo el Monitor GAB) y acciones de posicionamiento, formación y plataformas digitales (GABO, ChatBot “Chatico”), lo cual facilita estandarización y escalamiento.

Ejemplo ilustrativo: la dimensión Transparencia del IGAB sube de 65 a 72 entre 2021 y 2022; y la colaboración mejora +7 puntos, confirmando que las reglas y rutinas de apertura se están internalizando.

- **Lectura de conjunto:**

Los datos de IGAB (madurez) e IIP (capacidad y gestión del conocimiento) sugieren que la madurez institucional no es solo cumplimiento normativo, sino mejora de capacidades, aprendizaje y gobernanza más consistente.

5.3. Sinergia entre transparencia e innovación (digitalización como palanca de apertura y eficiencia).

El IGAB evidencia cómo la tecnología y los datos potencian la transparencia: la categoría “Rendición de cuentas e integridad” lidera con 75,2 puntos, seguida de “Datos abiertos” (58,1) y “TICs para la transparencia” (121 iniciativas reportadas). En participación, “Democracia digital” alcanza 71,6 y 35 entidades usan TIC para participación; esto vincula apertura con uso intensivo de herramientas digitales.

El IIP aporta la “cantera” tecnológica-organizacional: captura con Kobo, visualización con Python o Dash, y un diseño con 4 componentes y 34 indicadores, que institucionalizan prácticas de innovación y su trazabilidad. El resultado de 45,02 (2023) y el incremento respecto a 2021 muestran que las capacidades digitales no son accesorias, sino habilitantes de mejora continua.

En el plano normativo, el Decreto Distrital 575 de 2023 consolida la infraestructura y gobernanza de datos (interoperabilidad, calidad, roles), desplazando el foco desde “datos abiertos” hacia gestión integral del dato y toma de decisiones basada en evidencia; esto alinea la transparencia con la eficiencia y con servicios más proactivos.

Ejemplos concretos:

- PAGAB y Monitor GAB: seguimiento sistemático de 92 acciones que “empuja” a las entidades a estandarizar reportes y a usar evidencia.
- En IGAB 2022 la colaboración sube 7 puntos, un efecto plausible de la interoperabilidad y de la disponibilidad de datos para coordinación interinstitucional.

Conclusión del patrón: la digitalización y la analítica (IIP, Decreto 575) fortalecen la transparencia (IGAB) y a la vez mejoran eficiencia al estandarizar procesos, apoyar decisiones y habilitar colaboración.

5.4. Persistencia de asimetrías sectoriales y territoriales.

Aunque la tendencia es positiva, los datos de distribución de madurez revelan brechas: en 2022 aún hay 4 entidades en nivel básico y la mayoría en intermedio, señalando heterogeneidad en capacidades y adopción de prácticas de apertura.

El IIP también muestra variabilidad sectorial: el ranking 2023 ubica a la Secretaría General con 80,09 y a otras entidades del núcleo social y de infraestructura con puntajes de 73,04 – 56,06, evidenciando distancias de desempeño atribuibles a capacidades, liderazgo y madurez de procesos.

El ITB (enfoque de riesgo) ha identificado históricamente diferencias entre Visibilidad y Control y sanción: la primera progresa más lentamente, lo que sugiere asimetrías en calidad/estandarización de publicación, mientras el control se consolida más rápido.

Desde el plano institucional, aunque el PAGAB ordena la acción (92/47), la implementación homogénea aún es un reto: la ciudad combina entidades con ecosistemas digitales maduros y otras con déficits de interoperabilidad y menor uso de TIC para participación (de ahí que IGAB sitúe a Servicios como el componente con menor desempeño relativo en 2022).

Ejemplos ilustrativos:

- En participación, “Democracia digital” es alta (71,6), pero “Incidencia ciudadana” promedia 46,9; la brecha sugiere que no toda herramienta digital garantiza incidencia efectiva y que la territorialización (20 localidades) exige capacidades diferenciadas.
- En innovación, la dispersión de puntajes en IIP 2023 (80→56) refleja asimetrías de capacidades que requieren acompañamiento técnico y estándares de datos/procesos para cerrar brechas.

Implicación del patrón: para consolidar el modelo de forma homogénea, se necesitan esfuerzos diferenciales: fortalecimiento de gestión del dato (Decreto 575), expansión de formación y comunidades de práctica (IIP), y mecanismos de incidencia que traduzcan herramientas digitales en decisiones y presupuesto (IGAB y Política Pública de Participación).

Los tres patrones, madurez creciente, sinergia transparencia–innovación, y asimetrías persistentes, describen una curva de transformación consistente con la arquitectura normativa (Directiva 005, Decretos. 189 y 575) y con los marcos institucionales (PAGAB, IGAB, IIP). El reto del próximo ciclo es profundizar la interoperabilidad, expandir capacidades en entidades rezagadas y conectar participación digital con incidencia efectiva, para que los avances de apertura se traduzcan en valor público medible y sostenible.

5.5. Factores habilitantes y restrictivos de la transformación abierta

En esta sección se busca identificar, clasificar y valorar los factores habilitantes (que impulsan) y restrictivos (que frenan o distorsionan) la transformación abierta de la Administración Distrital de Bogotá en los pilares de transparencia, participación, colaboración y servicios, bajo los ejes transversales de transformación digital, innovación pública e institucional, fortalecimiento de capacidades y arreglos institucionales. Este capítulo ofrece un marco analítico para orientar decisiones de política, priorizar inversiones y gestionar riesgos.

a) Factores habilitantes.

Es toda condición, recurso, práctica o arreglo institucional que facilita y acelera que el gobierno abierto produzca resultados. En la práctica, aumenta la probabilidad y/o la velocidad de lograr transparencia, participación, colaboración y mejores servicios.

- **Infraestructura de datos.**

El Decreto Distrital 575 de 2023 se consolida como la base normativa que impulsa una infraestructura de datos interoperable y segura, articulando el ciclo de vida de la información pública, desde su producción hasta su reutilización. Este marco define estándares de calidad,

roles de gobernanza y mecanismos de interoperabilidad, integrando la información de más de 47 entidades distritales dentro de un ecosistema de datos orientado a la evidencia.

La infraestructura no solo potencia la transparencia activa (Ley 1712 de 2014), sino que se convierte en un habilitante transversal de la innovación y la participación. Ejemplo de ello es la plataforma IDECA, que conecta bases de datos urbanas y sociales, o el sistema Monitor GAB, que permite la trazabilidad técnica de 92 acciones del PAGAB. La interoperabilidad de estos sistemas facilita que los resultados de los índices (IGAB e IIP) sean comparables, accesibles y usados en la toma de decisiones.

En términos de impacto, la creación de una gobernanza del dato fortalece la capacidad analítica del Distrito para producir políticas basadas en evidencia: el IGAB mostró una mejora del 8% en la dimensión de transparencia, y el IIP evidenció un aumento sostenido en capacidad institucional (49,79 puntos), lo que refleja la madurez en la gestión de la información

- **Capacidades institucionales.**

El PAGAB y su mecanismo de seguimiento, el Monitor GAB, han sido cruciales para fortalecer las capacidades de gestión, innovación y aprendizaje institucional. Entre 2021 y 2023, 47 entidades distritales implementaron acciones de apertura, co-creación e innovación pública, consolidando equipos dedicados a gobierno abierto y a la gestión de datos

Estas capacidades se potencian mediante espacios como el LAB Capital, la Escuela de Formación del IDPAC y los talleres de alfabetización de datos, que promueven la apropiación ciudadana y la competencia digital de los servidores públicos. El Índice de Innovación Pública (IIP) confirma esta tendencia, con un crecimiento de 36,7 (2019) a 45,02 (2023), reflejando el aprendizaje organizacional y la sistematización de buenas prácticas.

Ejemplo concreto: la estrategia “Datos que Empoderan” premia entidades que integran datos abiertos con soluciones de valor público, fomentando competencias técnicas y analíticas. De igual modo, la Semana Internacional del Gobierno Abierto y la iniciativa “Ruta GAB” permiten transferir conocimiento y experiencias entre entidades, evidenciando un modelo de aprendizaje institucional continuo

- **Sostenibilidad programática.**

El PAGAB se integra directamente al Plan Distrital de Desarrollo (PDD 2020–2024) y a políticas públicas como Transparencia e Integridad, Participación Incidente y Bogotá Territorio Inteligente, lo cual garantiza continuidad programática y coherencia entre políticas, metas e indicadores

Esta integración asegura que la apertura no dependa de voluntades políticas aisladas, sino de un sistema articulado y sostenible. Por ejemplo, el IGAB actúa como herramienta de medición anual de madurez institucional, con una mejora de 62 a 67 puntos (2021–2022); mientras que el Monitor GAB da seguimiento en tiempo real a la implementación de las 92 acciones del plan, promoviendo gestión por resultados.

Así mismo, la vinculación de Bogotá a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Local) y a la Carta Internacional de Datos Abiertos refuerza la sostenibilidad a largo plazo al anclar compromisos distritales en agendas internacionales y sistemas de evaluación independientes (MRI – Mecanismo de Revisión Independiente).

- **Colaboración Multiactor.**

La colaboración entre el Estado, la sociedad civil, la academia y el sector privado constituye uno de los pilares centrales de la transformación abierta en Bogotá. Desde su adhesión a la

OGP Local (2020), la ciudad ha construido un modelo de gobernanza participativa mediante el Círculo Local de Gobierno Abierto, que reúne más de 20 organizaciones (Fundación Corona, Red de Ciudades Cómo Vamos, universidades Nacional, Konrad Lorenz y Tadeo Lozano, entre otras).

Este mecanismo facilita la co-creación y el seguimiento participativo del Plan de Acción Local, que integró 923 ideas ciudadanas, priorizadas por 646 votantes locales y materializadas en seis compromisos de gobierno abierto, como *Bogotá 50/50* (género), *Información abierta para la seguridad vial* y *TIPS Salud*.

La colaboración multiactor se expresa también en el modelo de gobernanza del POT (Decreto 555 de 2021), que integra escalas regionales, distritales y locales en procesos de planeación basados en evidencia. Este enfoque promueve la participación territorial y la co-decisión sobre proyectos estratégicos, fortaleciendo la legitimidad democrática y la sostenibilidad técnica del modelo.

En suma, la colaboración multiactor convierte al Gobierno Abierto de Bogotá en un ecosistema de innovación cívica, donde la transparencia, la tecnología y la participación se entrelazan para producir valor público compartido.

b) Factores restrictivos.

Es toda condición, déficit o barrera que reduce la probabilidad, ralentiza o distorsiona la implementación del gobierno abierto, impidiendo avances en transparencia, participación, colaboración y servicios.

- **Fragmentación institucional.**

Aunque la tendencia global es positiva, los resultados del IGAB muestran heterogeneidad en el grado de madurez entre entidades. En 2021 hubo 22 intermedias, 11 básicas y 8 avanzadas; en 2022 mejoró la distribución (24 intermedias, 13 avanzadas y 4 básicas), pero la persistencia de entidades en nivel básico confirma brechas de coordinación y capacidades, especialmente en sectores descentralizados y con misiones especiales (ejemplo, empresas de servicios o el ente universitario, donde algunos componentes del índice no aplican), lo que dificulta una implementación homogénea del modelo.

Estas diferencias se expresan también entre componentes: en 2022 Transparencia promedió 67, Colaboración 66 (mejoró en 7 puntos), mientras que Servicios se quedó en 61 y se mantuvo como el componente más rezagado. La disparidad entre pilares sugiere que no todas las entidades logran traducir apertura informativa en rediseño operativo o de servicio, lo que demanda mecanismos de articulación intersectorial más fuertes.

Implicación: la fragmentación reduce las economías de escala (datos, plataformas, metodologías) y ralentiza la transferencia de buenas prácticas entre entidades, afectando la experiencia ciudadana y la coherencia del ecosistema GAB.

- **Brecha digital y desigualdad de acceso.**

El IGAB incorpora una dimensión de Transformación digital (peso 30%), precisamente porque la capacidad de digitalizar trámites y participación no es homogénea en todo el Distrito. La medición 2021–2022 confirma que, si bien hay progreso en colaboración y transparencia, Servicios permanece rezagado, un indicio de asimetrías tecnológicas y de procesos (interoperabilidad, catálogos de trámites, trazabilidad), sobre todo en entidades locales o con menor capacidad técnica.

El ITB 2022–2023 refuerza el diagnóstico: al desagregar por Visibilidad, Institucionalidad y Control y Sanción, el índice identifica riesgos vinculados a la opacidad y restricciones de acceso (visibilidad) ya deficiencias de procesos (institucionalidad), todos ellos exacerbados cuando la infraestructura tecnológica y los estándares de publicación no están consolidados. En el mapa de factores, la publicidad activa, PQRS, rendición de cuentas y datos abiertos son subcomponentes críticos que requieren capacidades TIC consistentes para garantizar un acceso equitativo.

Ejemplo práctico: una entidad que publica sistemáticamente actas y datos pero no dispone de canales accesibles o trámites digitales con trazabilidad seguirá teniendo brechas de uso real (la ciudadanía “ve” la información, pero no logra ejercer derechos o resolver trámites eficientemente). Eso explica por qué Transparencia (67) avanza más rápido que Servicios (61) en 2022.

- **Dependencia de liderazgos coyunturales.**

El IIP 2023 evidencia dispersión de desempeño entre entidades: el ranking ubica a la Secretaría General con 80,09, seguida por Educación (73,04) y Gobierno (72,02), mientras que otras entidades se mueven en el rango 56–65. Esta amplitud sugiere que la capacidad de innovar depende en gran medida de liderazgos concretos, equipos consolidados y continuidad de procesos; cuando cambian prioridades o equipos, la curva de aprendizaje se interrumpe.

A escala de ciudad, el IIP muestra un avance de 36,7 (2019) a 41,28 (2021) a 45,02 (2023) y una meta de cuatrienio superada, pero la institucionalización de prácticas (p. ej., gestión del conocimiento 47,93 y capacidad institucional 49,79) aún depende de que cada entidad sostenga su “ecosistema de innovación” más allá del ciclo administrativo. La variabilidad por sectores delata la sensibilidad a los cambios políticos y la rotación.

Implicación: sin marcos de gobernanza y financiamiento plurianuales para la innovación y los datos (complementarios al PAGAB), el avance depende del impulso de pocos nodos; la consolidación exige reglas, incentivos e instancias técnicas estables.

- **Déficit de evaluación de impacto.**

Los tres índices han fortalecido la medición de capacidades y madurez, pero todavía es incipiente la evaluación de impactos finales sobre confianza ciudadana, calidad de decisiones o ahorros/beneficios en servicios. El IGAB reporta mejora de 62 a 67 y liderazgo de Transparencia (65 a 72) con más de 7 en Colaboración, pero aún no se integra, de forma sistemática, con un marco de resultados (Ejemplo, cambios en satisfacción, tiempos de trámite, o variaciones de denuncias y control social efectivo).

El ITB permite mapear riesgos (visibilidad, institucionalidad, control, sanción) y orientar planes de mejora, pero no captura por sí mismo el efecto de esas mejoras en la percepción de integridad o confianza. En la práctica, se requiere conectar los hallazgos del ITB con indicadores de uso de la información (por ejemplo, tráfico en portales, reutilización de conjuntos de datos, efectividad de PQRS) y con resultados de la gestión (cumplimiento de metas, auditorías).

Finalmente, aunque el IIP ya mide Resultados y Gestión del conocimiento, la traducción a impacto público (valor público) aún necesita estándares compartidos (Ejemplo, metodología para monetizar beneficios de rediseños o para atribuir incrementos de confianza a intervenciones de apertura), de modo que las mejoras en 45,02 se vinculen a indicadores de bienestar.

Implicación: sin un *marco de resultados* distrital (con métricas de confianza, eficiencia y satisfacción), el relato de transformación corre el riesgo de quedarse en productos (acciones, puntuaciones) y no en resultados para la ciudadanía.

6. CONCLUSIONES GENERALES.

6.1. Conclusiones normativas-institucionales.

El proceso de institucionalización del Gobierno Abierto en Bogotá desde 2020 ha configurado un marco normativo denso, coherente y progresivo, orientado a trascender la apertura como práctica discursiva y situarla como una política pública estructural. La Directiva Distrital 005 de 2020 marcó el punto de inflexión al definir lineamientos y compromisos formales de transparencia, participación, colaboración y calidad en los servicios. Este instrumento introdujo una visión intersectorial que exige a las entidades articular sus compromisos en planes de acción bianuales y rendir cuentas sobre resultados verificables, alineando las prácticas institucionales con los principios de valor público.

El Decreto Distrital 189 de 2020, por su parte, consolidó el piso ético e institucional de la integridad pública, al fijar lineamientos de transparencia activa, estándares de integridad organizacional y mecanismos de control social que permiten medir la trazabilidad de las decisiones. Su articulación con el PAGAB y el IGAB ha permitido construir un marco coherente entre integridad, apertura y rendición de cuentas, elementos indispensables para una cultura institucional orientada a la confianza ciudadana.

El Decreto Distrital 575 de 2023 significó un salto cualitativo: transformó el enfoque de datos abiertos en un modelo integral de gobernanza e infraestructura de datos, con normas de interoperabilidad, calidad y seguridad que anclan la toma de decisiones en evidencia

verificable. Este decreto no solo potencia la transparencia técnica, sino que constituye el núcleo de la gobernanza inteligente, al vincular la gestión del dato con la planificación territorial, los servicios digitales y la evaluación del desempeño institucional.

El conjunto normativo ha permitido que Bogotá se posicione como referente nacional e internacional en apertura institucional, gracias a su coherencia con los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la Carta Internacional de Datos Abiertos y los compromisos del POT en materia de convergencia interinstitucional y participación multiescalar.

Sin embargo, el reto radica ahora en garantizar la homogeneización de su aplicación, ya que persisten diferencias en capacidades, infraestructura y liderazgo que impiden que el modelo sea uniforme en todas las entidades.

6.2. Conclusiones programático-instrumentales.

La evidencia empírica derivada de los índices aplicados: ITB, IGAB e IIP, muestra un avance sostenido en la madurez institucional, con incrementos en los puntajes globales y mejoras en la calidad de las prácticas de apertura. El IGAB elevó su promedio de 62 puntos (2021) a 67 (2022), mientras que el IIP pasó de 36,7 (2019) a 45,02 (2023), con un crecimiento constante en las dimensiones de capacidad institucional y gestión del conocimiento. El ITB, al integrar variables de visibilidad, institucionalidad y control, complementa esta evolución al identificar los focos de riesgo y orientar los planes de mejora

Estas mediciones confirman que el modelo de Gobierno Abierto de Bogotá ha dejado de ser un conjunto de acciones aisladas para convertirse en una arquitectura programática integral, con objetivos medibles, seguimiento sistemático y mecanismos de aprendizaje organizacional. El PAGAB, con sus 92 acciones distribuidas en 47 entidades, y su herramienta

de seguimiento Monitor GAB, representan el mayor esfuerzo de articulación intersectorial de la administración distrital en materia de apertura.

En términos de madurez, las entidades han transitado de la apertura declarativa hacia una apertura operativa y colaborativa. Las herramientas digitales, la gestión del dato y los espacios de co-creación (como los ejercicios de OGP Local Bogotá o las plataformas de democracia digital) demuestran que la apertura se traduce en procesos de innovación y rediseño institucional.

Sin embargo, el análisis comparado también revela asimetrías persistentes: mientras que la transparencia alcanza altos niveles de cumplimiento (más de 70 puntos en IGAB 2022), los componentes de servicios y participación presentan rezagos (alrededor de 61–65 puntos), lo que sugiere que no toda apertura se traduce en incidencia efectiva ni en mejor experiencia ciudadana.

En síntesis, el componente programático del modelo ha demostrado capacidad para generar sinergias entre medición, aprendizaje y gestión, pero necesita fortalecer su dimensión de resultados. Aún predomina una lógica de cumplimiento administrativo por encima de la medición del impacto real en confianza, legitimidad o eficiencia de los servicios públicos.

6.3. Conclusiones analíticas-conceptuales.

Desde una perspectiva conceptual, el modelo de Gobierno Abierto de Bogotá encarna una evolución de paradigma: de la transparencia como obligación normativa hacia la apertura como capacidad institucional y cultural. Este cambio ha sido posible gracias a la consolidación de una teoría práctica del valor público, donde la información abierta, la participación y la innovación pública se integran en una lógica de coproducción de decisiones y soluciones públicas.

La variable valor público emerge como eje articulador. Los avances en los tres índices demuestran que la apertura no solo mejora la transparencia, sino que incrementa la confianza, reduce la opacidad y eleva la eficiencia en la gestión pública. Cuando la información se transforma en conocimiento útil y este se canaliza a través de procesos participativos con incidencia, la administración pública logra recuperar legitimidad y credibilidad frente a la ciudadanía.

La madurez institucional, medida en los avances del IGAB y del IIP, se traduce en la capacidad de aprender y adaptarse: las entidades que sistematizan innovaciones, comparten prácticas y utilizan datos para tomar decisiones consolidan una cultura de apertura. De igual manera, la innovación pública deja de ser un ejercicio experimental para convertirse en un mecanismo de aprendizaje organizacional, sostenido en la evidencia y el diseño centrado en el usuario.

En cuanto a la gobernanza inteligente, el Decreto 575 y la Política de Territorio Inteligente consolidan el tránsito de la gestión sectorial a la gestión basada en datos. Este enfoque, sostenido en analítica y evidencia, permite integrar políticas, optimizar recursos y diseñar servicios proactivos. A su vez, la co-creación y la colaboración se materializan en la experiencia de OGP Local, donde más de 900 ideas ciudadanas y seis compromisos internacionales fueron incorporados en los planes de acción distrital, marcando una apertura efectiva a la deliberación pública.

Conceptualmente, el modelo bogotano se alinea con los marcos de gobernanza adaptativa y relacional propuestos por autores como Osborne (2010), Criado y Gascó (2019), al situar la apertura como un proceso iterativo de mejora institucional y de creación de valor compartido. En este sentido, la transformación abierta no es solo una política de transparencia, sino una forma de gestionar la confianza, entendida como recurso estratégico para la sostenibilidad democrática y el desarrollo urbano inclusivo.

6.4. Conclusión de síntesis.

En conjunto, las conclusiones confirman que Bogotá ha logrado construir un ecosistema de gobierno abierto en consolidación, donde convergen normas, políticas, capacidades y herramientas de medición que permiten evaluar la apertura como atributo de gobernanza. No obstante, la sostenibilidad de esta transformación depende de superar las limitaciones identificadas: la fragmentación interinstitucional, la brecha digital, la dependencia de liderazgos coyunturales y la falta de una evaluación sistemática del impacto en el valor público.

El tránsito hacia un modelo plenamente maduro exige fortalecer la interoperabilidad de datos, homogeneizar las capacidades institucionales y construir un marco de resultados centrado en la confianza y el bienestar ciudadano. Los aprendizajes del período 2020–2024, sumados a la capacidad técnica y la cooperación multiactor, sitúan a Bogotá en condiciones de evolucionar hacia una transformación abierta sostenible, donde el gobierno abierto no sea un fin en sí mismo, sino un método permanente de gestión pública inteligente, transparente y participativa.

7. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN BOGOTÁ (2025–2028).

El análisis desarrollado en este documento evidencia que Bogotá ha construido un andamiaje normativo, programático e institucional robusto para el avance del Gobierno Abierto,

articulando pilares, habilitadores y métricas que han permitido consolidar una trayectoria ascendente de madurez institucional.

Sin embargo, los resultados de los índices distritales, las brechas identificadas en la capacidad institucional y la evolución reciente del ecosistema cívico-tecnológico muestran que el reto hacia 2025–2028 no consisten únicamente en mantener el modelo, sino en profundizarlo, actualizarlo y transformarlo para que la apertura produzca mayor valor público observable, mayor incidencia ciudadana y mayor coherencia sistémica en la gestión pública.

En este contexto se presentan las siguientes recomendaciones, estructuradas en cuatro líneas estratégicas: a) fortalecimiento del marco normativo e institucional; b) acciones estratégicas para la transparencia, la participación, la colaboración y la experiencia de usuario en servicios; c) articulación, coordinación y gobernanza; y d) seguimiento, medición y evaluación, incluyendo la propuesta de un índice mejorado. Cada una incorpora un enfoque técnico–operativo, conceptual y normativo, asegurando la coherencia con el marco teórico, los índices aplicados y la pregunta orientadora del estudio.

7.1. Fortalecimiento y sostenibilidad del marco institucional y normativo.

El marco normativo del Gobierno Abierto en Bogotá, Directiva Distrital 005 de 2020, Decretos Distritales 189 de 2020 y 575 de 2023, junto con las políticas públicas distritales, constituye un soporte institucional sólido. No obstante, la experiencia acumulada entre 2020 y 2024 evidencia la necesidad de actualizar, complementar y hacer operativos estos instrumentos para garantizar coherencia, permanencia y homogeneidad en su implementación.

En este sentido, se recomienda proyectar el Decreto Distrital 575 hacia un Decreto de Interoperabilidad Operativa, con estándares técnicos mínimos y cronogramas sectoriales obligatorios para garantizar el intercambio efectivo de datos entre entidades. Esta

actualización permitiría cerrar las brechas de heterogeneidad tecnológica y consolidar un sistema de información distrital coherente y alineado con principios de gobernanza inteligente.

Además, la Política Pública de Participación debe contar con lineamientos operativos para la incidencia, que definan metodologías, indicadores verificables y estándares homogéneos para la trazabilidad entre propuesta, decisión y presupuesto. Esta estandarización reducirá la discrecionalidad institucional y fortalecerá la legitimidad de los procesos participativos.

Finalmente, se propone un Acuerdo Distrital de financiamiento plurianual para datos, interoperabilidad e innovación pública, que garantiza la sostenibilidad financiera más allá del ciclo administrativo. Este instrumento permitiría implementar políticas de largo aliento y vincular la cooperación internacional, disminuyendo la vulnerabilidad del modelo frente a cambios de gobierno.

7.2. Acciones estratégicas para transparencia, participación, colaboración y experiencia de usuario.

El fortalecimiento de los cuatro pilares del Gobierno Abierto exige pasar de una lógica de cumplimiento a una lógica de valor público generada, con resultados verificables. Para la transparencia, se propone avanzar hacia una transparencia útil, centrada en accesibilidad, usabilidad e inteligibilidad de la información. Los portales y repositorios deben evolucionar hacia modelos de visualización y metadatos ciudadanos que permitan comprender y usar la información de manera efectiva.

Para la participación, se recomienda consolidar mecanismos de incidencia efectiva, con trazabilidad pública del ciclo participativo, publicación de matrices de respuesta institucional y adopción de metodologías de deliberación estructurada que incorporan voz experta y conocimiento comunitario. Esto asegurará que la participación no sea consulta sino incidente.

En cuanto a la colaboración, se plantea fortalecer la integración multiactor mediante la ampliación del Círculo Local de OGP al sector privado, medios y universidades, y la creación de Laboratorios Cívicos Locales en las 20 localidades, con retos anuales de innovación y datos para resolver problemas públicos.

En el pilar de servicios, la recomendación central es avanzar hacia servicios proactivos, personalizables y basados en datos, integrando la interoperabilidad operativa con metodologías de diseño centradas en el usuario y analítica predictiva. Esto permitiría reducir tiempos, costos y fricciones en la experiencia ciudadana, conectando la apertura con la eficiencia institucional.

7.3. Recomendaciones para la articulación, coordinación y gobernanza.

La sostenibilidad del modelo depende de mecanismos estables de coordinación entre sectores, localidades y actores sociales. Se propone consolidar un *Sistema Distrital de Gobernanza del Dato y la Apertura*, con mesas técnicas permanentes, roles definidos de Data Stewards por sector y liderazgo centralizado en la Secretaría General.

Así mismo, se recomienda fortalecer el *Centro de Gobierno del POT* como espacio articulador, integrando las dimensiones de apertura e interoperabilidad a su arquitectura de gobernanza territorial. De esta forma, los instrumentos de gobierno abierto se conectarían de manera más directa con la planificación regional y local.

A nivel interinstitucional, se propone implementar un *Programa de Mentoría Interinstitucional*, en el que entidades con alto desempeño guían a entidades rezagadas para reducir brechas sectoriales y territoriales. Este modelo promueve el aprendizaje colaborativo y evita la fragmentación institucional identificada en los índices.

Finalmente, el *ecosistema multiactor* debe consolidarse mediante mecanismos de cooperación permanente con la sociedad civil, la academia y los grupos comunitarios, garantizando continuidad a prácticas de co-creación y supervisión ciudadana más allá de las coyunturas políticas.

7.4. Recomendaciones para el seguimiento, medición y evaluación: hacia un índice mejorado

El seguimiento actual combina el Monitor GAB, el PAGAB, el IGAB, el ITB y el IIP. Sin embargo, estos instrumentos miden dimensiones parciales del Gobierno Abierto y se concentran en acciones y capacidades más que en resultados. Por ello, se recomienda diseñar un Marco Distrital de Resultados (Outcomes) que conecte la apertura con confianza ciudadana, tiempos de trámite, reutilización de datos, satisfacción y eficiencia.

Para ello se propone la creación de un Índice de Transformación Abierta Distrital – ITAD mejorado, que integre los aprendizajes de los índices existentes y mida la capacidad del sistema para generar valor público. Este índice combinaría cuatro dimensiones: a) apertura institucional (transparencia, participación y colaboración); b) capacidades y habilitadores (datos, tecnología, innovación); c) cultura organizacional y aprendizaje institucional; y d) resultados en valor público (confianza, eficiencia, inclusión y sostenibilidad).

El ITAD permitiría evaluar no solo la madurez de las entidades sino la coherencia sistémica del modelo, facilitando decisiones estratégicas y priorización intersectorial. El ITAD busca medir el grado de transformación institucional alcanzado por las entidades distritales en términos de apertura efectiva, innovación sostenible y generación de valor público, considerando tanto la madurez de los procesos como los resultados tangibles en la relación Estado–ciudadanía.

Estructura conceptual del ITAD:

El índice se organiza en cuatro dimensiones principales, alineadas con los pilares del GAB:

Dimensión	Descripción	Ejemplo de indicadores
Transparencia e integridad	Evaluación de la apertura informativa, ética pública y trazabilidad de decisiones.	Cumplimiento Ley 1712; nivel de riesgo ITB.
Innovación y aprendizaje organizacional	Capacidad institucional para diseñar, implementar y replicar soluciones innovadoras.	Resultados IIP; existencia de equipos de innovación.
Colaboración e incidencia ciudadana	Calidad de la interacción entre Estado y sociedad en la co-creación de políticas.	Mecanismos de participación con resultados verificables.
Servicios inteligentes y transformación digital	Nivel de digitalización, interoperabilidad y personalización de servicios.	Puntaje IGAB en servicios; interoperabilidad de datos.

Finalmente, se recomienda una **Encuesta Anual de Confianza y Valor Público**, complementada por tableros analíticos y un sistema de seguimiento territorial diferenciado. Esto cerraría el ciclo entre apertura, evaluación y mejora continua.

7.5. Recomendaciones para la apropiación ciudadana, la creación de valor público y la transformación de la gestión pública

El propósito final del Gobierno Abierto no es solo mejorar prácticas institucionales, sino transformar la experiencia ciudadana y fortalecer la confianza en el público. En este sentido, se recomienda desarrollar estrategias de alfabetización cívica y de datos, campañas de comunicación basadas en evidencia y mecanismos de retroalimentación continua sobre servicios, participación y resultados.

Así mismo, se propone institucionalizar un Programa de Valor Público, que visibilice casos exitosos de co-creación, innovación y participación incidente, creando narrativas de reconocimiento público que fortalezcan la legitimidad institucional y motiven mayor involucramiento ciudadano.

A nivel de transformación de la gestión pública, las entidades distritales deben transitar de la lógica de cumplimiento hacia la lógica de gestión por valor, integrando datos, evidencia y colaboración en sus rutinas administrativas. De esta manera, la administración pública podrá responder a la pregunta orientadora del estudio: **¿Cómo avanzar hacia un modelo de gobierno abierto sostenible, coherente y generador de valor público en Bogotá?**

La respuesta es clara: fortaleciendo las capacidades institucionales, actualizando el marco normativo, robusteciendo la articulación multiactor, midiendo resultados reales y generando condiciones para una ciudadanía informada, incidente y corresponsable.

REFERENCIAS.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Directiva Distrital 005 de 2020. Lineamientos para la implementación del Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá*. Secretaría General.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Decreto Distrital 189 de 2020. Lineamientos para la Política Pública de Transparencia, Integridad y Anticorrupción*. Secretaría General.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Decreto Distrital 555 de 2021. Adopta el Plan de Ordenamiento Territorial – POT Bogotá Reverdece*. Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Decreto Distrital 477 de 2023. Actualización del Sistema Distrital de Participación*. Secretaría Distrital de Gobierno.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Decreto Distrital 575 de 2023. Infraestructura Distrital de Datos y modelo de gobernanza de datos*. Secretaría General – Alta Consejería TIC.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y Cero Tolerancia con la Corrupción*. Secretaría General.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Política Pública de Participación Incidente 2023–2032*. Secretaría Distrital de Gobierno.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Política Pública Bogotá Territorio Inteligente 2023–2032*. Alta Consejería Distrital TIC – Secretaría General.

Ansell, C., y Gash, A. (2008). *Gobernanza colaborativa en la teoría y la práctica*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Arévalo, NV (2025). *Gobierno Abierto e Innovación Pública: Estrategias para la Transformación de la Administración Distrital en Bogotá DC* Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Bolívar, MPR, Meijer, A., & Criado, JI (2018). *Gobernanza inteligente: uso de la ciencia de datos para gobernar ciudades para los ciudadanos*. Información gubernamental trimestral.

Colombia. Congreso de la República. (2014). *Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Criado, JI (2016). *Gobernanza digital y modernización de las administraciones públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.

Criado, JI, & Gascó, M. (2019). *Gobierno abierto e innovación pública: Modelos, agendas y herramientas*. INAP.

Gascó, M. (2016). *El gobierno como plataforma: una hoja de ruta para el gobierno abierto*. Government Information Quarterly.

IDPAC – Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2023). *Lineamientos para la Participación Incidente en Bogotá*.

Martínez García, Fredy Alexander (2023). *Informe de Gestión y Resultados de Gobierno Abierto de Bogotá 2020-2023*. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Meijer, A., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). *Gobierno abierto: conectando visión y voz*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Meijer, A., y Bolívar, MPR (2016). *Gobernanza de la ciudad inteligente: una revisión de la literatura sobre gobernanza urbana inteligente*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Monitor GAB. (2021-2024). *Sistema de seguimiento al Modelo de Gobierno Abierto de Bogotá*. Secretaría General – Alcaldía Mayor de Bogotá.

Mulgan, G. (2007). *¿Preparados o no? Tomando en serio la innovación en el sector público*. NESTA.

Noveck, B. (2015). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente: Las tecnologías de la experiencia y el futuro de la gobernanza*. Harvard University Press.

Noveck, B. (2021). *Solución de problemas públicos: una guía práctica para arreglar nuestro gobierno y cambiar nuestro mundo*. Yale University Press.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*. Publicaciones de la OCDE.

OGP – Asociación de Gobierno Abierto. (2020-2024). *OGP Local Bogotá: Plan de Acción y compromisos verificados*. OGP.

Carta de datos abiertos. (2015). *Carta Internacional de Datos Abiertos*.

Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). *Gobierno abierto en América Latina: Gobernanza de las políticas sociales en la era digital*. CEPAL.

Pateman, C. (1970). *Participación y teoría democrática*. Cambridge University Press.

Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Gobierno abierto e innovación en el sector público*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Índice de Gobierno Abierto de Bogotá – IGAB. Resultados y análisis comparados*.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2020-2024). *Plan de Acción General del Gobierno Abierto de Bogotá – PAGAB*.

Transparencia por Colombia. (2018-2019; 2020; 2023). *Índice de Transparencia de Bogotá – ITB. Informes de medición*.

Veeduría Distrital de Bogotá. (2019; 2021; 2023). *Índice de Innovación Pública – IIP. Diseño, metodología y reportes de resultados*.