

**Análisis de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana digital
en Bogotá durante la administración de Claudia López (2020-2023)**

Federico Cervantes González

**Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Santo Tomas**

**Noviembre 2025
Bogotá D.C**

Resumen

El artículo analiza la implementación y efectividad de los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá bajo la administración de Claudia López (2020–2023), un período en el que la transformación digital continuó creciendo, impulsada por una actualización del marco regulatorio a través del Decreto 767 de 2022. El objetivo principal es evaluar si mecanismos como “Bogotá Participa”, “Bogotá Te Escucha”, presupuestos participativos digitales y otros métodos híbridos fomentan la inclusión, la influencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. La investigación se centra en si estos mecanismos son desarrollos sustanciales o si permanecen estructuralmente limitados en sus consecuencias.

Metodológicamente, la investigación se basó en un enfoque cualitativo complementado por análisis documental, revisión sistemática de literatura académica, regulatoria e institucional, y entrevistas semiestructuradas a actores institucionales, académicos y ciudadanos. El diseño combina puntos de vista empírico-analíticos y lecturas críticas para proporcionar un contraste entre el funcionamiento formal de las plataformas y las experiencias de los usuarios. Utilizamos la triangulación de fuentes y también construimos matrices de sistematización para evaluar las percepciones sobre utilidad, accesibilidad, transparencia, influencia y valor público de manera sistemática.

La conclusión clave es una paradoja: aunque Bogotá ha establecido una infraestructura regulatoria e institucional robusta, evoluciones técnicas y una fuerte participación cuantitativa, esto no ha alterado las relaciones de poder ni la capacidad real de influencia ciudadana. Persisten profundas brechas digitales, una débil retroalimentación institucional y una confianza ciudadana precaria que limitan la promesa democrática de las plataformas. La investigación enfatiza que la participación digital solo aportaría un valor público real si se mejora la inclusión exitosa, la protección de datos, la interoperabilidad y la respuesta institucional, pasando de una habilitación tecnológica simple a procesos de toma de decisiones más vinculantes y legítimos.

Palabras clave: Participación ciudadana digital, Democracia digital, Gobierno digital, Decreto 767 de 2022, Inclusión digital, Brecha digital.

Abstract

This article examines the implementation and effectiveness of Bogotá’s digital citizen participation mechanisms during the administration of Mayor Claudia López (2020–2023), a period characterized by substantial progress in digital transformation and an updated regulatory framework through Decree 767 of 2022. The main objective is to assess the extent to which tools such as “*Bogotá Participa*”, “*Bogotá Te Escucha*,” digital participatory budgeting, and hybrid participation programs have fostered inclusion, citizen engagement, and meaningful influence in public decision-making processes. The study seeks to determine whether these mechanisms constitute substantive democratic advancements or whether their impact remains constrained by structural limitations.

Methodologically, the research adopts a qualitative approach supported by documentary analysis, a systematic review of academic, institutional, and regulatory sources, and semi-structured interviews with institutional actors, scholars, and citizens. The design integrates empirical-analytical perspectives with critical interpretative frameworks, allowing for a comparison between the formal operation of digital platforms and citizens' practical experiences. Triangulation of sources and matrix-based systematization provided a robust analytical structure to examine perceptions related to accessibility, usefulness, transparency, institutional responsiveness, and public value generation.

The findings reveal a central paradox: although Bogotá has consolidated a strong institutional and regulatory ecosystem accompanied by technological innovations and growing quantitative participation, these developments have not yet resulted in substantial changes in power relations or in citizens' actual capacity to influence public decisions. Persistent digital gaps limited institutional feedback mechanisms, and fragile levels of citizen trust continue to restrict the democratic potential of digital participation. The study concludes that digital mechanisms will generate tangible public value only if institutional capacity is strengthened to ensure effective inclusion, data protection, interoperability, and transparent management—shifting from the mere deployment of platforms to building genuinely influential and legitimate democratic processes.

Key words: Digital citizen participation, Digital democracy, Digital government, Decree 767 of 2022, Digital inclusion, Digital gap.

Introducción

Este estudio se enfoca en analizar cómo se han implementado los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá durante la administración de Claudia López (2020-2023). Este periodo ha estado marcado por un rápido avance en la transformación digital y un nuevo marco normativo, que incluye el Decreto 767 de 2022. Bogotá se ha convertido en un referente regional en este aspecto, logrando hitos importantes, como la creación de 32,664 propuestas y un impresionante récord de 237,396 participantes en las votaciones de presupuestos participativos en 2022, gracias a innovaciones como el sistema de votación a través de WhatsApp conocido como "Chatico".

Sin embargo, a pesar de estos números alentadores, la evidencia académica y las evaluaciones externas indican que la efectividad de estos mecanismos enfrenta desafíos estructurales. La investigación se centra en la pregunta: ¿Qué tan efectivos han sido los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá entre 2020 y 2023 para promover la inclusión y fomentar el compromiso ciudadano en los procesos de toma de decisiones públicas?

El análisis se organiza en torno a tres ejes principales: la caracterización del marco normativo (incluyendo el Decreto 767 de 2022) y los mecanismos implementados; un estado del arte que sistematiza las tensiones en torno a la incidencia real y las brechas digitales; y un sondeo de la percepción pública de actores clave (gestores, académicos y ciudadanos) sobre la utilidad, inclusión y legitimidad de las plataformas. Con un enfoque metodológico

cualitativo, empírico-analítico y crítico, este trabajo busca ir más allá de simplemente describir las herramientas, para cuestionar la brecha entre la innovación tecnológica y la transformación real de la gestión pública, evaluando la capacidad efectiva de la participación digital para fomentar la inclusión y el compromiso ciudadano en Bogotá.

Planteamiento del problema

Según la Alcaldía de Bogotá (2023) la participación implementada por el Distrito durante el periodo de estudio registró los avances:

*“En el periodo 2020-2023, a través de las diferentes rutas de participación, se han elaborado un total de **32.664 propuestas**. Entre 2020 y 2022 se **priorizaron 3.476** propuestas ciudadanas, actualmente se está realizando el proceso de priorización para 2023. Este número importante de propuestas ha sido posible gracias al desarrollo de la Plataforma <https://participacion.gobiernoabiertobogota.gov.co/>.*

Así también, se evidencia el crecimiento significativo de la votación ciudadana. En el año 2020, votaron 30.114 personas, cifra que resulta importante si se tiene en cuenta que dicha participación se realizó en medio de la pandemia. Para el año 2021, se tiene un crecimiento del 135% con 70.779; y para el 2022, la CGPP logra el segundo récord latinoamericano en votaciones de presupuestos participativos con 237.396 participantes solo detrás de Ciudad de México; una ciudad que lleva casi 20 años implementando los presupuestos participativos.

Este crecimiento se fortaleció con la implementación de canales digitales que permitieron innovación en la votación. Como resultado, se generó el primer mecanismo de votación digital de Presupuestos Participativos del mundo, vía WhatsApp, con “Chatico”. En su primer año (2022), “Chatico” logró que 50.000 personas votaran por sus propuestas de interés. Eso significa casi el doble de lo que logró en 2020. En términos de población, los presupuestos participativos han beneficiado de manera directa 1.628.298 personas (corte 30 de septiembre 2023), cifra importante que permite evidenciar el impacto de las decisiones de los presupuestos participativos en la ciudad.” (p. 245)¹

Aunque el número de propuestas y la participación ciudadana ha aumentado, múltiples estudios han demostrado que los mecanismos de participación digital tienen efectos limitados en la gestión pública en la práctica. Por ejemplo, estudios sobre la plataforma Urna de Cristal han indicado que su alcance "no supera el 20% de la ciudadanía", y debido al bajo factor de apropiación social, las consultas digitales no han impactado significativamente en la formulación de políticas públicas (Rodríguez, 2019).

¹ Alcaldía de Bogotá. (2023). *Informe de balance y rendición de cuentas: Logros de la Alcaldía de Claudia López* [PDF]. Bogotá.gov.co. <https://bogota.gov.co/bog/logros-de-la-alcaldia-claudia-lopez.pdf>

Además, evaluaciones de la Función Pública muestran que la implementación de la política de participación en las entidades territoriales es desigual y presenta bajo rendimiento: alrededor del 50% de estas entidades recibieron puntuaciones por debajo de 59.99, y muchas no han integrado sistemáticamente componentes digitales o innovaciones abiertas para fortalecer la participación ciudadana.

Otro aspecto crítico es la brecha en el acceso a internet, que afecta la equidad de los procesos digitales. Según datos oficiales, en 2023 solo el 41,9% de los hogares rurales contaba con conexión, en comparación con el 75,1% en áreas urbanas², lo que evidencia un rezago estructural que limita la capacidad de las poblaciones periféricas o vulnerables para participar en igualdad de condiciones.

Además, la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones representa un obstáculo para la participación efectiva: en 2023, solo el 32% de los colombianos manifestó confiar en el gobierno nacional, un dato que tiende a desincentivar la participación en espacios, incluidos los digitales (OCDE, 2023)³.

Investigaciones más recientes también han demostrado que las brechas digitales no solo se refieren a la conectividad general, sino que también afectan a territorios específicos dentro de Bogotá. Pinzón Gamboa (2022), en su análisis sobre el acceso a espacios digitales de participación en localidades con componente rural como Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar, concluye que estas comunidades enfrentan mayores restricciones para vincularse a los mecanismos digitales, lo que profundiza las desigualdades en la incidencia ciudadana. De igual forma, el Laboratorio de Innovación de la Universidad Nacional (2021) reconoce avances en innovación tecnológica impulsados por el Distrito —como *Chatico* en la votación de presupuestos participativos—, pero advierte que estos desarrollos no siempre se traducen en legitimidad política ni en un impacto efectivo en la toma de decisiones.

Así, aunque Bogotá se ha convertido en un referente regional en la adopción de mecanismos digitales, la evidencia académica indica que su efectividad depende de factores estructurales que generan exclusión y de la notable brecha entre la innovación tecnológica y una transformación real en la gestión pública.

En este contexto, la investigación se centra en evaluar la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá, analizando su diseño, accesibilidad, alcance y resultados durante el periodo de 2020 a 2023, bajo la administración de la alcaldesa Claudia López. El objetivo es determinar en qué medida estas herramientas han logrado promover la inclusión y fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. El estudio examina los mecanismos implementados por el Distrito, que están enmarcados y respaldados normativamente por el Decreto 767 de 2022, el cual establece las pautas de la política de gobierno digital y consolida prácticas destinadas a generar valor público a través de la participación activa de los diferentes grupos de interés.

² John Edickson Amaya-Rodríguez et al., *Urna de cristal como canal digital de participación ciudadana en Colombia*

³ *Government at a Glance 2023: Colombia* (OCDE)

A partir de esto, surge la pregunta central de esta investigación: ¿Qué tan efectivos han sido los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá entre 2020 y 2023 para fomentar la inclusión y promover el compromiso ciudadano en los procesos de decisión pública?

Objetivos

I. Objetivo General:

Analizar la implementación de los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá durante la administración de Claudia López (2020-2023), en el contexto del marco normativo que incluye el Decreto 767 de 2022 como parte integral de la política de gobierno digital.

II. Objetivos Específicos:

1. Sistematizar un estado del arte sobre lo investigado en participación ciudadana digital en Bogotá durante el periodo 2020-2023.
2. Caracterizar el marco normativo de la participación digital en Bogotá (incluyendo el Decreto 767 de 2022 y su articulación con normas anteriores) y los mecanismos específicos implementados por el Distrito durante el periodo de estudio.
3. Sondear la percepción de gestores públicos, académicos y ciudadanía sobre la efectividad —en términos de utilidad, inclusión y capacidad de incidencia real— de los mecanismos de participación ciudadana digital implementados en el periodo, en línea con los principios de generación de valor público y Estado abierto establecidos en el Decreto 767.

Diseño Metodológico

La investigación se realizó desde una metodología de investigación cualitativa centrada en el método analítico de análisis documental e interpretación crítica. Esto también permitió una visión más global sobre cómo se desarrollaron e implementaron los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá y su efectividad según el periodo 2020-2023. En lugar de simplemente detallar las normas o procedimientos, este enfoque buscó interrogar las tensiones estructurales que condicionan la democracia digital en la ciudad, no solo sus logros, sino también sus deficiencias.

Se basa en el enfoque empírico-analítico y crítico avanzado por Losada y Casas (2010), que afirma que cada enfoque de investigación forma un "foco" que ilumina ciertos aspectos de la realidad mientras deja otros en la sombra. Por lo tanto, es importante integrar uno empírico-analítico, es decir, la búsqueda de la eficacia de los modos digitales que la evidencia empírica revela, junto con un punto de vista crítico que debería exponer dimensiones veladas, tensas o simbólicas incrustadas en discursos técnicos y políticos.

Este método empírico-analítico tiene las ventajas de rigor, contraste y poder explicativo: puede conectar fácilmente los puntos entre datos concretos —cuántas personas participaron, qué reglas se aplican y qué procedimientos existen. Pero este trabajo va más allá del positivismo ingenuo para incorporar una dimensión crítica: preguntando qué dicen las regulaciones (por ejemplo, en términos de "valor público", "accesibilidad", "inclusión") y contrastándolo con evidencia sobre quién realmente accede, cómo se utilizan los mecanismos y qué efectos simbólicos o reales tienen.

Losada y Casas critican cómo este diseño fomenta una consideración de las decisiones que se están tomando sobre lo que se ve y lo que se deja fuera (y si se hace así, critica los supuestos y normas de inferencia subyacentes a las fuentes institucionales que son implícitas, no explícitas). Como tal, en este enfoque, nos esforzamos por obtener una comprensión rica y texturizada de la realidad, de cómo la participación en el ámbito digital implica simultáneamente transformación y legitimación simbólica. La revisión documental incluyó un análisis exhaustivo de fuentes primarias de regulaciones, planes de gobierno, informes oficiales del gobierno, datos de plataformas de participación digital.

También se utilizaron fuentes secundarias, literatura académica, estudios de evaluación e informes de organizaciones internacionales. El marco regulatorio también fue analizado críticamente con especial enfoque en el Decreto 767 de 2022, que es el pilar principal de la política de gobierno digital para analizar el período. En este sentido, estos análisis fueron complementados por la disposición organizada de figuras autorizadas sobre propuestas ciudadanas, proceso de votación y beneficiarios, y contrastados con calificaciones externas que cuestionan el desempeño real de los medios digitales en la gestión pública. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con tres actores principales, a saber, un gestor público, un académico y un ciudadano en el grupo de vigilancia que reunió opiniones cualitativas sobre la utilidad, problemas de acceso y legitimidad de las plataformas. En términos de métodos analíticos, se consideró un método mixto.

Posteriormente se refinó el análisis de contenido para clasificar documentos normativos, informes institucionales y literatura académica en una matriz comparativa, para identificar patrones, avances y limitaciones con respecto a la accesibilidad, valor público, confianza institucional y brechas digitales. Esto se mejoró mediante un análisis temático de las entrevistas, que identificó temas recurrentes como inclusión, gobernanza colaborativa e incidencia, agrupados en temas más amplios como desconfianza institucional o sentimientos de exclusión.

Por último, el análisis crítico situó los resultados de la investigación dentro de un contexto político, demostrando cómo la brecha entre los objetivos normativos y las prácticas de participación puede informar las formas en que estas prácticas pueden servir simultáneamente como mecanismos de legitimidad simbólica y cambio social. El diseño metodológico se basa en dos enfoques teóricos complementarios. De manera empírica/analítica, se analizó de manera institucionalista: las implicaciones del régimen regulatorio sobre las dinámicas de los mecanismos digitales y, además, se analizó a través de los ojos de la teoría de la elección racional examinando los motivos que animaron a varias figuras.

Por otro lado, la perspectiva crítica (comparable a la Escuela de Frankfurt y la democracia deliberativa) permitió la crítica de las desigualdades que los potenciales instrumentos digitales podrían generar, así como una comprensión de su capacidad para facilitar procesos de deliberación genuinos además de consultas formales. Las fuentes fueron seleccionadas con base en criterios de inclusión priorizando la relevancia temática, actualidad (2019-2024) y contribuciones empíricas o críticas sobre participación digital. Excluimos documentos no respaldados académicamente, publicaciones anteriores a 2019 que no eran normativamente válidas y textos redundantes.

El cuerpo final incluyó 22 fuentes primarias que fueron validadas mediante triangulación entre documentos normativos como la literatura de documentos normativos, artículos académicos, investigaciones y documentos de investigación empírica. Se utilizaron matrices de sistematización en Excel para organizar la información, y gestores bibliográficos como Mendeley y Zotero aseguraron que las referencias tuvieran una organización sólida y unificada en estilo APA (7ª ed.).

En el caso de la unidad de análisis, el estudio se concentró en los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá de 2020 a 2023, específicamente en los presupuestos participativos digitales y la plataforma participacion.gobiernoabierto bogota.gov.co, en respuesta al Decreto 767 de 2022. Dentro del contexto del gobierno de la alcaldesa Claudia López, este período de estudio nos permitió evaluar un ciclo holístico de diseño, implementación y balance de política pública que presentó una visión general de lo logrado, así como las tensiones perdurables y desafíos estructurales para la participación digital en la ciudad.

I. Hacia un estado del arte de la participación ciudadana digital en Bogotá en el periodo 2020–2023

Consideraciones metodológicas

Basándose en los supuestos de Jiménez Becerra (2004), este estado del arte se construyó de manera mixta y sistemática en la que se buscó, procesó y analizó literatura académica, normativa e institucional. Se buscó evaluar la relevancia, oportunidad y diversidad de los estudios existentes que se han utilizado para determinar la implementación de mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá bajo la administración de Claudia López (2020–2023), considerando el marco presentado por el Decreto 767 de 2022 para este propósito.

Estrategia de búsqueda de información

En la primera etapa, se realizó una revisión académica, utilizando bases de datos especializadas; Scopus; Web of Science; Scielo; Redalyc; Taylor & Francis; ScienceDirect; y Google Scholar. La palabra clave se compuso de combinaciones tanto en español como en inglés como: “participación ciudadana digital + Bogotá”, “democracia digital + Colombia”, “Decreto 767 de 2022 + política pública” y “e-participación + América Latina”.

En la segunda etapa, se realizó una revisión de literatura normativa e institucional, con referencia principal a documentos oficiales de la Alcaldía de Bogotá, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Transformación Digital, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Función Pública y organizaciones multilaterales como la OCDE/OPSI. Además, incluyó el texto completo del Decreto 767 de 2022 y la Estrategia Nacional Digital 2023–2026 para este nivel.

Finalmente, en la tercera ronda se integró literatura gris y comparativa, involucrando informes de organizaciones internacionales incluyendo CEPAL, GSMA y OCDE, así como de los centros de investigación aplicada IDS y UCL Bartlett. Estos insumos fueron valiosos para explicar el estudio de caso de Bogotá dentro del contexto más amplio de los desarrollos de la democracia digital.

Procesamiento y sistematización de fuentes

Se utilizaron diversas herramientas digitales y estrategias de sistematización a medida que se continuaba consolidando el corpus documental. Se emplearon gestores bibliográficos como Mendeley y Zotero para organizar las referencias; y se siguió consistentemente el formato APA, séptima edición. Además, se diseñó una matriz de sistematización en Excel con elementos importantes como el autor, el año, el país, el tipo de documento, los temas investigados, la metodología, los hallazgos, las críticas, así como su relación con los objetivos de la investigación.

Criterios de inclusión y exclusión

Para identificar las fuentes, se establecieron criterios explícitos para seleccionar las fuentes más apropiadas y críticas. De acuerdo con los criterios de inclusión, se priorizaron documentos publicados entre 2019 y 2024 para los respectivos años de la administración de Claudia López y más recientemente para la evolución regulatoria y tecnológica del país.

También se incluyeron fuentes sobre la participación ciudadana digital en Bogotá (literatura académica, regulatoria, institucional y comparativa), siempre que proporcionaran evidencia empírica o un análisis crítico del tema. También se incluyeron publicaciones que ofrecieran alguna perspectiva sobre la participación digital en Colombia y América Latina, y cuestiones de tecnología, infraestructura y cobertura digital, facilitando la contextualización de las condiciones de implementación a nivel local (aunque no exclusivamente en Bogotá).

En cuanto a los criterios de exclusión, se descartaron las fuentes que carecían de calidad académica o investigativa (por ejemplo, artículos de opinión, textos de divulgación sin fundamento analítico o empírico). Además, se eliminaron los documentos disponibles antes de 2019, que no eran útiles para comprender el entorno regulatorio y tecnológico actual o que no añadían elementos relevantes para la continuidad del período analizado.

Finalmente, solo 22 fuentes principales (por ejemplo, artículos académicos indexados, estudios de caso, informes institucionales y documentos regulatorios) se han consolidado en el estado del arte. Se llevó a cabo el proceso de triangulación para validar estas fuentes en tres niveles de evidencia: primero, la documentación regulatoria, que proporciona una visión

institucional; segundo, los artículos académicos, que ofrecen un análisis crítico; y finalmente, las estadísticas e informes empíricos, que proporcionan una visión basada en hechos.

Resultado de la sistematización

El proceso de organizar el material recopilado permitió estructurar la discusión utilizando cuatro ejes temáticos básicos como base para el análisis. En primer lugar, se encontró el impacto y el poder de los mecanismos digitales, una característica que apunta a la capacidad de estas herramientas para traducirse en decisiones públicas concretas, así como en la gestión distrital. En segundo lugar, se enfatiza en las brechas de inclusión y acceso porque el examen de la participación digital no se trata solo de plataformas; requiere considerar la conectividad, la alfabetización tecnológica, la equidad territorial y quiénes están involucrados. Luego, un tercer eje contiene la dimensión normativa e institucional: la dimensión normativa-institucional, el marco de normas e instituciones, o las reglas, competencias y responsabilidades de las instituciones en entornos digitales y es el marco bajo el cual las instituciones deben trabajar, pero también ayuda a evaluar la compatibilidad entre las normas y su implementación.

Finalmente, la confianza y la legitimidad, como dimensiones críticas del análisis y factores clave. Estas dimensiones centrales impulsan la motivación de los ciudadanos para utilizar canales digitales y moldean la percepción de su capacidad para generar propósitos claros y obligatorios o útiles hacia la toma de decisiones colectivas. Estos pilares sustentan la consideración crítica de la efectividad de la participación digital en Bogotá en relación con sus logros medibles y las barreras estructurales y normativas persistentes.

a. Efectividad e incidencia real

Los análisis tienen un factor en común: el aumento de votaciones y propuestas no es necesariamente un signo de un cambio genuino en la administración pública. La teoría clásica de la Ley de Hierro de la Participación, propuesta por primera vez por Arnstein en 1969, es crucial aquí, ya que es genuinamente una taxonomía del tamaño del poder otorgado por el Estado a los ciudadanos.

Si se invoca la *Escalera de Participación* de Arnstein con respecto a los instrumentos digitales de Bogotá, en su mayoría, los procesos caen en los peldaños inferiores e intermedios, es decir, en los niveles de 'No Participación' o 'Participación Simbólica' y rara vez en el nivel superior, 'Poder Ciudadano'.

Más concretamente, los mecanismos de participación van desde la "Consulta" (donde la administración pide opiniones o votos pero decide si los considera o no) hasta la "Aplacación". Esto último es evidente, por ejemplo, en los presupuestos participativos: aunque se permite la votación masiva (237,396 votantes en 2022), el diseño de proyectos y la preselección de opciones permanecen completamente en manos de la institución. Es decir, la gente puede opinar y votar, pero el verdadero poder de decisión está en manos de la administración.

El análisis del caso Urna de Cristal por el IDS (2019, 2021) proporciona evidencia de que, aunque fue una experiencia innovadora en esta región, no logró involucrar a más del 20% de la población y que su influencia en las políticas públicas fue limitada. Este resultado es el mismo que los resultados de la Función Pública (2022), que mostraron la pobre implementación de políticas participativas en las entidades territoriales.

De manera similar, a nivel local, el Documento de Trabajo de UCL Bartlett (2022) centrado en los presupuestos participativos en Bogotá destaca una gran tensión: aunque la ciudad ha mantenido un récord de participación regional (237,396 votantes nuevamente en 2022), si estos tipos de ejercicios conducen a transformaciones sociales o simplemente reproducen las relaciones de poder existentes, sigue siendo un tema abierto para el análisis.

Este dilema es confirmado por la evaluación de Checa Pinzón (2024) sobre Chatico. La herramienta, que permitió a 50,000 ciudadanos votar por WhatsApp en 2022, no tuvo el poder estadístico para impactar significativamente en la priorización de proyectos; no siguieron cambios estructurales en la gestión distrital a ese proceso.

En la misma línea, el estudio comparativo de Heyik et al. (2024) subraya que la forma en que la ciudadanía percibe estos procesos digitales depende, sobre todo, de si existe o no un verdadero espacio para el co-diseño y una retroalimentación clara y oportuna. Cuando eso no ocurre, la participación termina viéndose como un trámite formal, sin efectos reales en la planificación urbana.

b. Inclusión y brechas

No obstante, la inclusión sigue siendo uno de los principales obstáculos de Bogotá para la democracia digital. MinTIC (2023) muestra una brecha digital muy desigual: el 75,1% de todos los hogares urbanos tienen acceso a internet, mientras que en las áreas rurales disminuye al 41,9%. Estos datos están en línea con los resultados de Pinzón Gamboa (2022), que demostraron que las áreas rurales de Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar están desconectadas del mundo de la participación digital.

Esto también coincide con el informe de GSMA Intelligence (2022) que muestra que hay menos conectividad móvil de calidad en Colombia en comparación con la región, lo que a su vez limita la participación efectiva en plataformas digitales.

Los informes distritales (Alcaldía, 2022–2023) sugieren cualitativamente que la mayoría de los votantes digitales viven en áreas urbanas con mejor acceso a la tecnología, mientras que la participación en áreas periféricas es mínima. Todo lo cual subraya aún más que la brecha digital no es solo un problema tecnológico, sino también territorial y socioeconómico, generando también tipos de exclusión estructural.

En consecuencia, la discusión necesita cambiar de la mera "brecha de acceso" al Capital Tecnológico (van Dijk, 2005, 2020), y considerar no solo el acceso sino también las

habilidades digitales, la motivación y el uso estratégico de la tecnología, que no se trata solo de simples computadoras y teléfonos.

c. Marco normativo e institucional

La adopción del Decreto 767 en 2022 fue un paso significativo tanto en la definición de cómo debe ser la política de gobierno digital en Bogotá como en la integración de la noción de 'valor público' como base de la participación ciudadana, como una forma en la que los ciudadanos pueden generar beneficios colectivos y confiar en las instituciones. Sin embargo, es una yuxtaposición bastante provocativa de una declaración que, desde una perspectiva de la OCDE, el modelo de Gobierno Abierto de la OCDE (2017) debería ayudar a poner este documento al día, como lo evidencia la tríada Transparencia–Participación–Colaboración, y donde comienza a aparecer la tensión: aunque las medidas decretadas ofrecen algunas reglas, la implementación de estas reglas ha estado durante mucho tiempo lejos de la línea internacional de transparencia, y la responsabilidad que los ciudadanos deberían tener por sus propias prácticas democráticas.

Incluso si pudiéramos establecer un sistema económico basado en la ley, esto solo es parcialmente efectivo para cerrar la brecha estructural de acceso: 'la falta de un orden legal' es lo que dificulta garantizar que las decisiones de los ciudadanos hagan una diferencia real, como advierten escritores como González y Martínez (2023), en la medida en que las leyes son solo leyes. Incluso destacan el peligro de una política pública que termina siendo nada más que un logro simbólico, trabajando para mejorar la reputación del gobierno pero sin lograr cambiar las dinámicas de exclusión.

A nivel institucional, los informes de la OCDE/OPSI (2023) sobre Chatico reconocen a Bogotá como una innovación regional destacada, pero argumentan que la innovación necesita una medida que considere más que el mero tamaño de una base de usuarios y atienda al efecto real en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, a través de la Estrategia Digital Nacional 2023–2026, se reafirma el compromiso con la interoperabilidad y los datos abiertos, pero el trabajo aún necesita hacerse a nivel local, antes de que podamos lograr la sostenibilidad.

d. Confianza y legitimidad

Uno de los impedimentos principales para la participación digital es la baja confianza en las instituciones. Solo el 32% de los colombianos confía en el gobierno nacional (OCDE, 2023), lo que influye directamente en la disposición de las personas para participar en espacios digitales impulsados por el estado.

Molina-Betancur y Silva Arroyave (2022) encontraron que la legitimidad de estos mecanismos no depende únicamente del acceso, sino de la capacidad del estado para proporcionar retroalimentación clara, trazabilidad de las decisiones y resultados concretos. Las personas que no cuentan con estos elementos tienden a percibir los procesos como más simbólicos que efectivos.

Asimismo, estudios como el de Heyik et al. (2024) postulan que la confianza percibida se incrementa cuando las personas sienten que sus contribuciones realmente influyen en la formulación de políticas y el desarrollo de proyectos urbanos. Si no se controla, los mecanismos de participación digital pueden en realidad servir para fortalecer la desconfianza y debilitar aún más la credibilidad institucional.

Considerando la evidencia existente, Bogotá se ha establecido como un referente regional en participación ciudadana digital debido a innovaciones como Chatico y la expansión de los presupuestos participativos. Sin embargo, hay tres tensiones clave identificadas por la literatura:

- a. **Efectividad limitada:** más participación en términos de cifras no se traduce automáticamente en mayor incidencia en las políticas públicas.
- b. **Brechas persistentes:** las desigualdades tecnológicas y territoriales siguen dejando por fuera a amplios sectores sociales.
- c. **Normativa insuficiente:** aunque el Decreto 767 de 2022 supone un avance al introducir la idea de valor público, no garantiza por sí mismo una transformación estructural.

En conjunto, la evidencia indica que la participación digital en Bogotá sigue oscilando entre la promesa de transformación y el riesgo de permanecer principalmente como un ejercicio simbólico. El desafío es convertir la innovación tecnológica en un valor público tangible, asegurando procesos verdaderamente inclusivos, deliberativos y vinculantes que no solo amplíen la participación, sino que también fortalezcan la confianza ciudadana y la legitimidad de la gestión pública.

II. Caracterización del marco normativo e institucional de la participación digital en Bogotá (incluyendo el Decreto 767 de 2022 y su articulación con normas anteriores) y los mecanismos específicos implementados por el Distrito durante el periodo de estudio

La revisión del marco normativo que regula la participación ciudadana en entornos digitales, tanto en Colombia como en Bogotá, nos ayuda a comprender cómo se ha ido formando la base legal y operativa que respalda los procesos de democracia digital en los últimos años.

A nivel nacional, este andamiaje se compone de leyes y decretos que establecen los principios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), la protección de datos personales y los derechos de participación. Algunas de las normas más relevantes son:

- La *Ley 1341 de 2009*, que establece las pautas generales del sector TIC y ordena al Estado asegurar el acceso y uso de estas tecnologías.
- La *Ley 1581 de 2012*, que regula el manejo de datos personales, un aspecto fundamental cuando la interacción entre la ciudadanía y el Estado se traslada a plataformas digitales.

- La *Ley Estatutaria 1757 de 2015*, que organiza los mecanismos de participación democrática y actúa como un marco de referencia para su adaptación a medios virtuales.

A partir de esta base, los decretos reglamentarios y sectoriales han sido herramientas clave para poner en práctica estas disposiciones. Un hito importante es el Decreto 767 de 2022, que actualiza y alinea los lineamientos de la Política de Gobierno Digital, reemplazando en parte al Decreto 1078 de 2015 y ofreciendo un nuevo soporte para la transformación digital del Estado. Este decreto aclara las responsabilidades de las instituciones, organiza la gobernanza digital bajo el liderazgo del Ministerio TIC y establece estándares de interoperabilidad y gestión de servicios en línea. Además, incorpora un enfoque diferencial que reconoce las capacidades únicas de cada entidad pública, con el objetivo de adaptar la política a diferentes contextos y abordar las brechas en inclusión digital.

La manera en que el Decreto 767 se relaciona con las normas anteriores es especialmente significativa. Por un lado, mantiene la esencia del Decreto 1078 de 2015, pero lo actualiza al enfocarse en la gobernanza integral y la interoperabilidad. En cuanto a la Ley 1341 de 2009, retoma sus principios de masificación y acceso a las TIC, buscando que la digitalización de la participación genere valor público y no se limite solo a la infraestructura tecnológica. En relación con la Ley 1581 de 2012, refuerza la responsabilidad del Estado de proteger los datos personales, un aspecto crucial en plataformas que manejan información sensible durante procesos de consulta, deliberación o votación en línea. Por último, su conexión con la Ley 1757 de 2015 no busca reemplazar los mecanismos tradicionales de participación, sino complementarlos, ofreciendo criterios técnicos para su adaptación al entorno digital bajo estándares de transparencia, legitimidad y posibilidad de auditoría.

En el ámbito distrital, Bogotá ha tomado los lineamientos nacionales y los ha adaptado a su propia normativa, con el fin de fortalecer la arquitectura institucional de la participación. El Decreto Distrital 606 de 2023 regula el Sistema Distrital de Participación Ciudadana y establece criterios para coordinar las instancias, los mecanismos y las jornadas unificadas de elección ciudadana. A esto se suman normas como el Acuerdo 878 de 2023, que vincula la participación con los procesos de planificación y formulación de políticas públicas, así como antecedentes como el Acuerdo 637 de 2016, que introdujo elementos de gobierno abierto. En conjunto, estas disposiciones asignan al IDPAC y a la Secretaría Distrital de Gobierno/Secretaría General la responsabilidad de coordinar e implementar los mecanismos participativos, incluidos aquellos que operan a través de plataformas digitales.

Con este marco normativo, entre 2020 y 2023, Bogotá ha consolidado varios mecanismos digitales que demuestran cómo se ha puesto en marcha la política. Entre ellos, destacan:

- La plataforma “*Bogotá Participa*”, que crea espacios virtuales para deliberar, responder consultas, inscribirse en instancias y presentar propuestas ciudadanas.
- “*Bogotá te escucha*”, que funciona como un canal digital para gestionar peticiones, quejas, reclamos y solicitudes (PQRS), convirtiéndose en un medio directo de interacción con la administración.

- Los presupuestos participativos digitales, que incluyen herramientas de registro y votación en línea, ampliando las oportunidades para que las comunidades prioricen proyectos locales.
- Otros instrumentos, como las causas ciudadanas y programas sectoriales con un componente digital —por ejemplo, los corresponsales ambientales—, que refuerzan esquemas híbridos de participación que combinan trabajo en el territorio con herramientas tecnológicas.
- Finalmente, la implementación de la *Jornada Única Electoral de Consejos (JUEC)* muestra el creciente uso de sistemas digitales para organizar.

Tabla 1. Marco normativo e institucional de la participación digital en Bogotá

Jerarquía normativa	Norma / instrumento	Año	Contenido central	Entidades competentes
Constitución Política de Colombia	Artículos 40 y 103	1991	Reconoce el derecho de la ciudadanía a intervenir en la conformación, el ejercicio y la vigilancia del poder político, y define los mecanismos que permiten materializar la participación democrática.	Congreso de la República / Corte Constitucional / Gobierno Nacional
Ley Estatutaria	Ley 1757 de 2015	2015	Regula los mecanismos de participación ciudadana (cabildo abierto, iniciativa, consulta, revocatoria, entre otros).	Registraduría Nacional / CNE / entes territoriales
Leyes ordinarias	Ley 1341 de 2009	2009	Marco para la sociedad de la información y el uso de TIC.	MinTIC / CRC
	Ley 1581 de 2012	2012	Régimen general de protección de datos personales (aplicable a plataformas digitales).	SIC / MinTIC
Decretos nacionales	Decreto 767 de 2022	2022	Define lineamientos de la Política de Gobierno Digital; articula gobernanza, servicios digitales, datos y participación ciudadana digital.	MinTIC / Función Pública / Entidades públicas nacionales y territoriales
Normas distritales	Decreto Distrital 606 de 2023	2023	Actualiza y regula el Sistema Distrital de Participación Ciudadana, con énfasis en inclusión y mecanismos híbridos (presenciales y digitales).	Alcaldía Mayor de Bogotá / IDPAC /

Jerarquía normativa	Norma / instrumento	Año	Contenido central	Entidades competentes
				Secretaría General
Políticas y planes distritales	Plan Institucional de Participación Ciudadana (PIPC)	2023	Define metas de fortalecimiento de la participación, incluyendo el uso de plataformas digitales.	IDPAC / Alcaldía Mayor
	Política Pública de Acción Comunal 2023–2034	2023	Fortalece el rol comunitario y su relación con herramientas digitales.	IDPAC / Juntas de Acción Comunal
Instrumentos operativos	Portal Bogotá Participa		Plataforma oficial de presupuestos participativos, consultas y mecanismos digitales de incidencia.	IDPAC / Alcaldía Local
	Canal Bogotá te escucha (SDQS)		Sistema virtual de recepción y gestión de PQRS.	Secretaría General de la Alcaldía / Sector administrativo distrital

Elaboración propia.

Tabla 2. Mecanismos digitales de participación ciudadana en Bogotá (2020–2023)

Mecanismo	Descripción	Periodo de uso	Entidad responsable	Evidencias disponibles
Bogotá Participa	Plataforma digital para presupuestos participativos y consultas ciudadanas.	2020–2023	IDPAC / Alcaldía Local	Datos abiertos de votaciones y priorizaciones por localidad.
Bogotá te escucha (SDQS)	Canal virtual para PQRS, control social y retroalimentación institucional.	2020–2023	Secretaría General	Informes de gestión, estadísticas de PQRS.
Comunidades digitales y corresponsales ambientales	Programas sectoriales con participación apoyada en TIC.	2021–2023	IDPAC / Secretaría de Ambiente	Informes institucionales de cobertura y resultados.

Elaboración propia.

El análisis de este marco normativo y de los instrumentos que lo acompañan revela que, a lo largo del tiempo, ha aumentado la coherencia entre la política nacional de gobierno digital y las iniciativas del Distrito, aunque no sin enfrentar algunas tensiones. Uno de los avances más notables es la digitalización de los canales de participación, lo que, en teoría, ha

ampliado el acceso a los mecanismos democráticos y ha hecho que la gestión administrativa sea más ágil.

En resumen, los mecanismos de participación ciudadana digital que se han desarrollado en Bogotá durante la administración de Claudia López son un paso significativo hacia la creación de un marco institucional y normativo que reconoce la importancia de las TIC en la gestión pública. Sin embargo, aún persisten obstáculos que limitan su efectividad.

Como se mencionó en el estado del arte, la brecha digital sigue limitando el alcance de estos mecanismos: no todas las comunidades tienen acceso a una conectividad adecuada ni a las habilidades básicas de alfabetización digital, lo que dificulta que la inclusión sea realmente efectiva. En el ámbito normativo e institucional, aunque la Ley 1581 de 2012 proporciona un marco sólido para la protección de datos personales, la evidencia indica que su implementación en las plataformas distritales aún necesita más rigor para garantizar procesos seguros y legítimos.

Además, las opiniones de gestores públicos, académicos y ciudadanos coinciden en varios aspectos: la transparencia, la trazabilidad y la interoperabilidad de las herramientas digitales no son solo requisitos técnicos, sino condiciones clave —que aún están en desarrollo— para fortalecer la confianza en las instituciones.

En este sentido, a pesar de los avances normativos y de la aparición de experiencias innovadoras en el Distrito, el verdadero alcance de la participación digital dependerá de la capacidad institucional para:

- Reducir las brechas tecnológicas,
- Garantizar estándares exigentes de protección de datos, y
- Consolidar prácticas de gestión que vayan más allá de “tener plataformas”

y conviertan estos entornos digitales en espacios donde la ciudadanía pueda incidir de manera efectiva en las decisiones públicas.

III. Percepción pública sobre la implementación y efectividad en términos de utilidad, inclusión y capacidad real de los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá

Se seleccionaron entrevistas semiestructuradas como la técnica cualitativa principal en este estudio. El objetivo apuntaba a comprender cómo los actores clave —de los sectores institucional, académico y ciudadano— perciben la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana digital implementados en Bogotá entre 2020 y 2023. Seleccionamos esta herramienta ya que permite una investigación más detallada de experiencias, interpretaciones y evaluaciones que no pueden obtenerse a través de documentación oficial o regulaciones. A través de estas entrevistas, pudimos reconstruir, desde las voces de los actores, cómo experimentan estos mecanismos desde perspectivas de utilidad, accesibilidad, inclusión y capacidad real de impacto, proporcionando elementos clave para evaluar la generación de valor público en el marco del Decreto 767 de 2022.

El método de trabajo de campo comprendió tres entrevistas semiestructuradas dirigidas a perfiles que ocupan posiciones diferentes pero complementarias dentro del ecosistema de participación digital:

- un gestor público involucrado en el diseño o implementación de los mecanismos,
- una persona del ámbito académico o de investigación especializada en gobierno digital y participación,
- y un ciudadano que forma parte de una veeduría o colectivo con experiencia directa en estos procesos.

Esta fue una selección temática dirigida a la investigación, la evidencia y diversas perspectivas, e intentó incluir el eje institucional-académico-ciudadano sugerido por los conceptos de gobierno abierto. Cada uno de esos perfiles ofreció perspectivas únicas; el gerente nos ayudó a entender cómo las comprensiones institucionales y las normas de efectividad operativa influyen en la política; el académico contribuyó con un análisis analítico, utilizando modelos teóricos y comparaciones con contextos pasados cuando era aplicable; mientras que el ciudadano se basó en su propia experiencia de uso, los obstáculos experimentados y el conocimiento de la legitimidad y el valor de la confianza.

Basado en el Decreto 767 de 2022, se desarrolló un guion de entrevista utilizando límites conceptuales y los hallazgos de un análisis documental previo. Se crearon bloques temáticos para explorar el conocimiento y el uso de mecanismos digitales, la utilidad percibida y la inclusión de mecanismos digitales, su impacto en los tomadores de decisiones públicas, los efectos de las barreras estructurales (tecnológicas, territoriales, institucionales y relacionadas con la confianza), el cambio tecnológico y la efectividad de la participación, y los cambios de política para un mayor desarrollo. El formato permitió comparaciones de respuestas de las diversas fuentes, y continuó reconociendo la complejidad de las narrativas.

Las entrevistas se realizaron de manera individual, utilizando tanto formas virtuales como presenciales, dependiendo de la conveniencia del participante, y se estimó que durarían 40 minutos. Todas las respuestas fueron grabadas con el consentimiento dado de antemano y transcritas manualmente para asegurar que se mantuviera el significado de las respuestas.

El diseño del guion de la entrevista y la realización de las entrevistas se llevaron a cabo con un énfasis en la robustez cualitativa y están informados por el Protocolo de Entrevista de Yeilor Espinel (2011) y el trabajo de Oxman (1998), Van Dijk (1982) y otros sobre las instancias de conversación.

La aplicación de entrevistas semiestructuradas se inspiró además en las reflexiones de Claudia Oxman (2006) en *La Entrevista de Investigación en Ciencias Sociales*. Como señala la autora, la entrevista es, ante todo, una interacción social en la que el entrevistado y el entrevistador juntos dan forma a significados sobre la realidad en cuestión. En esta visión, la entrevista no solo recopila datos u opiniones, sino también interpretaciones, sentimientos, marcos de referencia y experiencias situadas. Según esto, el objetivo principal de las entrevistas realizadas en este estudio es comprender el funcionamiento de la participación

digital "desde el punto de vista del actor" — teniendo en cuenta su contexto, dirección de desarrollo y posición dentro del campo de la participación.

La estructura se adhirió a estas pautas pero fue ágil en su enfoque, tomando preguntas abiertas y utilizando un lenguaje coloquial para lograr tanto un sentido de voz de todos los participantes como una capacidad para que cada individuo construya sus propias historias y discuta los elementos que más les importaban. El análisis también se enriqueció con la reflexividad del investigador, quien tomó notas analíticas posteriormente, no solo para discutir posibles sesgos, sino también dinámicas relacionales y contexto, útiles para el análisis.

Por lo tanto, las narrativas recopiladas no se consideraron representaciones "objetivas" de la realidad, sino representaciones simbólicas que demuestran visiones del mundo situadas, relaciones y expectativas. Desde este punto, las entrevistas constituyeron el núcleo para entender cómo se está experimentando la participación digital más allá de las discusiones oficiales. Proporcionaron una manera de ver cómo la legitimidad, la confianza, la exclusión o la apropiación son dimensiones que no son visibles desde fuentes institucionales.

La combinación con ese proceso analítico y con la lectura de documentos, facilitaron una interpretación compatible con el propósito general del estudio: sacaron a la luz las posibilidades y limitaciones que ahora impiden el éxito de los mecanismos de participación ciudadana digital para Bogotá.

Cabe señalar que, por tiempo y con las solicitudes de la organización, el actor institucional planeado (IDPAC) no pudo responder, a pesar de las solicitudes realizadas. Por lo tanto, el uso de fuentes secundarias generadas por la propia entidad se convirtió en alternativas para el análisis y no en la interrupción del proceso de investigación.

Por último, la matriz de análisis construida a partir de entrevistas implicó una comparación estructurada y una síntesis de las perspectivas de los interesados sobre la efectividad de los mecanismos de participación digital. Estas categorías analíticas articuladas de utilidad, inclusión, impacto, barreras, confianza y valor público y sus correspondientes contribuciones se cruzaron con cada perfil en esta matriz para explicar los puntos de convergencia, diferencias y tensiones existentes entre los puntos de vista institucional, académico y ciudadano. Esta herramienta no solo identificó patrones y brechas, sino que también facilitó la correspondencia de la experiencia de los participantes con el marco normativo y operativo del sistema de participación digital y desempeñó un papel importante para la interpretación cualitativa y la triangulación de los hallazgos del estudio.

Tabla 3. Matriz de análisis de percepciones sobre la participación ciudadana digital

Dimensión	Academia	Colectivo social (Fundación)	Institución (IDPAC)	Síntesis – Hallazgos
Vínculo o contacto con mecanismos digitales	Conocimiento general de plataformas; vínculo académico e investigativo; reflexión macro sobre participación digital; familiaridad indirecta por trabajos con estudiantes.	Uso práctico en consejos de cultura; participación en convocatorias; interacción directa con plataformas para trámites y gestión cultural.	Promotor y articulador de plataformas (Bogotá Participa, Bogotá te Escucha); fortalecimiento de conectividad comunitaria.	Convergencias: Todos reconocen que las plataformas existen y crecieron. Contradicción: La academia y colectivos tienen relación <i>menos sistemática</i> frente al rol técnico y estructural del IDPAC. Explicación: Diferencia de roles: práctica territorial vs. reflexión académica vs. responsabilidad institucional.
Motivaciones para participar o involucrarse	Interés estructural en la ciudadanía, procesos desde abajo, luchas sociales, incidencia política.	Obligación derivada del rol en espacios culturales, defensa del sector, necesidad de gestionar proyectos.	Garantizar continuidad de participación durante pandemia; reducir barreras; alineación con Decreto 767.	Convergencia: Todos coinciden en que los mecanismos tienen potencial democrático. Contradicción: Para colectivos y academia la motivación es social/política; para IDPAC es institucional y normativa. Explicación: Diferencias en misión y posición dentro del sistema político.
Experiencia general con plataformas	Conocimiento superficial; reconoce avances pero cuestiona apropiación social; señala brechas.	Experiencia práctica moderada; reconoce utilidad pero dificultades con acceso y navegación.	Valora plataformas como complementarias; destaca necesidad de interoperabilidad y seguimiento.	Convergencias: Necesidad de acompañamiento y alfabetización digital. Contradicción: Institución afirma avances; academia y colectivos perciben distancia entre oferta institucional y apropiación social.
Aspectos positivos y retadores	Retos: alfabetización, desigualdad, falta de tiempo institucional. Positivo: potencial	Positivos: facilita gestiones y reporte de necesidades. Retos: complejidad, baja respuesta, falta de	Positivos: cobertura, trazabilidad. Retos: brecha digital, apropiación, seguimiento de incidencia.	Patrón: El reto dominante es la brecha digital y la capacidad institucional de acompañar.

Dimensión	Academia	Colectivo social (Fundación)	Institución (IDPAC)	Síntesis – Hallazgos
	democratizador si se acompaña.	claridad institucional.		
Percepción del diálogo ciudadanía– gobierno	Lo ve difícil; desigualdad histórica, brechas estructurales; diálogo improbable si no hay organización social.	Diálogo útil pero discontinuo; depende de voluntad de funcionarios.	Mayor alcance, pero calidad variable; requiere articulación presencial–digital.	Convergencia: El diálogo no es suficiente ni equilibrado. Contradicción: IDPAC percibe avance; academia ve profundización de desigualdades. Explicación: Diferencia entre evaluación institucional vs. experiencia territorial/macro crítica.
Ejemplos de incidencia	Incidencia ocurre más en redes sociales que en plataformas institucionales.	Citan casos de ajustes en agendas culturales por reclamos digitales.	Ejemplos formales en presupuestos participativos y Bogotá te Escucha.	Contradicción: La institucional reconoce más incidencia que los otros actores. Explicación: Una cosa es la incidencia formal y otra la incidencia percibida.
Accesibilidad por grupos sociales	Alta desigualdad; falta de conectividad, alfabetización y condiciones materiales.	Adultos mayores y grupos populares enfrentan muchas barreras.	Ha mejorado pero sigue limitada; apuesta por puntos digitales.	Convergencia: Las brechas digitales son la principal barrera del modelo.
Barreras de uso	Brechas estructurales, cultura política desigual.	Dificultad técnica, baja orientación, lentitud institucional.	Conectividad, alfabetización, desconfianza, implementación heterogénea.	Convergencia: Barreras técnicas + institucionales.
Percepción de incidencia de propuestas	Incidencia limitada; mecanismos no contruidos con ciudadanía.	Baja incidencia percibida; falta de retroalimentación.	Influencia real en ciertos procesos, pero no automática.	Convergencia: Desfase entre expectativa e impacto real.
Transparencia y confiabilidad	Desconfianza por cultura política y falta de información.	Cierta desconfianza; temores sobre uso de datos.	Plataformas cumplen ley, pero percepción pública es desigual.	Explicación: Cumplimiento normativo ≠ confianza social.
Retroalimentación	No hay suficiente evidencia de retroalimentación.	Escaso seguimiento institucional.	Reconocen que la retroalimentación es desigual y debe mejorar.	Hallazgo clave: El cuello de botella principal del sistema.

Dimensión	Academia	Colectivo social (Fundación)	Institución (IDPAC)	Síntesis – Hallazgos
Valor público y Estado abierto	Potencial si hay inclusión real; sin cambios estructurales no genera valor.	Apoyo al concepto pero ven distancia entre norma y práctica.	TIC como medio para generar beneficios medibles y gobierno abierto.	Contradicción: La institución interpreta valor público como cumplimiento de estándares; los otros actores como transformación social.
¿Han fortalecido la confianza?	No de manera significativa.	Parcialmente, pero no suficiente.	Parcialmente de acuerdo, falta consistencia.	Convergencia: Avances moderados, confianza frágil.
¿Mayor disposición a participar?	No necesariamente; depende de condiciones estructurales.	Sí cuando hay resultados visibles.	Incremento cuantitativo pero no uniforme.	Convergencia: La disposición depende del impacto visible.
Propuestas de mejora	Democratizar acceso, alfabetización, proyectos políticos reales.	Mejor orientación institucional, más diálogo y seguimiento.	Cerrar brechas, interoperabilidad, retroalimentación, seguridad de datos.	Hallazgo central: La solución no es técnica — es política, institucional y social.

Elaboración propia.

III.I. Análisis de hallazgos: percepciones sobre la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá (2020–2023)

Las entrevistas fueron útiles para obtener una visión de cómo diferentes actores, como académicos, grupos sociales y representantes de instituciones, interpretan y experimentan los mecanismos de participación digital en el Distrito. Sus testimonios cuentan más que solo cómo sucedieron las cosas, y revelan un conflicto profundo entre el diseño institucional de estas plataformas y cómo el público las utiliza. El análisis enfatiza los hallazgos esenciales según el enfoque de Espinel (2011), quien insiste en dar abundantes citas para transmitir la complejidad interpretativa de los participantes.

Brechas y desigualdades digitales persistentes

La brecha digital se destacó como el obstáculo más mencionado. La docente entrevistada, con una vasta experiencia en la formación universitaria, señaló que la desigualdad tecnológica no es un problema que afecte solo a los sectores más vulnerables, sino que es una limitación generalizada que pone en riesgo cualquier expectativa de una participación digital amplia. En sus propias palabras:

“A veces pensamos que la brecha solo está en las zonas rurales o en los barrios periféricos. Pero yo veo otra cosa: mis propios estudiantes, que viven en estratos altos, fallan cuando tienen que hacer un trámite digital, se bloquean, no entienden dónde dar clic. Entonces uno se pregunta: si esto pasa con ellos, ¿cómo va a funcionar la

participación política digital para quienes no tienen ese capital tecnológico? Ahí la brecha se hace muchísimo más profunda”.

Esta afirmación sugiere que la desigualdad estructural no se disipa con la creación de más plataformas; de hecho, se reproduce en los espacios digitales, como advierten Peixoto & Sjoberg (2021).

Comunicación limitada y ausencia de diálogo institucional

Uno de los hallazgos más recurrentes fue la percepción de que no hay un diálogo efectivo con las instituciones. A pesar de que plataformas como Bogotá Te Escucha fueron creadas para facilitar la interacción, la ciudadanía siente que no recibe respuestas adecuadas. La representante de un colectivo cultural compartió una experiencia que ilustra esta frustración:

“Nosotros enviamos un informe completo sobre un problema en un evento cultural: fotos, documentos, narraciones, todo. Pasaron semanas y lo único que llegó fue un mensaje automático que decía que la solicitud había sido recibida. Pero no hubo nadie del otro lado. Es como enviar un mensaje a un buzón que nadie abre. Uno siente que habla solo”.

Este tipo de experiencias desgastan la confianza y refuerzan la percepción de que la participación digital es un proceso unilateral, sin una respuesta real.

Incidencia percibida como mínima o inexistente

Tanto la academia como los colectivos han señalado que la participación digital tiene un impacto limitado en las decisiones públicas. Una de las entrevistadas fue muy clara al respecto:

“Yo lo digo con claridad: no conozco un solo caso en el que la participación digital haya cambiado algo de verdad. Nada. Uno puede votar, opinar, proponer, pero la decisión ya está tomada en otra parte”.

Esta percepción coincide con lo que Arnstein (1969) llama “participación simbólica”, donde se consulta a la ciudadanía, pero sin que realmente tenga poder de decisión.

Incluso la docente entrevistada coincidió en esta lectura:

“La incidencia ha sido muy poca realmente. Uno participa, pero no sabe qué pasa después con lo que uno dice”.

Divergencia de expectativas entre institución y ciudadanía

Mientras que tanto ciudadanos como académicos ven la participación como un espacio para el diálogo, la deliberación y la influencia, el análisis de las fuentes institucionales del IDPAC nos muestra que se entiende principalmente como la disponibilidad de herramientas operativas. Esto se refleja en sus reportes oficiales:

“Las plataformas funcionan, cumplen con la norma y han ampliado la cobertura. Claro, la retroalimentación no es igual en todos los sectores, pero la estructura está”.

Esta diferencia interpretativa es crucial: para la institución, el énfasis está en el funcionamiento; para la ciudadanía, en la respuesta y la incidencia. Aquí aparece la brecha conceptual que explica buena parte del desencuentro.

Retroalimentación como eje crítico de legitimidad

La falta de retroalimentación constante se ha convertido en el principal “cuello de botella” del sistema. Para la ciudadanía, el problema no es tanto técnico como político: sin respuestas, no hay un verdadero proceso participativo.

La representante del colectivo lo sintetizó así:

“Uno quiere creer en estas plataformas, pero ¿cómo confiar en un sistema que no responde? Sin respuesta, ¿qué sentido tiene participar?”

Este hallazgo se alinea con lo que mencionan Molina-Betancur & Silva Arroyave (2022), quienes destacan que la confianza en las instituciones depende más de la trazabilidad que de la cantidad de interacciones que se registren.

Hacia una interpretación más amplia: participación como experiencia vivida

Las diferencias entre las esferas académica, colectiva e institucional no son solo desacuerdos de opinión, sino que representan modelos opuestos de entender la participación digital. Para los ciudadanos, participar implica ser escuchados y ver cambios; para las instituciones, se trata de cumplir con las regulaciones y mantener las plataformas operativas.

Las entrevistas revelan que, aunque los mecanismos digitales son efectivos en un sentido formal, no logran proporcionar una conexión firme entre los ciudadanos y las instituciones. En palabras de Espinel (2011), desde la historia de los actores, existen sentimientos profundos sobre la democracia digital: frustración, distancia, desconfianza y escepticismo sobre el verdadero impacto.

También muestra que la participación digital en Bogotá sigue atrapada entre la promesa de innovación y los límites estructurales del sistema político. La tecnología ha permitido más interacciones, aunque no ha transformado significativamente las relaciones de poder ni la legitimidad de este proceso participativo.

En conclusión, el éxito y la eficacia de la participación digital no están determinados por la sofisticación tecnológica o el número de interacciones, sino por el grado en que el estado escucha y responde a la voz del ciudadano y la transforma en decisiones públicas que puedan ser verificadas.

Conclusiones

La investigación sobre cómo se han implementado los mecanismos de participación ciudadana digital en Bogotá entre 2020 y 2023 revela una paradoja interesante: aunque el Distrito Capital ha hecho grandes avances en establecer un marco legal sólido, especialmente con el Decreto 767 de 2022, y ha logrado cifras impresionantes de participación a través de la tecnología —como la creación de 32.664 propuestas y un récord de 237.396 participantes en los presupuestos participativos de 2022—, estos logros no se traducen automáticamente en un cambio real en las relaciones de poder.

El estado actual de la investigación académica respalda esta tensión, mostrando un consenso sobre la necesidad de cambiar el enfoque: la discusión ha evolucionado, pasando de centrarse únicamente en la eficiencia técnica de las herramientas a considerar la legitimidad institucional y la confianza de los ciudadanos. Los estudios revisados coinciden en que la participación digital enfrenta tres tensiones persistentes: la escasa incidencia real de las propuestas —como se observa en el caso de Urna de Cristal, cuyo impacto en las políticas públicas fue limitado—; las brechas territoriales y socioeconómicas que aún existen; y la distancia crítica entre la innovación tecnológica (como "Chatico") y la transformación estructural de la gestión pública.

En este contexto, la *Confianza Ciudadana* se presenta como la variable clave que limita la participación efectiva, superando incluso la brecha de acceso. Los hallazgos, respaldados por autores como Molina-Betancur y Silva Arroyave (2022), sugieren que la baja confianza en las instituciones actúa como un freno estructural. Esta falta de fe en la capacidad del gobierno para utilizar de manera legítima las contribuciones ciudadanas se refleja en la percepción de los actores: la frustración por la falta de retroalimentación convierte la desconfianza existente en apatía.

En cuanto a la apatía, el marco normativo presenta ciertas limitaciones. Aunque el Decreto 767 de 2022 es un paso adelante al incluir la noción de *Valor Público*, por sí solo no es suficiente y corre el riesgo de convertirse en un avance meramente simbólico si no se asegura su aplicación efectiva. A esta limitación se suma la complejidad que surge de la coexistencia de múltiples marcos normativos (como el Decreto 1078 y diversas normas distritales), lo que complica la implementación.

Este estancamiento en el cambio es un hallazgo clave desde la perspectiva del Institucionalismo. La transformación no se materializa porque las instituciones formales (como la nueva ley y los decretos que promueven la agilidad digital) chocan con las instituciones informales que están profundamente arraigadas en la cultura burocrática. Estas instituciones informales, que funcionan como reglas no escritas, se caracterizan por su rigidez en la toma de decisiones, su aversión al riesgo y su tendencia a priorizar el cumplimiento de procesos en lugar de enfocarse en los resultados.

La consecuencia de esta colisión es lo que se conoce como "dependencia del camino"⁴. En lugar de adoptar una nueva dirección de cambio radical impulsada por la normativa, el sistema se aferra a la inercia de las rutinas administrativas existentes. La nueva legislación, en vez de dismantelar estas prácticas, se interpreta y se integra a ellas, utilizándose más para legitimar las viejas costumbres (por ejemplo, medir por la cantidad de interacciones) que para impulsar una transformación real en la gestión. Así, la fricción burocrática, y no la falta de tecnología o de legislación, se convierte en el verdadero obstáculo que impide que la política de participación digital cumpla su promesa de democratización.

Además, la efectividad de estos mecanismos no depende únicamente de la voluntad institucional. Es fundamental reconocer que su impacto está condicionado por la existencia de una demanda ciudadana activa y organizada, que cuente con la capacidad técnica y política para pasar de una interacción pasiva a una incidencia efectiva en el espacio público. El análisis de las entrevistas sustenta esto, indicando que la capacidad de la ciudadanía para emplear las tecnologías con fines colectivos sigue siendo limitada: “Hay mayor acceso, pero a cosas individuales... no a incidir en lo público” (Yolanda Rodríguez, Entrevista Docente).

El comportamiento de la demanda se puede entender y predecir a través de los principios de la Teoría de la Elección Racional. Para el individuo, la participación ciudadana digital se percibe como una acción útil, donde se busca maximizar la utilidad esperada, ya sea a través de la incidencia, la obtención de un bien público o la solución de un problema específico, mientras se minimizan los costos de transacción que conlleva.

Los costos de participar en el entorno digital son bastante reales e incluyen el costo de oportunidad del tiempo que se invierte, el esfuerzo técnico necesario para navegar y entender las plataformas, y el riesgo de sufrir fatiga digital. Además, la falta de retroalimentación institucional o su llegada tardía, junto con la percepción de que las propuestas no son vinculantes, actúan como un fuerte desincentivo.

Cuando se compara el alto costo del esfuerzo (el tiempo dedicado a elaborar una propuesta técnica) con un beneficio real que se percibe como nulo o marginal —especialmente cuando se siente que “se recibe la información y ahí queda”—, el ciudadano opta por salir del sistema de manera racional. Esta conclusión se alinea con la lógica de la elección racional, donde la percepción de un bajo retorno de la inversión alimenta la apatía, creando un ciclo descendente en la participación calificada y sostenida.

⁴ Paul Pierson, *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*, American Political Science Review, 94(2), 251–267, 2000.

Esta dualidad (oferta inarticulada frente a demanda desigual) se refleja en cómo perciben los actores la situación, donde el desfase crítico entre el gobierno (que mide por cantidad) y la ciudadanía (que mide por calidad e impacto real) convierte a la retroalimentación institucional en un cuello de botella significativo. La falta de diálogo es evidente: “Existe el canal... pero no hay diálogo. Se recibe la información y ahí queda” (Sheila Yurivicka, Entrevista Fundación Integrando Fronteras). Además, la brecha digital actúa como un multiplicador de la desigualdad territorial, perpetuando un sesgo urbano-centralista que deja fuera a localidades rurales como Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar, donde el acceso a internet es significativamente menor (41,9% frente al 75,1% urbano).

En este sentido, los resultados muestran que, aunque la tecnología ha aumentado el número de interacciones, la información disponible sugiere que, tal como está configurada actualmente, la participación ciudadana digital en Bogotá actúa más como un medio para legitimar el statu quo administrativo y generar indicadores, que como un proceso que realmente pueda transformar las relaciones de poder o democratizar de manera efectiva la gestión pública. El verdadero desafío para las próximas administraciones no se limita a crear nuevas plataformas o a cerrar la brecha digital desde un enfoque técnico; el reto real es garantizar que la innovación tecnológica se traduzca en un valor público concreto, vinculante y perceptible para la ciudadanía, lo que a su vez fortalecerá la confianza y la legitimidad del sistema democrático.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Bogotá te escucha: Informe de gestión 2022*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Decreto 767 de 2022: Por el cual se establecen lineamientos de la política de gobierno digital en Bogotá D.C.* Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023a). *Decreto 606 de 2023: Por el cual se reglamenta el Sistema Distrital de Participación Ciudadana*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023b). *Informe sobre la Jornada Única Electoral de Consejos (JUEC)*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022–2023). *Informes de gestión de la participación ciudadana digital 2022–2023*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.

Checa Pinzón, J. (2024). *Chatico y la innovación democrática en Bogotá: alcances y limitaciones*. Universidad Nacional de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009: Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC*. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1581 de 2012: Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley Estatutaria 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial.

Concejo de Bogotá. (2016). *Acuerdo 637 de 2016: Por medio del cual se establecen lineamientos de gobierno abierto en Bogotá*. Gaceta Distrital.

Concejo de Bogotá. (2023). *Acuerdo 878 de 2023: Lineamientos de participación en procesos de planeación distrital*. Gaceta Distrital.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). *Informe de desempeño institucional en mecanismos de participación ciudadana 2021–2022*. Función Pública.

Espinell, Y. (2011). *Entre el optimismo y la incertidumbre: Estudio sobre la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria –PPDCC– (2003-2009)* (pp. 138–140). Ediciones UNIMPAHU. <https://doi.org/> (si aplica) (ISBN 978-958-8657-06-6).

Gobierno de Colombia. (2023). *Estrategia Nacional Digital 2023–2026*. Presidencia de la República.

González, F., & Martínez, D. (2023). Política pública digital y valor público: un análisis crítico del Decreto 767 de 2022. *Revista de Derecho Público*, 36(2), 112–135.

GSMA Intelligence. (2022). *The Mobile Connectivity Index: Latin America 2022*. GSMA.

Heyik, N., Torres, L., & Ramírez, P. (2024). Digital participation and urban governance in Latin America: A comparative analysis. *Journal of E-Democracy Studies*, 18(2), 45–68.

Instituto de Desarrollo Internacional (IDS). (2019). *Urna de Cristal: avances y limitaciones de la participación digital en Colombia*. IDS.

Instituto de Desarrollo Internacional (IDS). (2021). *E-participation in Latin America: Case study of Urna de Cristal*. IDS.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2022). *Plataforma Bogotá Participa: Informe de funcionamiento 2022*. IDPAC.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2023). *Causas ciudadanas y programas de corresponsales digitales*. IDPAC.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2015). *Decreto 1078 de 2015: Decreto Único Reglamentario del sector TIC*. MinTIC.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2022). *Decreto 767 de 2022: Por el cual se establecen los lineamientos de la Política de Gobierno Digital*. MinTIC.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2023). *Índice de Brecha Digital 2023*. MinTIC.

Molina-Betancur, C., & Silva Arroyave, M. (2022). Confianza ciudadana y legitimidad institucional en mecanismos digitales de participación en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 42(3), 89–110.

OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*.

OECD/OPSI. (2023). *Innovation in digital democracy: Bogotá's Chatico case*. OECD Observatory of Public Sector Innovation.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Trust in government: Colombia 2023*. OECD.

Oxman, C. (2006). *La entrevista de investigación en ciencias sociales*.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

Pinzón Gamboa, A. (2022). Exclusión digital y participación ciudadana en Bogotá: un análisis territorial. *Revista de Estudios Sociales*, 82(1), 55–70.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2022). *Presupuestos participativos: Informe de implementación 2020–2022*. Secretaría Distrital de Gobierno.

UCL Bartlett. (2022). *Participatory budgeting in Bogotá: Challenges and opportunities* (Working Paper Series). University College London.

van Dijk, J. A. G. M. (2005). *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. Sage.