

Formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá*

Participatory formulation of the Transparency Public Policy in Bogotá

Diana Carolina Silva**

Recibido: 26/2/2018 - Aceptado: 27/11/2018

Resumen

La formulación de políticas públicas se elabora generalmente por funcionarios que desconocen las necesidades de la ciudadanía. Estudiar la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá, mediante un extenso trabajo de campo y la articulación teórico-práctica desde el análisis de políticas públicas, permitió identificar las condiciones favorables y las dificultades para la formulación participativa. La participación en la formulación da a la ciudadanía más información sobre la política pública, favorece la apropiación de saberes, el consenso y la legitimidad. Sin embargo, la participación involucra decisiones: para qué se propicia, qué nivel de participación se va a facilitar, cuáles son los actores involucrados y los fines de la política pública a formular. El presente trabajo es un acercamiento a estas interrogantes.

Palabras claves: corrupción; democracia; formulación; participación ciudadana; políticas públicas; transparencia.

Abstract

The formulation of public policies is usually done by officials who do not know the needs of citizens. Studying the participatory formulation of the Public Policy on Transparency in Bogota, through extensive fieldwork and theory-practice articulation from the Public Policy Analysis allowed to identify the favorable conditions and difficulties that exist for a participatory formulation. Participation in formulation gives citizens more information about public policy and helps them with the appropriation of knowledge, consensus and the legitimacy of decisions. Participation, however, involves several decisions: what is its purpose, what level of participation needs to be facilitated, which actors should be involved and what aims should public policy formulate. This essay is an approach to these inquires.

Keywords: corruption; democracy; formulation; participatory formulation; public policy; transparency.

* Este artículo corresponde a la tesis presentada en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas.

** Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas y Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Docente universitaria, becaria del Caux Peace and Leadership Programme de la organización Initiatives of Change Switzerland. dianasilvatocial@gmail.com

Introducción

El presente artículo da cuenta de los hallazgos y reflexiones generadas a partir de una investigación que combinó el análisis teórico de las nociones de participación ciudadana, transparencia, lucha contra la corrupción y políticas públicas con un extenso trabajo de campo relacionado con la experiencia de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá.

Si bien diferentes autores y publicaciones académicas hacen referencia a los beneficios de la participación ciudadana, la revisión teórica que hizo parte de esta investigación muestra cómo la participación ciudadana en políticas públicas sigue siendo un tema poco estudiado que se trabaja, por lo general, desde una perspectiva normativa y del deber ser. Analizar un caso concreto como la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá permitió dar cuenta de las complejidades de este tipo de ejercicios y de sus efectos en las políticas públicas.

El estudio de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá posibilitó hacer un balance de las condiciones favorables y las dificultades que existen para la participación ciudadana aun en un marco democrático que promueve el ejercicio de la ciudadanía; así como el análisis del papel y las relaciones entre los promotores y los participantes del proceso. Con este estudio, la investigación se orientó a conocer los efectos concretos de un ejercicio de formulación participativa en las políticas públicas y, en este caso, en la Política de Transparencia de Bogotá. El ejercicio fue liderado por la Veeduría Distrital, órgano de control con una función preventiva, característica que lo diferencia de otras entidades que ejercen control en la administración pública de la ciudad.

¿Para qué se realizó la investigación?

El desarrollo de la investigación se justifica a partir de dos grandes perspectivas. En primer lugar, es importante recordar el contexto social y político que estaba viviendo la ciudad de Bogotá y que influyó en la decisión de formular una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción de forma participativa. Como hito histórico, es importante señalar que, durante la administración del alcalde Samuel Moreno en Bogotá (2008-2012), estalló el escándalo del “Carrusel de la contratación”, situación que golpeó de forma contundente el sistema democrático, evidenció la asignación irregular de contratos, el pago de comisiones a terceros, así como

demoras y problemas de calidad en la ejecución de obras públicas. Conocer los detalles del mal uso de los recursos públicos despertó la indignación de la ciudadanía y puso a la corrupción como problema público y a las acciones a favor de la transparencia en el tope de la agenda pública.

En el marco de esta coyuntura, la Veeduría Distrital, entidad del distrito capital que lideró la construcción de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, decidió facilitar un proceso de participación ciudadana en la formulación de la política, convocando actores institucionales, comunitarios y ciudadanos en general, de tal forma que ellos retroalimentaran la elaboración de la política con sus aportes y se apropiaran de la misma. La apuesta de la Veeduría Distrital constituía un ejercicio sui generis, puesto que trataba de recoger por medio de la participación ciudadana, la indignación y el malestar que la corrupción había generado en distintos sectores ciudadanos, incluso en aquellos que tradicionalmente no se involucran en la formulación de políticas públicas como el sector privado.

En segundo lugar, desde una perspectiva teórica, es importante resaltar que la etapa de formulación es un momento estratégico del ciclo de vida de las políticas públicas. Durante la formulación, confluyen una comprensión más detallada del problema, la definición de los objetivos de la política, la exploración y configuración de las alternativas de solución y la estructuración de las metas y los medios a través de los cuáles se cumplirá con dichos propósitos. A pesar de esto, “los estudios sobre la puesta en marcha o la implementación de las políticas públicas son, en general, un área poco desarrollada” (Ordóñez 2013, 209); por este motivo, también era de interés para la investigación realizar un aporte teórico sobre esta etapa.

Como propósito de la investigación, se buscó además alimentar la producción académica de la teoría de políticas públicas en materia de participación ciudadana. Al menos en el “deber ser”, gran parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo optan por construir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, generando de esta forma procesos de participación en diferentes etapas del ciclo de políticas públicas:

Teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas y las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política (Cano 2008, 166).

Sin embargo, la producción académica relativa a participación ciudadana y políticas públicas se enfoca en análisis normativos que se refieren en abstracto a la necesidad de generar dicha participación y a los beneficios que esta conlleva y, en menor medi-

da, en estudios de caso que favorezcan la articulación teórico-práctica como el que motivó esta investigación.

El estudio se enfocó entonces en un caso emblemático: la formulación de una política pública que convocó la participación de los ciudadanos en el análisis y resolución de la corrupción en Bogotá, un problema público que despertó la preocupación y el interés de distintos sectores sociales. Por lo tanto, fue fundamental ir más allá de la revisión teórica y documental, y realizar un trabajo de campo en el que se consultara de forma directa la opinión de los diferentes sectores involucrados.

Estudiar la formulación participativa de una política pública de transparencia es particularmente interesante, puesto que uno de los postulados comunes para promover la transparencia es el de “muchos ojos, pocas manos”; este postulado invita a aumentar la participación ciudadana para las políticas públicas de transparencia y a reducir la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos.

Si la apuesta de la Veeduría Distrital de Bogotá tenía éxito podía significar un paso importante para afianzar la participación ciudadana en las políticas públicas y contribuir a un cambio en las creencias y prácticas respecto a la corrupción en los actores vinculados con el ejercicio participativo, así como en las instituciones, organizaciones y empresas que ellos representan. Las conclusiones del estudio permiten comprender cuál fue el avance de esta apuesta y qué temas quedaron pendientes.

¿Cómo se realizó la investigación?

La investigación fue de carácter cualitativo y se propuso inicialmente generar una disertación relacionada con los principales desarrollos teóricos alrededor de los conceptos de: políticas públicas; formulación; participación ciudadana; transparencia, y corrupción. En correspondencia con los objetivos planteados, el estudio se apoyó en un proceso de revisión documental en el que se consultaron fuentes primarias y secundarias que dieran cuenta del propósito y desarrollo del ejercicio de formulación participativa (documentos institucionales, informes de gestión, cartillas, actas de reunión, videos, audios, entre otros).

Sin embargo, en una investigación sobre participación ciudadana era indispensable conocer de primera mano “la experiencia, percepción, sentimientos, opiniones y perspectivas de los actores relacionados con el problema de investigación” (Silva 2006, 33). Por lo tanto, la misma se apoyó en un exhaustivo trabajo de campo que buscó consultar a cada uno de los sectores involucrados y a algunos de sus actores representativos. Para tal fin, se realizaron entrevistas semi-estructuradas, reuniones grupales y visitas institucionales.

Tabla 1. Diseño metodológico de la investigación

Objetivos	Técnicas
1. Caracterizar el proceso participativo de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	* Entrevista semi-estructurada dirigida a formuladores. * Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes. * Revisión documental (documentos teóricos e institucionales que apoyaron el proceso).
2. Examinar si la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción acoge los aportes de los actores y sectores involucrados en su proceso de construcción.	* Revisión documental (texto final de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, actas de reunión, material audiovisual). * Entrevista semi-estructurada dirigida a formuladores. * Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes.
3. Analizar las percepciones de los participantes en el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	* Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes.

Fuente: elaboración propia.

Fundamentos teóricos de la investigación

El análisis de políticas públicas resultó ser el enfoque idóneo para realizar la investigación, puesto que combina el estudio de los elementos relacionados con la obtención del poder con el estudio concreto de las acciones públicas.

En las políticas públicas confluyen conocimientos, medios y fines que buscan resultados concretos en la superación de un problema público. Su análisis, además de facilitar la comprensión de estos elementos, proporciona información acerca de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores involucrados, el funcionamiento del sistema democrático y el contexto en el que se desarrolla su ciclo de vida.

La revisión de los desarrollos teóricos de André Nöel Roth (2002 y 2010); Alejo Vargas (1999); Meny y Thoenig (1992); Raúl Velásquez (2009) y Manuel Ordóñez (2013), entre otros, alrededor de la noción de políticas públicas permitió identificar algunos puntos en común: estas se consideran acciones públicas para resolver problemas y llevarlos a niveles considerados por la sociedad como deseables, en las que, si bien intervienen otros actores, el Estado y el gobierno tienen un papel fundamental como líderes y responsables del proceso. Además, la mayor parte de los autores revisados considera fundamental sopesar el contexto político en el que se desarrollan las políticas públicas y las relaciones de poder que las configuran.

Como se mencionó, en el marco de las nuevas relaciones que se tejen entre Estado y sociedad en los sistemas de gobierno, en las que los ciudadanos han tomado un papel preponderante en los procesos de decisión pública (Velásquez y González

2003), resultó fundamental para esta investigación estudiar la participación ciudadana en las políticas públicas.

La participación ciudadana es considerada una expresión de la consolidación de la democracia. Es el escenario del diálogo, del disenso, de la demanda y el aporte; en ella, el ciudadano se encuentra con el Estado para expresar su voz.

Un acercamiento a las disertaciones teóricas sobre este concepto muestra que la participación se caracteriza por generar espacios de diálogo en los que la ciudadanía tiene la posibilidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, ponerlas en la agenda pública y buscar, junto a las entidades gubernamentales, opciones para su resolución.

Por lo general, la participación ciudadana hace referencia a una acción colectiva que se desarrolla en medio de tensiones y relaciones de poder en las que además de la escucha y la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad, se busca la obtención de resultados específicos (Velásquez y González 2003).

En cuanto a participación ciudadana en políticas públicas, los expertos consultados destacan sus bondades respecto a un mejor y más pertinente uso de los bienes públicos, de acuerdo con las necesidades, los intereses y los recursos de la población y el territorio. También señalan que la participación ciudadana permite ganar terreno en términos de legitimidad de la política y articulación interinstitucional en torno al desarrollo de la misma; sin desconocer los posibles conflictos, dificultades y limitaciones de este tipo de ejercicios.

En materia de formulación de políticas públicas, la investigación se enfocó a destacar la importancia y el carácter decisivo de esta etapa del ciclo. La formulación tiene dos fases: análisis, en el que se investiga a fondo el problema público y se trata de establecer relaciones causa-efecto; y selección, donde se define la alternativa con la que se enfrentará el problema público, de esta última fase hacen parte las tensiones y los conflictos entre actores que darán como resultado la solución (Meny y Thoenig 1992).

Aunque la formulación de la política pública no se haga en el marco de un proceso participativo como el de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, esta etapa generalmente está relacionada con la confrontación de distintos actores que tratan de imponer la solución al problema público que más les conviene. Según Roth, “por medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a aparecer al irse diseñando y a predominar sobre las demás” (Roth 2002, 74).

La investigación también examinó en qué medida se hizo un uso estratégico de la etapa de formulación de la política pública de transparencia. Es decir, si el proce-

so de formulación participativa logró estudiar a profundidad el problema y definir alternativas de solución, objetivos y metas en correspondencia con el diagnóstico desarrollado, así como identificar los medios y los responsables que permitieran cumplir los propósitos de la política pública.

Para analizar la participación ciudadana en la fase de formulación de políticas públicas, la investigación se apoyó en los tres tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos, según los modelos decisionista, tecnocrático y pragmático desarrollados por Jürgen Habermas (1986) y trabajados por Roth (2002).

Tabla 2. Tipos ideales de Jürgen Habermas (1986), en Roth (2002)

	Modelo decisionista	Modelo tecnocrático	Modelo pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
Relación jerárquica	Político - > experto	Experto - > político	Diálogo entre experto y político (relación horizontal)
Naturaleza del poder	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo. Tecnocracia	Un control democrático es posible
Papel del público	Aclamar las élites	Ningún papel. Eventualmente elegir los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
Relación objetivo / medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje

Fuente: adaptación Roth (2002).

Tal como se logra colegir de la tabla 2, en el modelo decisionista de formulación de políticas públicas, los intereses políticos priman sobre los cálculos técnicos sin tener que pasar por la aceptación del público que solo actúa como espectador; en el modelo tecnocrático, son los expertos quienes tienen la capacidad de encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos, mientras los políticos ratifican las opciones científicas, de nuevo ante la pasividad de los ciudadanos. Finalmente, Habermas (1986) citado por Roth (2002) construye con el modelo pragmático una opción más cercana a la democracia que le apuesta a conciliar y legitimar las decisiones técnicas y políticas mediante la participación ciudadana, opción a la que apostaba la Veeduría Distrital en el proceso de formulación de la política de transparencia de Bogotá.

Para analizar el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, la investigación también

se apoyó en la diferencia entre el modelo de formulación e implementación *top-down* y *bottom-up*. En el primero, prima una lógica vertical en la que las autoridades de la administración pública definen cuáles son las alternativas de solución y las implementan de “arriba hacia abajo”, mientras que el segundo tiene en cuenta el punto de vista de los ciudadanos que sufren el problema público y se van a beneficiar de la política pública. Con respecto al *bottom-up*:

En este modelo es donde cobra más fuerza la idea de la construcción participativa de la política pública, con una separación menor entre la formulación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos. En efecto, este modelo considera la participación de las bases en el ciclo de políticas públicas, la negociación y construcción de consensos teniendo en cuenta que habrá intereses opuestos en los agentes que afectan la acción (Ordóñez 2013, 215).

Por último, para la investigación resultó particularmente interesante estudiar la participación ciudadana en la formulación de una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción, puesto que como se mencionó, la corrupción es un problema complejo en el que participan diversos actores y que convoca a su vez a la ciudadanía para su resolución.

La corrupción es un concepto que se usa de forma indiscriminada en los documentos institucionales, en la prensa, en los debates públicos y en las conversaciones cotidianas. Si bien estas fuentes parecen tener claro qué es la corrupción, con frecuencia este concepto es confundido con otros como clientelismo, soborno o nepotismo. Una revisión teórica del concepto muestra cómo su definición es mucho más compleja y depende de la perspectiva desde la cual se aborde.

La corrupción puede ser analizada desde las motivaciones de cada individuo, las faltas legales que cometen quienes incurrir en ella, los intereses políticos involucrados, el sistema de relaciones que la favorece, las fallas del sistema democrático, las consecuencias sociales y económicas que conlleva o desde una perspectiva ética o moral. La revisión que acompañó esta investigación permitió concluir que si bien una de las perspectivas teóricas más comunes es la que vincula la corrupción con las extralimitaciones que puede tener quien detenta una posición privilegiada, en particular un funcionario público, esta noción no se reduce al mal uso de un bien público en pro de un beneficio particular, pues la creación de este problema puede involucrar la injerencia de otros actores como el sector privado (Isaza 2013).

Aunque el interés de la presente investigación es el proceso de participación que acompañó la etapa de formulación, se trató del estudio de una política pública

fundamental para Bogotá, puesto que la corrupción es un problema que afecta de forma contundente la gestión pública del distrito y las relaciones del sector público con empresas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales. La ciudad aún sufre las consecuencias del llamado “carrusel de la contratación”, en el que hubo una afectación de recursos por más de \$2 billones de pesos colombianos (Corporación Transparencia por Colombia et al. 2011), sin que se hayan logrado dismantelar del todo las mafias que se apoderan de los procesos de contratación a nivel local y distrital, o lograr una adecuada judicialización de los responsables.

Es fundamental, entonces, en el marco de procesos de consolidación de la democracia, generar conocimiento acerca de participación ciudadana y políticas públicas, en particular de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción:

En una democracia, es claro que cualquier política pública requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución. Ello implica que las estrategias para su combate deben involucrar la mayor cantidad de actores posibles (Cano 2008, 174).

Principales resultados del trabajo de campo

Se trata de un ejercicio de movilización de toda la ciudadanía con tres estrategias: integridad (coherencia entre lo que se piensa, se dice, se hace, esa coherencia me debe significar que me comporto igual en todos mis roles [...]), transparencia (calidad, acceso y oportunidad de la información) y no tolerancia con la corrupción (luchar contra la impunidad legal, moral y cultural frente a la corrupción, vía sanción social y simbólica al vivo, al atajo, a las justificaciones para violar la ley y aumento de la aprobación social a comportamientos honestos que privilegien el bien común) (entrevista a Guillermo Casasbuenas, relatoría 1, 2013).

En primera instancia, los resultados de la investigación muestran un proceso de formulación participativa que efectivamente logró la confluencia de representantes de diversos sectores (secretarías e institutos del distrito, entidades de escala nacional, órganos de control, organizaciones políticas y de la sociedad civil, empresas y universidades, entre otras), gracias a un trabajo desarrollado por ejes temáticos y localidades denominado *movilización*. Los actores consultados aseguraron que el rol independiente de la Veeduría (no es percibida por la ciudadanía como entidad del distrito, tampoco como órgano de control) habría facilitado la amplia asistencia de los actores convocados.

Aunque esta percepción generalizada por la Veeduría favoreció en principio la relación con los participantes, para que la política pública lograra mayor contundencia, requería el respaldo de las autoridades que encabezan la administración distrital (Velásquez 2009), en este caso, la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría General. El poco respaldo que el proceso de formulación recibió por parte de la administración distrital afectó su desarrollo y la concreción de la política pública en un elemento normativo.

Los resultados dan cuenta además de un proceso participativo liderado por un equipo de alto nivel técnico que se dividió entre quienes escribían los documentos de soporte y las personas a cargo de la movilización social de los actores convocados. Si bien las personas consultadas valoran los conocimientos y experticia del equipo, también aseguran que la Veeduría prolongó el proceso participativo más de lo esperado y llegó a perder de vista que se trataba de la formulación de una política pública.

Al aumentar la extensión y complejidad del proceso de formulación participativa, se dispuso de un tiempo menor para apuntar a los aspectos estratégicos que debía transformar la política pública de transparencia de Bogotá. En este sentido, fue posible concluir, a partir de los criterios de una política pública trabajados por Ordóñez (2013), que la política tuvo mayor fuerza en los ámbitos procedimental y orgánico, retomando el criterio material cuando quedaba poco tiempo para finalizar el proceso.

Esta situación se refleja en el documento técnico que condensa el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. En el texto, se identifica la distancia entre la complejidad del diagnóstico y las alternativas de solución, objetivos y metas propuestas por la política. A pesar de los problemas identificados por los diferentes actores involucrados y que enriquecieron el diagnóstico de la política pública, esta sigue señalando como problemas centrales: la ausencia de un sistema de creencias que cuide lo público, una valoración positiva de la cultura del “atajo” y formas de gestionar lo público opacas, deficientes y deshonestas.

Lo anterior se debe a que, dada la magnitud del proceso, el equipo formulador tuvo dificultades para procesar y hacer un uso estratégico de la información recopilada. También, pese a que en el diagnóstico se reconocen diversos tipos de problemas, el equipo decide no poner en discusión el enfoque que apunta a generar un cambio cultural para combatir la corrupción.

En otras palabras, aunque el diagnóstico logra una comprensión multicausal del problema, los objetivos de la política solo acogen algunas de las preocupaciones y aportes de los participantes. Quedan por fuera o cuentan con poco desarrollo dentro del texto final de la política, temas cruciales que, desde la perspectiva de los participantes, fortalecerían las acciones de prevención y sanción que requiere la co-

rrupción tales como: sistemas de alertas tempranas, mapas de riesgo de corrupción, sistemas de control interno, procesos de contratación, sistemas de información y rendición de cuentas, participación ciudadana en procesos de control social, difusión de experiencias exitosas, entre otros.

Disertación y conclusiones

Un ejercicio comparativo entre los resultados de las entrevistas y las fuentes primarias revisadas (actas de reunión, relatorías, entre otras) permite revisar los efectos del proceso participativo en el texto de la política y concluir que los aportes de los participantes fueron acogidos parcialmente. Cabe señalar que no hubo suficiente retroalimentación por parte de la Veeduría ni interés por parte de los participantes en revisar la versión final del texto.

Tabla 3. Relación entre los aportes identificados y el texto de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Enfoque en el que la cultura ciudadana sea solo un elemento. Discusión sobre el concepto de integridad.	Gestión pública.	No.	El capítulo II, marco conceptual, se refiere al enfoque habitual del equipo de la Veeduría: - Ley, moral y cultura. - Cultura ciudadana.
Elementos normativos, jurídicos y sancionatorios que fortalecen la política.	Gestión pública. Educación. Organizaciones no gubernamentales. Sector político.	Regular / capítulo VI, estrategias.	Se menciona de forma general que deben existir mecanismos de sanción, no avanza en su desarrollo, es decir, en cuáles serían y cómo se implementarían.
Enfoque técnico de lucha contra la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto.	Al definir la corrupción se acoge el concepto establecido por Transparencia Internacional. La necesidad de luchar contra la corrupción se recalca en el contexto de la política.
Metodologías concretas para resolver problemas ligados con la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales. Actores culturales. Gestión pública. Seguridad.	Regular / capítulo IV, contexto.	En este capítulo se hace un diagnóstico del funcionamiento actual de las mecanismos y herramientas con las que cuenta el distrito para combatir la corrupción. La política propone estrategias y líneas de acción generales, pero no propone acciones de mejora concretas para estos mecanismos y herramientas.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Convenciones y acuerdos internacionales sobre transparencia y lucha contra la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales.	Sí / capítulo I, antecedentes normativos y anexos.	Se mencionan las convenciones internacionales adoptadas por el país en este tema. En el anexo 1 se explican las leyes colombianas que corresponden a dichas convenciones.
Fortalecimiento de la ciudadanía y la educación; herramientas pedagógicas para generar transformaciones culturales a nivel micro y macro.	Cultura. Localidades. Gestión pública. Hacienda y desarrollo económico. Educación, recreación y deporte. Movilidad. Planeación. Salud.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias; capítulo VIII, líneas de acción prioritarias.	La pertinencia de fortalecer estos aspectos se desarrolla ampliamente en el marco conceptual. El capítulo IV da cuenta de los problemas relacionados con la deficiencia de los mismos. Aunque está relacionada con su objetivo principal y hace parte de las líneas de acción, la política no avanza lo suficiente hacia “cómo” se logrará este propósito.
Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Estrategias para combatir la corrupción en el sector privado.	Privado.	Sí / capítulo VI, estrategias.	Mantener el entorno de negocios transparente hace parte de las estrategias de la política. Una de sus apuestas transversales es favorecer la transparencia en la relación del sector privado con el público.
Corresponsabilidad público-privada en la lucha contra la corrupción.	Privado. Educación. Planeación. Salud.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo VI, estrategias.	La corresponsabilidad público-privada hace parte de diferentes apartados del documento.
Mejorar los sistemas de información y el acceso de la ciudadanía a la información pública.	Hacienda y desarrollo económico. Integración social. Recreación y deporte. Gestión pública. Seguridad.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias; capítulo VIII, líneas de acción prioritarias.	Relaciona este aspecto con el concepto de transparencia. Diagnostica los problemas relacionados con este ámbito. A pesar de ser un tema clave, se limita a recalcar la importancia de mejorar la calidad, la oportunidad y el acceso a la información pública.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectoros que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Promover procesos de rendición de cuentas y sanciones por incumplimiento de contratos.	Integración social, recreación y deporte. Educación.	Sí / capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Se menciona brevemente la importancia de la rendición de cuentas como parte del control social. Hace parte de la estrategia "participación y control social", sin embargo, no profundiza en el cómo. Su propuesta más concreta es fortalecer un sistema de petición y rendición de cuentas en el distrito capital.
Fortalecimiento institucional para prevenir y combatir la corrupción. Trabajo con las oficinas de control interno.	Gestión pública. Educación. Hacienda y desarrollo económico. Integración social.	Sí / capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Reseña las dificultades de los mecanismos institucionales diseñados para prevenir y combatir la corrupción, pero no asume el liderazgo como política pública para transformar este diagnóstico. El tercer objetivo se refiere de forma general al fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión de lo público. Las líneas de acción estratégicas no se refieren al fortalecimiento institucional.
Aportes formulados por los actores	Sectoros que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Participación y control ciudadano en la ejecución de los recursos públicos.	Gestión pública. Integración social. Planeación.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Algunos de los problemas identificados en el contexto se relacionan con la baja participación ciudadana. Este también es un concepto transversal de la política y una de sus estrategias, se reconoce su importancia permanentemente; se encuentra relacionado con las nociones de ciudadanía y cultura ciudadana.
Mejorar los sistemas de recaudo; prevenir y corregir la evasión y evasión de impuestos.	Hacienda.	No.	Solo se mencionan brevemente los antecedentes normativos y de política pública sobre este tema.
Cualificar el servicio público; implementar sistemas de méritos.	Integración social.	No.	Se reseñan algunos de los problemas de la función pública en el contexto, pero la cualificación y mejora de la misma no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción prioritarias.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Pactos por la transparencia entre actores públicos, privados y de organizaciones en grandes licitaciones y contrataciones. Involucrar y fortalecer órganos de control.	Integración social. Privado.	No.	Aunque rescata la importancia del sector privado, no acoge específicamente esta propuesta; tampoco involucra de forma especial a los órganos de control.
Difusión de buenas prácticas.	Integración social.	No.	La política no problematiza sobre la falta de difusión o visibilización de buenas prácticas, no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción. El documento solo menciona este propósito una vez.

Fuente: elaboración propia a partir de un ejercicio comparativo entre el texto definitivo de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá y los resultados de entrevistas y revisión documental.

En esta etapa de formulación era fundamental estudiar el problema a profundidad, pero también dedicar el tiempo y la disertación suficiente para identificar las posibles soluciones según la información recopilada durante el ejercicio de participación y seleccionar la alternativa más favorable para la resolución del problema público. Teniendo en cuenta una de las distinciones que hace Meny y Thoenig (1992) sobre la formulación, esta etapa no se enfoca solo en el análisis, también es un momento de *selección* de soluciones efectivas. Es el momento de tecnificar estas alternativas, sopesar opciones, definir objetivos y establecer los recursos que permitirán el alcance de dichos resultados.

La formulación es una etapa de confrontación de actores en la que cada sector trata de imponer su alternativa de solución al problema público. En el caso de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, los actores consultados no sintieron que el equipo de la Veeduría escuchara más a un sector que a otro, pero afirmaron que los formuladores “se escuchaban sobre todo a sí mismos”, en especial porque no estaban dispuestos a poner en discusión el enfoque de cambio cultural:

El énfasis que se pretendía desde un comienzo era eminentemente de cultura ciudadana, cuando las entidades requieren no solo de la cultura sino de un fortalecimiento institucional [...] digamos el desarrollo de la parte sancionatoria es clave [...] uno podría estar dedicándole demasiados esfuerzos, recursos, tiempos y demás a la parte de lo conceptual mientras la corrupción lleva una carrera vertiginosa que nadie la tranca ni le hace mella (entrevista a participante, entidad del distrito, 2015).

Según los tipos ideales de Habermas (1986) citados por Roth (2002), el equipo de la Veeduría Distrital no orientó el proceso de formulación a partir de un tipo puramente decisionista o tecnocrático, por el contrario, trató de avanzar hacia un modelo de relación pragmático en el que existe un mayor diálogo de elementos técnicos y políticos, sin lograr del todo esta coincidencia. Durante la investigación, se identificó una fuerte prevalencia de las discusiones teóricas, pero también de espacios de diálogo y debate entre los actores involucrados, por ello, es posible afirmar que el proceso tuvo elementos de tipo tecnocrático y pragmático.

El equipo de la Veeduría Distrital promovió un modelo de formulación *bottom-up* en el que la identificación de problemas y soluciones se hace desde la base, es decir, con la ciudadanía. Aunque este modelo se contrapone al tradicional *top-down* (Ordóñez 2013), en el que la cabeza de la administración hace su propio diagnóstico e impone la solución, el documento que condensa el proceso de participación no logra responder del todo a una lógica de construcción colectiva de la política.

Siguiendo la diferenciación que hace Velásquez y González (2003) entre *participación-argumentación* y *participación-acción*, los resultados de la investigación permiten concluir que el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá fue más cercano a una participación del primer tipo, en el que hubo espacio para la deliberación y, en menor medida, para la acción.

Se pusieron a hacer un trabajo larguísimo de consulta con la gente, un trabajo muy [...] pues enorme porque se pusieron a hacer digamos un registro gigantesco de actores, voces, instituciones [...] la impresión que yo tuve es que eso se volvió una cosa abrumadora, inmanejable, se recogieron tantos datos [...] y no tenían la infraestructura institucional para hacer una digestión útil, rápida y eficaz de toda esa información que tenían [...] (entrevista a participante, sector académico, 2016).

La investigación permitió comprobar que la participación ciudadana se caracteriza por generar espacios de diálogo en los que la ciudadanía tiene la posibilidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, ponerlas en la agenda pública y buscar junto a las entidades gubernamentales opciones para su resolución. Corroborando, que la participación se desarrolla en medio de tensiones y relaciones de poder en las que además de la escucha y la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad, se busca la obtención de resultados específicos (Velásquez y González 2003).

Más allá de una concepción relacionada con el deber ser de la participación ciudadana, estudiar un caso concreto como la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción

de Bogotá permitió ampliar la comprensión sobre la participación ciudadana en políticas públicas, sopesando sus complejidades y dificultades, así como los beneficios que genera.

Dado que es la etapa del ciclo en la que se estudia a profundidad el problema público a intervenir y en el que se sopesan y eligen las alternativas de solución con el propósito de definir el curso de acción para la resolución de la situación problemática identificada, resultó relevante para esta investigación analizar la formulación de una política pública y establecer que el equipo a cargo de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá no hizo un uso suficientemente estratégico de esta etapa. Es decir, si bien se logró estudiar a profundidad el problema y se definieron algunas alternativas de solución, los objetivos y metas planteados no guardan del todo correspondencia con el diagnóstico desarrollado y la política logró un tímido avance en la identificación de los medios y los responsables que le permitirían cumplir sus propósitos.

A pesar de las dificultades identificadas por los actores consultados en relación con la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, la mayoría de los actores consultados reconoce el esfuerzo realizado por la Veeduría Distrital al liderar un proceso participativo, así como la habilidad del equipo formulador para mantener una buena relación con actores que representaban intereses de diferentes sectores. Los participantes consideran que los objetivos del proceso se cumplieron parcialmente, puesto que se puso a trabajar a diversos sectores en el tema, logrando que asumieran responsabilidades concretas y desarrollaran acciones a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción en sus entidades, organizaciones y empresas.

Indudablemente se llegaba a una mayor comprensión de la problemática de la corrupción, por un lado eso, por otro lado uno ve que en cierta manera lo que se haya hecho en un trabajo profesional en una institución, algo queda [...] el solo hecho de que se haya hablado, trabajado en el marco de un proceso institucional ya es una ganancia, es decir, ya hay unas personas, unos funcionarios con capacitación en el tema, eso es importante. No es igual partir de un simple conocimiento de una norma a que un grupo de qué se yo, cerca de 300, 400 funcionarios o servidores públicos hayan tenido la oportunidad de ver el tema más de cerca relacionado con la dinámica del trabajo propio de una entidad pública; verlo en esa práctica, eso ya es una ganancia [...] (entrevista a participante, entidad del distrito, 2016).

Los participantes consultados valoraron positivamente la vinculación de sectores que tradicionalmente no se involucran en la resolución de un problema público

como el sector privado. Con respecto al efecto que tuvo en su relación con la política el haber hecho parte de su proceso de formulación, la mayoría aseguró que había aumentado su interés en acompañar acciones de implementación y evaluación de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá.

Aunque identifican momentos difíciles, afirman que tener la posibilidad exponer sus preocupaciones y propuestas frente a la Política Pública de Transparencia (así no hayan sido acogidas del todo) aumentó su vinculación con la política. Esto puede deberse a que en la participación ciudadana se valora sobre todo la posibilidad de dialogar, debatir y hacer parte del ejercicio como tal más que la inclusión de aportes concretos en la política pública (Velásquez y González 2003).

Digamos del proceso de participación valoré la oportunidad del diálogo, la oportunidad de debatir, particularmente nosotros debatíamos con un funcionario público ilustrado, pilo, metido en el tema, o sea no era cualquier debate, era algo muy chévere [...] la segunda parte sí era más azarosa porque era el tema de concretar [...] (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

El análisis del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción muestra cómo la participación ciudadana va mucho más allá de escuchar a diferentes sectores y a los actores que los representan. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el equipo de la Veeduría Distrital, el proceso de formulación de la política pública perdió una oportunidad de oro para avanzar en los lineamientos de un enfoque que combinara el cambio cultural con el mejoramiento de sistemas y mecanismos de gestión pública destinados a la lucha contra la corrupción, tal como sugerían los actores involucrados:

Hay una cosa que a nosotros nos preocupaba desde el principio y es que la Veeduría tenía una intención muy buena y es que esa política pública fuera con el tema solo de cambio cultural pero [...] en todos los talleres o por decir algo como en el 80%, yo estuve casi como en el 80% [...] todas las personas manifestaban que el solo cambio cultural no era suficiente [...], que era necesario un cambio normativo y que era necesario un cambio a nivel de justicia [...] (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

El resultado de este proceso de formulación participativa permite concluir que la participación ciudadana no se puede dar de cualquier manera y quienes lideran un

proceso de este tipo deben tomar varias decisiones al respecto: para qué se propicia la participación; qué nivel de participación se facilitará; cuáles son los elementos de la política pública se pondrán en discusión y cuáles no; cuáles son los actores estratégicos que se convocarán; y, sobre todo, no perder de vista cuáles son los fines de la política pública a formular. Estas decisiones permitirán hacer un mejor uso de la convocatoria, la metodología del proceso y la información recopilada:

La participación tiene un límite, la participación no es un concierto [...], nuestra democracia tiene instancias representativas, llámense organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, instancias de participación, ciudadanos preocupados [...] Si tú vas a trabajar la política pública anticorrupción de Bogotá, hablas con comités de veeduría, instancias de planeación local, empresarios, ONG [...]; si le preguntas a un ciudadano cualquiera, va es a quejarse [...], para participar hay que tener información y hay que tener propuestas en la cabeza, entonces si uno quiere una participación deliberante, incidente, tiene que estar calificada, tú no puedes invitar a todo el mundo [...]. Mi percepción fue que no se midieron mucho y el proceso se desinfló mucho indudablemente (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

Tal como asegura Morales (2003), la participación ciudadana da más información sobre el contexto de la política pública favorece la apropiación de saberes, facilita algunos consensos y mejora la legitimidad de las decisiones, tal como se corroboró en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá. Sin embargo, para que un proceso de participación ciudadana tenga mayor incidencia, debe combinar deliberación y capacidad de intervención (Velásquez y González 2003), así como la habilidad de las autoridades encargadas de traducir las preocupaciones y las propuestas de la ciudadanía en políticas públicas concretas.

Finalmente es importante reconocer que la participación ciudadana puede generar aumentos de costo y de tiempo, pero si esta se planea de forma estratégica con la política pública que se está formulando, no tiene por qué prolongarse de forma indefinida. También resulta fundamental la voluntad política del ente gubernamental que está a cargo de la formulación de la política pública, la disponibilidad de los ciudadanos que participarán y la calidad de la información con la que cuentan para hacer parte de dicho proceso.

Contrario a desestimular la participación en la formulación de políticas públicas, el análisis del proceso de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, y el estudio de los efectos de dicho proceso en el texto de la política, permitió examinar las complejidades y los beneficios de la par-

ticipación ciudadana para retomar las lecciones aprendidas, mejorar las condiciones en las que se genera la participación y afianzar su incidencia en las políticas públicas.

Dado que la democracia busca cada vez una mayor vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos y los gobiernos necesitan aliados en la resolución de los problemas públicos (Cano 2008), la academia está llamada a profundizar en el estudio de los procesos de participación ciudadana en políticas públicas. A partir de los resultados de esta investigación, se espera estimular otras investigaciones que se interesen en el desarrollo de procesos participativos en la etapa de formulación de políticas públicas y sus resultados, así como la incidencia de la ciudadanía en otras etapas del ciclo como la construcción del problema público, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

De la revisión teórica y el trabajo de campo realizado para la investigación y la elaboración del presente artículo quedan algunas inquietudes para continuar el debate: ¿es indispensable la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia? ¿Algunas políticas públicas deben ser formuladas sólo por expertos y otras con la participación de la ciudadanía? ¿Todos los componentes de las políticas públicas deben ser puestos en discusión en los procesos de participación ciudadana?, ¿cuáles sí?, ¿cuáles no? ¿Cuál debe ser la magnitud, la extensión y el alcance de la participación ciudadana en políticas públicas? ¿La participación debe estar abierta a la ciudadanía en general o solo convocar actores organizados? ¿Cuáles son los requisitos para garantizar una participación ciudadana calificada y su incidencia real en las políticas públicas? ¿Qué efectos tiene en la ciudadanía hacer parte de estos procesos de participación?

Bibliografía

- Cano, Luisa Fernanda. 2008. "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza". *Estudios Políticos* 33: 147-177.
- Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá Cómo Vamos, Embajada de la República Federal de Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Corona y Transparency International. 2011. *Agendas ciudadanas por la transparencia*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Isaza, Carolina. 2013. "Corrupción: marcos de análisis". *Cuadernos del CIPE* 17.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoennig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morales, Federico. 2003. "Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas". *Revista Digital Universitaria. El Quehacer Universitario en Lt-*

- nea 4 (6). Acceso el 22 de febrero de 2018. http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct_art14.pdf
- Ordóñez, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Roth, André Noël. 2002. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- _____. 2010. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: IEPRI / Universidad Nacional de Colombia.
- Silva, Diana. 2006. “Procesos participativos de las organizaciones no gubernamentales de protección y reeducación en la política pública dirigida a la infancia en Bogotá. Una mirada desde las organizaciones vinculadas al Centro Especializado Puente Aranda”. Disertación de pregrado, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Editores Almudena.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Raúl. 2009. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. *Desafíos* 20: 149-187.

Entrevistas

- Entrevista a Guillermo Casasbuenas, relatoría 1, 2013.
- Entrevista a participante, entidad del distrito, 2015.
- Entrevista a participante, sector académico, 2016.
- Entrevista a participante, entidad del distrito, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.