

RESTRICCIONES, APRENDIZAJES Y RETOS DE UNA ESTRATEGIA
ANTICORRUPCIÓN EN UNA CIUDAD CAPITAL DE AMÉRICA LATINA:
EL CASO DE BOGOTÁ, COLOMBIA

Jaime Torres–Melo
jatorres@uniandes.edu.co
Universidad de los Andes
Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia

Eje temático: Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas.

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Junio de 2019

Resumen

La lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia son fundamentales para el desarrollo de las grandes ciudades. La prevención de prácticas corruptas impacta el logro de los ODS y afectan la legitimidad de los gobiernos y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Bogotá, a través de la Veeduría Distrital, estableció una estrategia integral, la cual identificó prácticas corruptas a partir de tres factores: delitos, riesgos y comportamientos. Se analizan: la política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción y el Índice de Transparencia de Bogotá. En cada componente profundizando en su metodología, enfoques, estructura y resultados. Se identifican restricciones institucionales relacionadas con la inestabilidad del proceso, la escasez y asimetrías de información, el diseño y estructura de los instrumentos y los modelos compartidos sobre corrupción y transparencia, entre otros. Se concluyen aprendizajes y retos para otras ciudades grandes de América Latina a partir de buenas prácticas.

Palabras clave

Política pública / Corrupción / Transparencia / Medición de riesgos de corrupción / Restricciones institucionales

Estructura de contenidos

Introducción

1. Contexto de transparencia y corrupción en Bogotá
2. Estrategia para luchar contra la corrupción y promover la transparencia en Bogotá, Colombia.
3. El proceso de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción PPDTINTC.
4. La medición de riesgos de corrupción administrativa mediante el Índice de Transparencia de Bogotá ITB.
5. Restricciones institucionales identificadas.
6. Aprendizajes y retos para otras ciudades grandes de América Latina.

Introducción

La Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia, es la entidad responsable del control preventivo en la ciudad. La entidad ha liderado dos ejes de trabajo para luchar contra la corrupción y promover la transparencia: la adopción de una política pública y la medición de riesgos de corrupción.

La política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción PPDTINTC fue aprobada en diciembre de 2018 y adoptada como documento Conpes distrital de política pública en el primer trimestre de 2019. La PPDTINTC incluye acciones para las entidades públicas de la ciudad, entidades de control, autoridades locales y recomienda acciones para los actores del sector privado y la sociedad civil.

El proceso de formulación y aprobación de la PPDTINTC enfrentó restricciones institucionales como la inestabilidad del proceso de adopción y escasez y asimetrías de información. La ponencia analiza estas restricciones para establecer los principales hitos del proceso y factores de éxito.

La medición de riesgos de corrupción administrativa se realizó mediante el diseño y aplicación del Índice de Transparencia de Bogotá ITB. El instrumento de medición se adaptó a las condiciones institucionales de la ciudad y se aplicó a 34 entidades públicas distritales. La estructura del ITB, restricciones de información y modelos compartidos confusos sobre corrupción y transparencia definieron el alcance de la medición.

La ponencia analiza los principales elementos que convierten al ITB en una herramienta confiable para la medición de riesgos de corrupción administrativa, sus limitaciones y retos para la segunda aplicación actualmente en marcha.

En la sección final, a partir de la aplicación de herramientas de política y gestión públicas se categorizan las restricciones institucionales, se establecen los principales aprendizajes

de cada eje de trabajo y se plantean algunas recomendaciones para su puesta en marcha en otras ciudades grandes de América Latina.

1. Contexto de transparencia y corrupción en Bogotá

La estrategia utilizó como definición de trabajo de corrupción, la propuesta por Transparencia por Colombia (2017): el abuso del poder público o privado para obtener un beneficio personal y/o grupal que va en contra del interés colectivo

El diagnóstico realizado para la formulación de la PPDTINTC y que acompañó la primera aplicación del ITB permitió identificar que en los últimos diez años en Bogotá persisten prácticas corruptas que han afectado de manera directa la confianza de la ciudadanía en las instituciones de la ciudad. Aunque se registra un aumento de sanciones en contra de quienes han incurrido en delitos contra la administración pública, la percepción de la corrupción en la administración de la ciudad sigue siendo negativa.

La estrategia identificó las prácticas corruptas a partir de tres factores: delitos, riesgos y comportamientos. El diagnóstico de prácticas corruptas en Bogotá se realizó a partir de datos de percepción ciudadana, datos cuantitativos e informes cualitativos. Es decir, el diagnóstico no solo se centró en la existencia de delitos contra la administración pública, sino también en la trasgresión de normas y los riesgos de corrupción que facilitan las prácticas corruptas sistemáticas. El incumplimiento de normas y actuaciones indebidas de las personas y las organizaciones, se aprenden, se transmiten y al volverse prácticas cotidianas pueden llegar a aceptarse (CONPES 001, 2019, p. 19).

En cuanto a los delitos contra la administración pública, se identificó que en Bogotá se registraron 637 sanciones penales entre 2008 y 2016. Los delitos más sancionados fueron: cohecho (43%), peculado (19%); concusión (12%) y la celebración indebida de contratos (8%) (Fiscalía General de la Nación – SPOA, 2008-2016). Se registraron 3.639 sanciones disciplinarias en Bogotá entre 2008 y 2016, que equivalen al 20% de las sanciones del país. Las faltas gravísimas en el Distrito aumentaron en 38% entre 2013 y

2016, pasando de 148 a 204 sanciones, de las cuales el 91% fueron cometidas con dolo (Procuraduría General de la Nación – SIRI, 2008-2016).

Aunque se evidencia un aumento en el número de sanciones disciplinarias y penales, las condenas por los delitos contra la administración pública no son percibidas como ejemplarizantes por parte de la ciudadanía, lo que ha agravado la baja confianza en las instituciones públicas.

En cuanto a los riesgos de corrupción, la línea base de la política pública fue elaborada a partir del ITB para las vigencias 2016 y 2017. La ciudad quedó clasificada en un nivel medio de riesgo de corrupción con una calificación promedio de 68,7 sobre 100 puntos (Transparencia por Colombia, 2018b, p. 5).

Finalmente, sobre los comportamientos frente a la corrupción en Bogotá, se identifican principalmente las siguientes debilidades:

- 51% de los ciudadanos considera que el nivel de corrupción en Bogotá ha aumentado en el último año (Encuesta Bogotá Cómo Vamos, 2017).
- Sólo el 14% de los encuestados considera como muy importante los asuntos públicos (Corpovisionarios, 2016).
- 21% de los bogotanos encuestados afirmaron haber sido víctimas de corrupción a través de la solicitud de un soborno para poder acceder a bienes o servicios (Barómetro de las Américas, 2016).
- 89% de los ciudadanos considera que más de la mitad de los servidores públicos son corruptos (Corpovisionarios, 2016).
- 96% de los empresarios encuestados percibe que se ofrecen sobornos en el entorno empresarial en la ciudad (Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas, 2016).

También se identificaron oportunidades importantes para la gestión anticorrupción:

- 65,3% de los servidores públicos consideran que si hay acciones preventivas de prácticas irregulares en la ciudad (DANE - EDID, 2017)

- 76% de los ciudadanos afirma que la gente común puede llegar a marcar una diferencia en el proceso de lucha contra la corrupción (Latinobarómetro, 2016)

El diagnóstico permitió evidenciar que, pese a las problemáticas que se presentan en Bogotá relacionadas con la corrupción, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transparencia, anticorrupción y control social genera una oportunidad adecuada para la puesta en marcha de una estrategia integral.

2. Estrategia para luchar contra la corrupción y promover la transparencia en Bogotá, Colombia.

Teniendo en cuenta este contexto y la importancia de la transparencia para la agenda de desarrollo sostenible de ciudad, se consolidó una estrategia que no solo respondiera a las necesidades de instalar capacidades institucionales para el gobierno abierto y para la lucha contra la corrupción, sino que fortaleciera el cumplimiento de los ODS y aportará para reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

El diseño de la estrategia debió responder a una agenda de desarrollo sostenible y a una apuesta de gobierno abierto. Su eje fue comprender la importancia de fortalecer la transparencia como elemento esencial para el cumplimiento de los ODS, y como un mecanismo para la transformación de la calidad de los gobiernos y de las políticas públicas.

La estrategia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia se enfoca desde el control preventivo liderado por la Veeduría Distrital como entidad de control de Bogotá, Colombia, es decir desde una gestión orientada al fortalecimiento de capacidades anticorrupción, detección temprana de riesgos de corrupción e ineficiencias administrativas y acciones efectivas para mitigarlos y reducirlos. El modelo de control preventivo fortalece la implementación de las políticas públicas y mejora los resultados de los gobiernos.

La estrategia en el marco de los ODS

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015 aprobó la nueva Agenda Global conformada por 17 ODS, y 196 metas que deberán ser cumplidas a 2030. Los ODS surgieron como desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM adoptados en el 2000, como un marco amplio para lograr propósitos de desarrollo humano (Cepal, 2016, p. 45).

Los avances en muchas de las metas estipuladas en los ODM fueron inferiores a los proyectados y estuvieron afectados por el fenómeno de la corrupción. Como señala el estudio de Transparencia Internacional (2010) “Las crisis de gobernabilidad y la corrupción que las acompañaron [fueron] factores importantes que [retardaron] los avances en pos de los objetivos”. Los resultados evidencian que existe una correlación entre la corrupción de un país y el avance en las metas de los ODM.

La nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible reconoce en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, la importancia de crear instituciones transparentes que rindan cuentas y que garanticen la adopción de decisiones inclusivas y representativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía para lograr un desarrollo sostenible. En el marco de este objetivo se propone reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear en todos los niveles instituciones transparentes que rindan cuentas, garantizar el acceso a la información pública y proteger las libertades fundamentales (Cepal, 2016, p. 39).

La implementación de los ODS en Colombia se aprobó en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018. Este documento establece la necesidad de contar con marcadores asociados a estos objetivos en los instrumentos de planeación territorial e instancias de articulación de acciones y recursos entre diferentes niveles de gobierno (CONPES, 2018, p. 46).

Sin embargo, los avances en indicadores de desarrollo en algunas regiones de Colombia no han significado la reducción de los indicadores de corrupción. Esto se evidencia en el estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia (2019), a partir de 22 indicadores de desarrollo, capacidad institucional y transparencia con datos recolectados entre 2014 y 2017 en los 32 departamentos del país, cuyos resultados permiten concluir que existe una correlación positiva entre la transparencia, el desarrollo y la capacidad institucional. Es decir, en los municipios con mayor transparencia hay mayor desarrollo y capacidad institucional (Franco, Isaza, Uribe, et. al., 2019).

Desde la aproximación conceptual a la transparencia Perramon (2013, 9, p. 2) ésta se identifica como “la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización pued[a] ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información”. La transparencia está directamente relacionada con la disminución de la corrupción, ya que disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones y mejora la gobernanza en los sistemas democráticos (Perramon, 2013 En CONPES 001, 2019, p. 17).

Estudios como el Índice de Opacidad y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional demuestran que, a mayores niveles de transparencia, la percepción de los países sobre sus niveles de corrupción mejora, así como las percepciones sobre los procesos de desarrollo. En este sentido, “es urgente promover una mayor transparencia en el sector público para evitar la corrupción (...) las administraciones públicas más transparentes serían aquellas dónde es más difícil que exista corrupción” (Lizcano, 2010 En Veeduría Distrital et. al., 2018, 9. 23).

Entonces la puesta en marcha de una estrategia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia permite consolidar una agenda de desarrollo en concordancia con los ODS, particularmente con el ODS 16, y con el cumplimiento de compromisos internacionales en lucha contra la corrupción y gobierno abierto.

3. El proceso de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción PPDTINTC.

A partir de este diagnóstico y como parte de la estrategia se inició el debate para la formulación de una política pública de transparencia para la ciudad¹, con acciones encaminadas a hacer frente a este fenómeno y lograr la consolidación de los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de la administración pública (CONPES 001, 2019, p. 22).

Esta política pública es un instrumento de planeación a largo plazo, con visión prospectiva, que permite articular de manera integral las acciones e inversiones de la ciudad en la lucha contra la corrupción, fomento de la transparencia e integridad y fortalecimiento de las capacidades institucionales, a través de acciones concertadas con las entidades distritales y el involucramiento de actores de la sociedad civil, los gremios, la academia y la ciudadanía, entre otros (CONPES 001, 2019, p. 3).

La complejidad del fenómeno de la corrupción y su impacto sobre el desarrollo de la ciudad, especialmente después de la crisis de corrupción presentada en la ciudad entre 2008 y 2011, con relación a la prestación de servicios y la construcción de infraestructura urbana, derivó en una fuerte afectación en el desarrollo de la ciudad, así como en una baja confianza ciudadana en las instituciones públicas. Por lo cual, resultó prioritario identificar acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar las prácticas corruptas en la gestión administrativa (CONPES 001, 2019, P. 20).

En el nivel local, el impacto de la corrupción es más directo y visible para la ciudadanía, en tanto la pérdida o malversación de recursos públicos representa también una pérdida de oportunidades para la ciudadanía de acceder a proyectos o iniciativas públicas para

¹ La Veeduría Distrital desde un enfoque preventivo, lideró la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, en conjunto con dos entidades distritales: la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno.

su propio bienestar. Por lo tanto, una política de transparencia en una ciudad tiene un efecto directo en la ciudadanía porque robustece el acceso a la información, la participación incidente y el dialogo de doble vía, elementos fundamentales para el cumplimiento de metas de la agenda ODS de la ciudad.

Institucionalizar políticas de transparencia y anticorrupción es parte de una estrategia para fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática. No obstante, instalar estos temas como política pública y que sean prioridad en la agenda política son procesos exigentes y que demandan capacidad política y técnica (Berthin, 2008, p. 6).

Es así como el proceso de formulación de la PPDTINTC requirió no sólo de capacidad política sino también de la capacidad institucional y de gestión. El primer paso fue reconocer la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas como problemas de gobernabilidad pública y tomar la decisión política de aprobar una política pública (CONPES 001, 2019, p. 21).

De otra parte, se requiere disponer de la capacidad institucional y de gestión para disponer de los recursos, tiempo y equipos de trabajo necesarios para la formulación, así como la adopción de un instrumento óptimo de planeación para abordar esta problemática. Un instrumento de carácter estratégico que permita aunar los esfuerzos y acciones en materia de lucha contra la corrupción, transparencia, fomento de la integridad y fortalecimiento de las capacidades institucionales (CONPES 001, 2019, p. 20).

El segundo paso fue desarrollar una estrategia participativa para definir los factores y estrategias adecuados para atender la problemática, la cual se desarrolló en tres fases. La primera fase, entre 2013 y 2015 para la elaboración de un diagnóstico inicial sobre corrupción en la ciudad. La segunda fase tuvo como propósito la estructuración participativa de la política (2016 y 2017) y la tercera en 2018 se enfocó en la concertación de los objetivos, plan de acción y recursos para diez años involucrando los 15 sectores de la administración distrital. El reto estuvo centrado en lograr la articulación con las

entidades para lograr una concertación de acciones y recursos a largo plazo, y responder a las expectativas ciudadanas del proceso participativo (CONPES 001, 2019, p. 25).

Finalmente, se definió un plan de acción para la implementación de la política pública con responsables, resultados, productos y recursos a diez años, integrados en cuatro componentes: transparencia, integridad, medidas anticorrupción y capacidades institucionales.

La estrategia anticorrupción y para el fomento de la transparencia en la ciudad se desarrolló a través de una política pública como instrumento macro de planeación a largo plazo que asegurara la decisión permanente para generar capacidades institucionales con visión prospectiva a través de acciones concertadas con las diferentes entidades del Distrito y vinculando a sector privado y ciudadanía.

Esta apuesta por una política pública fue fundamental en la estrategia, teniendo en cuenta que las políticas públicas son un proceso político complejo e interdependiente con el entorno social, que tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos y refuerzan la importancia de cambios en los arreglos institucionales para lograr su implementación.

Metodología y marco normativo de la PPDTINTC

Para la formulación e implementación de políticas públicas en Bogotá, existen dos metodologías vigentes elaboradas por la Secretaría Distrital de Planeación SDP (2017-2018): Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito y Guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

La primera guía, establece las fases y la metodología para la formulación de políticas públicas, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas de la ciudad en la estructuración de estas. De acuerdo con este lineamiento, es el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital CONPES D.C., la autoridad

de planeación, presidida por el Alcalde Mayor y su gabinete, quien aprueba las políticas públicas en la ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). Por medio de la aplicación de esta metodología, la Veeduría Distrital, lideró la formulación de la PPDTINTC, logrando su aprobación como el primer documento CONPES D.C. desde la vigencia de las Guías.

La segunda guía, propone un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para medir el logro efectivo de resultados sociales relevantes, el reconocimiento de buenas prácticas y la mejora continua, a través de información cualitativa y cuantitativa (Secretaría Distrital de Planeación, 2018). A partir de estos lineamientos, se construyó una estrategia de seguimiento y evaluación para la PPDTINTC que permitiera identificar los avances para mejorar la gestión y los resultados en la lucha contra la corrupción en Bogotá, mediante un sistema de indicadores de resultados (CONPES 001, 2019, p. 61).

Además, la PPDTINTC se enmarcó en los lineamientos que se expiden desde la Nación y las recomendaciones que organizaciones internacionales especializadas (ONU, OEA, OCDE) han entregado al Estado colombiano. La PPDTINTC responde a los compromisos asumidos por Colombia en la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (CONPES 001, 2019, pp. 12-13).

Asimismo, tuvo en cuenta la experiencia regional en la formulación de este tipo de instrumentos, identificando iniciativas de este tipo desde el ámbito nacional pero que aún no han sido desarrolladas en el subnacional. Esta política se convierte en la primera iniciativa en una ciudad capital en América Latina.

Enfoques de la PPDTINTC

La formulación de la PPDTINTC se basó en el modelo de Gobierno Abierto, el Sistema de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE

y en un enfoque de derechos. Se estableció la política pública como una apuesta de gobierno abierto en la ciudad, centrada en la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas. Así como una propuesta de integridad en la ciudad y una estrategia para implementar las recomendaciones de la OCDE en esta materia y responder a los compromisos asumidos por Colombia, como miembro de esta organización.

Por otra parte, el enfoque de derechos integra los enfoques de género, poblacional, diferencial, territorial, ambiental y cultural. Este enfoque responde a los lineamientos de la metodología para la formulación de políticas públicas elaborada por la Secretaría Distrital de Planeación (2018a), sino que permite la definición de acciones concretas para que la transparencia y la lucha contra la corrupción aporten a la garantía de los derechos fundamentales y diferenciales que afiancen la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas.

- Modelo de Gobierno Abierto:

La Alianza para Gobierno Abierto AGA desarrolla un modelo teórico que incluye las estrategias que los gobiernos implementan para empoderar a sus ciudadanos a través de la promoción de una cultura de la transparencia, la institucionalización de acciones que faciliten el acceso a la información pública y el fortalecimiento de la integridad pública y la rendición de cuentas (Naser & Alujas, 2014).

La aproximación al gobierno abierto permite su comprensión como un nuevo modelo de relación entre los gobernantes, la sociedad y las entidades públicas (Ramírez, 2011). De este modelo se retoman los cuatro pilares para la formulación de acciones que vayan más allá de garantizar el acceso a la información pública:

- Transparencia y derecho al acceso de la información pública
- Participación ciudadana incidente y control social
- Rendición de cuentas como proceso permanente y de generación de compromisos entre la Estado y la ciudadanía

- Innovación pública y social y tecnología para generar datos abiertos, nuevas plataformas para el relacionamiento ciudadano con el Estado.
- Sistema de Integridad:

La OCDE hace recomendaciones frente a la creación del marco de integridad en la formulación de políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con transparencia y lucha contra la corrupción. La integridad busca generar mayor legitimidad y confianza en el gobierno, a través de un enfoque sistémico que dé cuenta de las prácticas, herramientas, procesos y organizaciones involucradas en el fomento de la integridad. Este marco está basado en tres elementos: instrumentos, procesos y estructuras (OCDE, 2017 en Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 32).

La PPDTINTC tiene en cuenta las recomendaciones de la OCDE en el componente de integridad, en el cual se propone articular en el Distrito Capital, un sistema de integridad, como un marco que articule los diferentes actores, lineamientos e instrumentos para promover una cultura de integridad en la gestión pública que contribuya a prevenir prácticas corruptas, generar mayor legitimidad y confianza en el gobierno distrital (CONPES 001, 2019, P. 53).

- Enfoque de derechos:

Formular una política de transparencia bajo un enfoque de derechos permite evidenciar la dimensión de sus efectos y entender que éstas se dan en diferentes dimensiones de la persona, tanto en lo político como en lo social y económico. En este sentido, este enfoque brinda bases para la construcción de herramientas de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y la integridad que propongan soluciones a: eventuales circunstancias de discriminación en el goce efectivo de derechos, restricciones ilegítimas o desproporcionadas a derechos de naturaleza prestacional y falencias por parte de los legisladores y operadores del Estado en la garantía de estos derechos (Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 46).

Este enfoque hace parte integral de la PPDTINTC y parte de la premisa de entender a la persona como sujeto de derechos. Así se establece la exigibilidad, en este caso, en cabeza de la Administración Distrital, para garantizar la realización efectiva de los mismos (Eduderechos, 2002 en Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 40). De esta manera, la garantía de derechos se constituye en un elemento fundamental para la construcción de una agenda de desarrollo de la ciudad que, desde el gobierno abierto fortalezca la participación, el control social, la rendición de cuentas y la vinculación de grupos históricamente vulnerados para prevenir que la corrupción afecte el goce de derechos fundamentales.

El marco de un enfoque de derechos se contemplan los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial, ambiental y cultural.

La integración de estos enfoques en la política pública permite generar mecanismos que garanticen el derecho de acceso a la información pública y su criterio diferencial para grupos étnicos y personas con discapacidad; el uso de lenguaje claro e incluyente e instalar condiciones para la accesibilidad digital de los grupos poblacionales y diferenciales (CONPES 001, 2019, p. 51). Desde los enfoques territorial y ambiental, permite desarrollar acciones para garantizar la transparencia e integridad en la gestión local; y desde el enfoque cultural, promueve cambios culturales a favor de la transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción (CONPES 001, 2019, p. 54).

Estructura de la PPDTINTC

La política pública aborda como problemática central la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas en el Distrito Capital que involucran tanto al sector público como al privado y la ciudadanía. Tiene como objetivo general, fortalecer las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía (CONPES 001, 2019, p. 50).

Son corresponsables en la implementación de esta política pública todos los sectores de la Administración Distrital, tiene una vigencia de diez años, con diez resultados esperados y 104 productos que involucran al sector privado y ciudadanía.

Los cuatro ejes estratégicos que definen sus objetivos específicos, estos son:

- **Transparencia:** Avanzar hacia el gobierno abierto a través de la implementación de medidas de transparencia en la gestión pública para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación y colaboración ciudadana como pilares para la generación de valor público (CONPES 001, 2019, p. 50).
- **Integridad:** Lograr una cultura sostenible de integridad en los servidores públicos y la ciudadanía para generar apropiación de lo público (CONPES 001, 2019, p. 53).
- **Medidas Anticorrupción:** Garantizar medidas anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas mediante el trabajo colaborativo de las entidades públicas (CONPES 001, 2019, p. 55).
- **Capacidades Institucionales:** Fortalecer las capacidades institucionales en el Distrito Capital para articular procesos y controles institucionales existentes en el sector público, privado y la ciudadanía (CONPES 001, 2019, p. 57).

4. La medición de riesgos de corrupción administrativa mediante el Índice de Transparencia de Bogotá ITB.

Para establecer una línea base para la definición de la PPDTINTC se implementó el Índice de Transparencia de Bogotá ITB 2016–2017. Esta medición es una herramienta desarrollada para identificar “fallas en los diseños institucionales y prácticas de las autoridades y [servidores] públicos que permitan la materialización de riesgos de corrupción en el desarrollo de sus procesos de gestión administrativa” (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 8). La medición generó insumos para el diagnóstico, la definición de acciones y los objetivos de la política pública.

El ITB identifica riesgos de corrupción administrativa asociados a tres factores:

- Visibilidad, generados por la opacidad, restricción para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa.
- Institucionalidad, generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Control y sanción, asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 8).

Es un instrumento de medición basado en evidencias y no en percepción. A través de una herramienta web, las entidades evaluadas reportaron sus resultados y cargaron las evidencias, que luego fueron validadas por un equipo técnico.

A partir de los resultados se generaron mapas de riesgos de corrupción administrativa para las 34 entidades públicas evaluadas, para cada sector administrativo, así como para Bogotá en su conjunto.

Las entidades evaluadas se clasificaron en 5 categorías de riesgo: riesgo muy alto (0 - 44.4 puntos), riesgo alto (44.5 – 59.39 puntos), riesgo medio (60 – 74.4), riesgo moderado (74.5 – 89.4 puntos) y riesgo bajo (89.5 – 100) (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 14). Con estas categorías se generó un ranking de las entidades evaluadas, ocho entidades evaluadas quedaron en nivel de riesgo moderado, 20 entidades en nivel de riesgo medio, y seis en nivel de riesgo alto.

El promedio de la medición para la ciudad fue 69 puntos de los 100 posibles (riesgo medio). Desagregado por factor, este análisis evidencia que en el factor de visibilidad el Distrito Capital obtuvo un puntaje promedio de 79 puntos, en donde concentra sus mayores fortalezas; en el factor de institucionalidad se obtiene un puntaje promedio de 65 y en el factor de control y sanción se obtiene un puntaje promedio de 63 puntos, donde se presentan las mayores debilidades para la ciudad (Transparencia por Colombia, 2018b, p. 5).

La Figura 1 presenta el mapa de riesgos de corrupción en Bogotá, resultado de la medición del ITB 2016-2017.

Figura 1 – Mapa de Riesgos de Corrupción ITB 2016-2017 para Bogotá, Colombia



Fuente: Transparencia por Colombia, 2018c, pp. 8-9

A partir de estos resultados, se generaron mapas de riesgos de corrupción administrativa por entidad pública evaluada, por sector administrativo y para los ámbitos de la gestión pública evaluados. Los mapas de riesgo de corrupción permitieron identificar las acciones de ajuste y mejoramiento impulsadas desde la política pública en ámbitos claves de la gestión pública como: acceso a la información pública, integridad, medidas anticorrupción, participación ciudadana y rendición de cuentas, entre otros (Ver figura 1).

Los resultados evidencian avances en la garantía del derecho de acceso a información pública (79/100) y riesgo alto se encuentran los temas claves para la prevención de la corrupción, como definición de lineamientos internos anticorrupción (54,5/100), comportamiento ético (57,5/100), medidas para la gestión de conflictos de interés (28,6/100), y protocolos para la gestión de denuncias de hechos de corrupción (59/100) (ITB, 2016-2017).

Esta evaluación permitió iniciar acciones de fortalecimiento de capacidades para la gestión anticorrupción en las entidades públicas. Por ejemplo, a partir de la evaluación del factor de visibilidad desarrollado por el ITB 2016–2017. Se determinó evaluar el uso de las TIC en las entidades distritales como herramienta clave para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Evaluar la visibilidad como un factor de riesgo de corrupción, implica la evaluación de las fallas en la acción de generación, publicación y difusión de la información. La garantía del derecho se expresa en la divulgación de información, bajo unas condiciones de calidad. Por esta razón, el ITB evalúa la disposición de formatos reutilizables en sitio web, para que cualquier ciudadano sin importar su condición o situación acceda a información completa, pertinente, oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos. La evaluación evidencia que la apertura de datos no es todavía una práctica generalizada en las entidades evaluadas, particularmente sobre la información presupuestal y financiera, en la que tan solo el 15% de las entidades cuenta con este documento en formato reutilizable para el 2016 y 9% para el 2017.

La divulgación de la información pública es esencial para el control social y la participación ciudadana efectiva e incidente, en esa medida evaluar la disponibilidad de información en medios electrónicos es fundamental. Bogotá obtuvo un puntaje de 84 en publicación de información sobre la gestión administrativa, 85 puntos en divulgación de la gestión presupuestal y financiera, y 77 puntos en divulgación de trámites y servicio a la ciudadanía. En cuanto al uso del sitio web para la promoción de espacios de participación ciudadana, el Distrito obtuvo un puntaje de 84.

A finales del 2019, se presentarán los resultados de la segunda medición del ITB 2018–2019, con el propósito de evaluar el avance en la implementación de acciones mejora en las entidades evaluadas y conocer el alcance e impacto de las acciones implementadas. La meta establecida en el Plan de Desarrollo de Bogotá es aumentar en cinco puntos el promedio respecto a los resultados de la primera medición (Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Planeación, 2016, p. 477).

5. Restricciones institucionales identificadas.

Para el diseño y puesta en marcha de estos dos ejes de la estrategia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia en Bogotá: PPDTINTC e ITB, se han identificado las siguientes restricciones institucionales. Para su identificación se realizó un análisis institucional de cada uno de los ejes de trabajo y de los resultados y avances de la estrategia en general. La aproximación de análisis institucional incluye todo el espectro de instituciones, desde las formales como reglas de juego, las normas y convenciones sociales, hasta las costumbres y valores como instituciones informales.

- La inestabilidad del proceso de política pública: La primera aplicación del ITB y el proceso de adopción de la PPDTINTC sucedió simultáneamente a la elaboración y aprobación de las nuevas guías de política pública para la ciudad, lo cual aumentaba la incertidumbre durante el proceso y cambiaba los requerimientos especialmente para la PPDTINTC.
- La escasez y asimetrías de información: la elaboración de un diagnóstico integral y compartido sobre la problemática de la corrupción en la ciudad estuvo limitado por la escasa información disponible, lo cual afectó el alcance de las herramientas propuestas y dificultó la comunicación entre las partes involucradas.
- El diseño y estructura de los instrumentos: el ITB como instrumento de medición y la PPDTINTC como instrumento de planeación plantean limitaciones a la estrategia debido a las propias limitaciones en su diseño y puesta en marcha.
- Los modelos compartidos sobre corrupción y transparencia: el desarrollo de la estrategia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia en Bogotá a través de la PPDTINTC y del ITB, se enfrentó a modelos compartidos por actores públicos y privados sobre la corrupción en la ciudad y las acciones necesarias para

combatirla. Esto afectó el alcance de las herramientas y dificultó la puesta en marcha de soluciones innovadoras.

- El discurso político de la anticorrupción y sus antecedentes: la existencia de antecedentes recientes sobre graves escándalos de corrupción en la ciudad entre 2008 y 2011, y los vigentes escándalos en el orden nacional, afectó al discusión de los instrumentos y la comprensión integral de la problemática.
- La difícil articulación entre acciones dirigidas a los individuos y a los arreglos institucionales: La estrategia incluye trabajar desde el individuo, desde las organizaciones y desde la institucionalidad. Se puso énfasis en el individuo como ciudadano, para fortalecer las capacidades en el ejercicio del control social y el ejercicio de una participación cualificada e incidente; y desde el individuo como servidor público fortaleciendo la toma de decisiones dotándolo de herramientas preventivas para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción y administrativos. Sin embargo es difícil articular estas acciones con las grandes medidas propuestas para los arreglos institucionales.

6. Aprendizajes y retos para otras ciudades grandes de América Latina.

El control preventivo es eficaz para el mejoramiento de la gestión pública y específicamente e la lucha contra la corrupción, pero necesita de herramientas concretas y un marco de acción definido.

En el marco de la implementación de la estrategia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia se han diseñado herramientas encaminadas a fortalecer la integridad, el acceso a la información pública y las medidas anticorrupción en las entidades públicas.

Estas herramientas se han identificado como buenas prácticas en la ciudad y han permitido avanzar de la percepción a la acción basada en evidencias. Algunas de estas herramientas son:

- La metodología de evaluación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es una herramienta que verifica el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en cada una de las entidades públicas de Bogotá. La metodología permite generar alertas puntuales, divulgar los resultados y lograr acciones de mejora (Veeduría Distrital, 2018a, p. 5).
- Otras herramientas ponen énfasis en la gestión del riesgo en la contratación, servicio al ciudadano y talento humano, como: metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública, metodología para la identificación de riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía, metodología para gestionar conflictos de intereses en el sector público distrital, y la guía de lineamientos antisoborno.
- La ruta de Integridad para ciudadanos, que es una herramienta que tiene como propósito fomentar la valoración, respeto y cuidado de lo público, como estrategia para consolidar una cultura de integridad en la ciudadanía.
- La metodología para la evaluación de medidas de integridad en las empresas públicas y mixtas del Distrito Capital, que permite identificar el avance en medidas preventivas en este tipo de organizaciones.

Teniendo en cuenta que existe una relación intrínseca entre la transparencia, el desarrollo y las capacidades institucionales, es importante promover medidas objetivas de lucha contra la corrupción, diseñar herramientas y pilotear su funcionamiento e impacto. Esto en el marco de una planeación a largo plazo, con visión prospectiva y articulación con el sector privado y la ciudadanía. No solamente participación ciudadana, sino involucramiento incidente en el desarrollo de la estrategia de lucha contra la corrupción.

Es necesario disponer de capacidad política, institucional y de gestión, y tener un enfoque claro para el desarrollo de la estrategia. Un aspecto importante para el caso de Bogotá

fue partir del modelo de gobierno abierto y del sistema de integridad para identificar la relación entre la corrupción y la garantía de derechos fundamentales.

Luchar contra la corrupción sí se puede y el principal reto actual para Bogotá y a otras ciudades latinoamericanas es poner en marcha una estrategia, lograr demostrar su eficacia e impactar positivamente la gobernanza y la agenda de desarrollo sostenible en nuestras ciudades.

Bibliografía

- Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. Caracas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41 (junio de 2008).
- Bogotá Cómo Vamos (2017). Encuesta de percepción ciudadana. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2017/>.
- Cepal (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Corprovisionarios (2016). Encuesta de Cultura Ciudadana 2016.
- Dane (2017). Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>
- Departamento Nacional de Planeación (15 de marzo de 2018). Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia [Documento CONPES 3918]. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Fiscalía General de la Nación (2008-2016). Bases de datos sanciones penales en Colombia. Sistema Penal Oral Acusatorio –SPOA.
- Franco, D., Isaza, C., Uribe, L. et. al. (2019) Corruption Trap: The Case of Colombian Regions. Bogotá, D.C.
- Naser & Alujas (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Manuales CEPAL – Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile. ISSN 1680-886X. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf?sequence=1
- Perramon, J (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 16, año 2013. Barcelona, España. Disponible en: http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia._Concepto,_evolucion_y_retos_actuales.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2008-2016). Bases de datos sanciones disciplinarias en Colombia. Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad –SIRI.
- Secretaría Distrital de Planeación (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Bogotá, D.C., Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_para_la_formulacion_de_politicas_publicas_del_distrito_capital.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación (2018). Guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Bogotá, D.C., Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_seguimiento_y_la_evaluacion_de_politicas_publicas_final_.pdf

Secretaría Distrital de Planeación (6 de febrero de 2019). Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción [CONPES 001]. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_01_transparencia_versionfinal.pdf

Torres-Melo, J. (2017) "el uso de las TIC en la lucha contra la corrupción" Revista U-GOB 21.

Torres-Melo, J. Alba Abril, F. y Castellanos, M. (2019) "Política Pública de Transparencia para el Gobierno Abierto en Bogotá, Colombia". Ponencia presentada en el Congreso de Ética 2019 de la Universidad de Zacatecas, México.

Transparencia Internacional (2010). El Catalizador Contra la Corrupción: Alcanzar los ODMs en 2015. Berlín.

Transparencia por Colombia (2018a). Documento metodológico final. Índice de Transparencia de Bogotá-ITB 2016-2017. Convenio de Asociación N° 164 de 2017. Bogotá, D.C.

Transparencia por Colombia (2018b). Informe de resultados finales: datos agregados por sector y por temática. Índice de Transparencia de Bogotá –ITB 2016-2017. Convenio de Asociación N° 164 de 2017. Bogotá, D.C.

Transparencia por Colombia (2018c) Mapa general de riesgos con datos agregados por sector y para toda la administración distrital. Índice de Transparencia de Bogotá-ITB 2016-2017. Convenio de Asociación 164 de 2017. Bogotá, D.C.

Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno & Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Documento de Diagnóstico e Identificación de Factores estratégicos. Bogotá, D.C.

Veeduría Distrital (2018a). Metodología Evaluación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (Vigencias 16-17). Bogotá, D.C., Recuperado de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/8.pdf>

Veeduría Distrital (2018b). Metodología Identificación de Riesgos de Corrupción en la Gestión Contractual Pública. Bogotá, D.C., Recuperado de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5.pdf>

Veeduría Distrital (2018c). Metodología Identificación de Riesgos de Microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía. Bogotá, D.C., Recuperado de [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9\(1\).pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9(1).pdf)

Veeduría Distrital (2018d). Metodología Gestión de Conflictos de Intereses en el Sector Público Distrital. Bogotá, D.C., Recuperado de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/6.pdf>

Veeduría Distrital (2018e). Herramienta Sobre Acceso a la Información Pública (Vigencia 2018). Bogotá, D.C.

Veeduría Distrital (2018f). Metodología Ruta del Control Social. Bogotá, D.C., Recuperado de [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/1\(2\).pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/1(2).pdf)

Veeduría Distrital (2018g). Guía Lineamientos Antisoborno para el Distrito. Bogotá, D.C., Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20de%20lineamientos%20antisoborno%20para%20el%20Distrito%20VF%20\(29%20dic%2018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20de%20lineamientos%20antisoborno%20para%20el%20Distrito%20VF%20(29%20dic%2018).pdf)

Veeduría Distrital (2019). Evaluación de medidas de integridad en las empresas públicas y mixtas. Bogotá, D.C.