

**La consulta pública en proyectos de actos administrativos en Bogotá: consideraciones
y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana**

Andrés Julián Guevara Celis

I. D. 0000202454

Sergio Andrés Romero Ramírez

I.D. 0000212755

Proyecto de grado para optar por el título profesional de Politólogo

Director

Juan Nicolás Garzón Acosta

Universidad de La Sabana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Ciencias Políticas

Chía, Cundinamarca

2024-1

La consulta pública en proyectos de actos administrativos en Bogotá: consideraciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana

Resumen

La ciudadanía de Bogotá D.C. participó en la consulta pública de los proyectos de actos administrativos del Distrito en 2023, pero allí hay una relación desigual entre las contribuciones efectuadas y las acogidas por las entidades distritales. Lo que da lugar a la oportunidad de potenciar el proceso de participación, de modo que el enfoque no sea el incremento sino su acogida, dado la pertinencia de la contribución. Este *policy paper* explora las tendencias de la participación ciudadana en la etapa de consulta pública de la Política de Gobernanza Regulatoria de Bogotá. Se consideran, por tanto, recomendaciones basadas en el concepto de co-producción como estrategia de participación, que propendan transformar la contribución ciudadana de la consulta a la incidencia.

Palabras clave: Co-producción, participación ciudadana, consulta pública, proyectos de actos administrativos, política de gobernanza regulatoria.

Abstract

The citizens of Bogotá D.C participated in the public consultation process of the District's administrative acts projects in 2023, however, there is an unequal relationship between the contributions made and those adopted by the district entities. This gives rise to the opportunity to enhance the participation process, so that the focus is not the increase but its acceptance, given the relevance of the contribution. This policy paper explores the citizen participation tendency in the public consultation stage of the Bogotá Regulatory Governance Policy. In the light of this, recommendations rooted on the concept of co-production as a participatory strategy are being explored, to elevate citizen contribution from consultation to advocacy.

Keywords: Co-production, citizen participation, public consultation, administrative acts projects, regulatory governance policy.

I. Introducción

En el año 2022 en Bogotá D.C. se implementó la Política de Gobernanza Regulatoria que ordenó a las 52 entidades y organismos del sector central y descentralizado del Distrito acciones para la mejora normativa, buenas prácticas regulatorias, diseño de regulación y evaluación normativa (Decreto Distrital 474, 2022). Una de las etapas clave que involucra a la ciudadana en la producción normativa es la Consulta Pública de los proyectos de actos administrativos y/o específicos de regulación (de ahora en adelante, PAA). En esta etapa, los ciudadanos realizan observaciones sobre los proyectos regulatorios publicados en la plataforma virtual *LegalBog Participa*¹. Si estas observaciones son acogidas por las Entidades Líderes², los ciudadanos intervendrán directamente sobre el proyecto regulatorio.

Durante 2023 la ciudadanía realizó en total 5.051 observaciones sobre 380 PAA distritales publicados en ese año, de los cuales 1.089 observaciones tuvieron una incidencia positiva, es decir fueron acogidas por las Entidades Líderes. Para clasificar las tendencias de la participación, puede tomarse la división que hacen Rotem Dvir et al. (2023): por un lado, aquellos entendidos como una expresión de opiniones hacia la gestión pública. Y por otro, aquellos que implican una contribución más significativa que ha sido denominada en la academia como “co-producción” (p. 3).

La co-producción es definida como la colaboración ciudadana en la planeación, diseño, ejecución y/o evaluación de los servicios —de interés— público o políticas públicas, incluso desde la perspectiva normativa (Brandsen y Honingh, 2016; Vaillancourt, 2009; Sanderson, 2011; Voorberg et al, 2015).

¹ El portal *LegalBog Participa* es una plataforma pública de la Alcaldía de Bogotá dispuesta por la Secretaría Jurídica Distrital: <https://legalbog.secretariajuridica.gov.co/>

² El presente documento se referirá como “Entidad/es Líder/es” a toda entidad u organismo del sector central y descentralizado con naturaleza regulatoria que sea autor de un proyecto de acto administrativo y/o de carácter regulatorio.

Sin embargo, este concepto tiene una variedad de definiciones y aplicaciones que implican limitaciones para explorarlo debido a su uso heterogéneo. A pesar de eso, cuenta con importancia dado el alcance y valor que le otorga a la participación ciudadana, como el apoyo que da a las experiencias y perspectivas ciudadanas para obtener mejores resultados e impacto sobre lo producido (Nabatchi et al., 2017). De ese modo, el ciudadano puede contribuir en el proyecto regulatorio que, según la racionalidad para regular, tendrá efectos sobre los regulados ya sea en materia de Derechos Humanos, solidaridad social, participación y deliberación o la eficiencia y elección del consumidor (López-Murcia, 2022).

El presente *policy paper* analiza el estado de la participación ciudadana de los PAA en la etapa de consulta pública, enmarcada en el ciclo de la Política de Gobernanza Regulatoria (PGR) de Bogotá (Decreto 474 de 2022). También se formulan recomendaciones orientadas a fortalecer la participación, apoyadas en la co-producción para generar un diseño de consulta que pretenda mejorar la pertinencia de las observaciones y de ese modo, su acogida. Por último, se formulan recomendaciones para optimizar el uso de la información sobre la tendencia de la participación ciudadana en cuanto a quiénes participan, cómo lo hacen, qué proyectos priorizan, etc. Esto como insumo para la toma de decisiones en la Alcaldía de Bogotá.

Esta recomendación de política inicia presentando una contextualización de la PGR en Bogotá. Posteriormente, delimita y describe la problemática a tratar. Luego expone, por un lado, cómo la co-producción ha sido considerada un marco de participación, destacando su viabilidad y relevancia en el caso; y por otro, caracteriza la tendencia de 1.857 observaciones realizadas sobre los PAA en 2023 dentro de *LegalBog Participa*. Después, se presentan y evalúan posibles alternativas de política y sus implicaciones frente al caso expuesto. Para finalizar, se detalla la propuesta de política con sus recomendaciones junto a las conclusiones del documento.

II. Contexto

Origen de la Política de Gobernanza en Colombia

En 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012) realizó, entre otras, dos recomendaciones sobre política y gobernanza regulatoria para los países. La primera exhorta al compromiso con una política de gobierno que garantice calidad regulatoria, trazando lineamientos donde los beneficios de la regulación justifiquen sus costos (OCDE, 2012). Aquella política regulatoria deberá contar con un ciclo para la revisión integral de sus etapas. Estas consistirán en identificar objetivos, evaluar alternativas, realizar el proyecto borrador y finalmente, expedir la regulación basada en evidencia que esté al servicio del interés público (OCDE, 2012).

La segunda recomendación invita a considerar a la ciudadanía en el proceso de regulación para que contribuyan en las propuestas regulatorias, bajo el principio de gobierno abierto (OCDE, 2012). Por ejemplo, con la consulta pública, donde deberán involucrar a los regulados e interesados en el proceso de formulación, diseño y evaluación de las regulaciones, de modo que el regulador se apoye en los regulados. También deberá disponer de múltiples herramientas que reduzcan la asimetría de información y acceso a la regulación; que permitan priorizar asuntos que requieran ser regulados; que comprometan diversos intereses y que dispongan múltiples canales para la comunicación ciudadanía-gobierno (OCDE, 2012).

En consonancia con las recomendaciones de la OCDE, en Colombia se implementó la Política de Mejora Normativa con el CONPES 3816 de 2014. En este se establecieron lineamientos sobre los proyectos de regulación de la rama ejecutiva a nivel nacional, en la búsqueda de garantizar una producción normativa alineada con el interés general y que responda a evidencias que justifiquen su existencia (CONPES, 2014). En otras palabras, busca garantizar un impacto real desde la necesidad y calidad técnica de las normas. De acuerdo con el documento CONPES, uno de los efectos de la baja calidad en la producción normativa de la Rama Ejecutiva es que “los mecanismos de consulta pública contemplados para la producción normativa son débilmente difundidos, poco efectivos y considerablemente heterogéneos” (CONPES, 2014, p. 19).

Para responder al reto anterior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023) establece condiciones que buscan asegurar una consulta pública efectiva en la

producción normativa, evitando posibles vicios en su producción, tales como la captura del regulador o la consulta pasiva.

Sherry Arnstein (1969), bajo la figura de la *escalera de la participación*, clasifica la consulta como un "paso para legitimar una participación completa" (p. 219). Considera que la consulta por sí sola no es suficiente, ya que requiere de otras formas de participación para garantizarle a los ciudadanos que sus opiniones serán debidamente consideradas.

Con la llegada del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2020-2024 de Bogotá, surge el programa gobierno abierto con su propósito quinto “construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente” (Acuerdo 761, 2020, art. 9). Su objetivo es disponer un modelo de *e-governance* en la Capital, que reconozca que existen múltiples actores con capacidad de incidencia en la gobernabilidad del Distrito (SDP, 2020). Para su cumplimiento, la Secretaría Jurídica Distrital se encarga del proyecto 7562, que tiene por meta “incrementar en un 30% la participación ciudadana en la formulación de observaciones frente a los proyectos de actos administrativos distritales” (SDP, 2020; SJD, 2023d). Su línea base está establecida en 957 observaciones ciudadanas sobre todos los proyectos que hagan las Entidades Líderes de la ciudad.

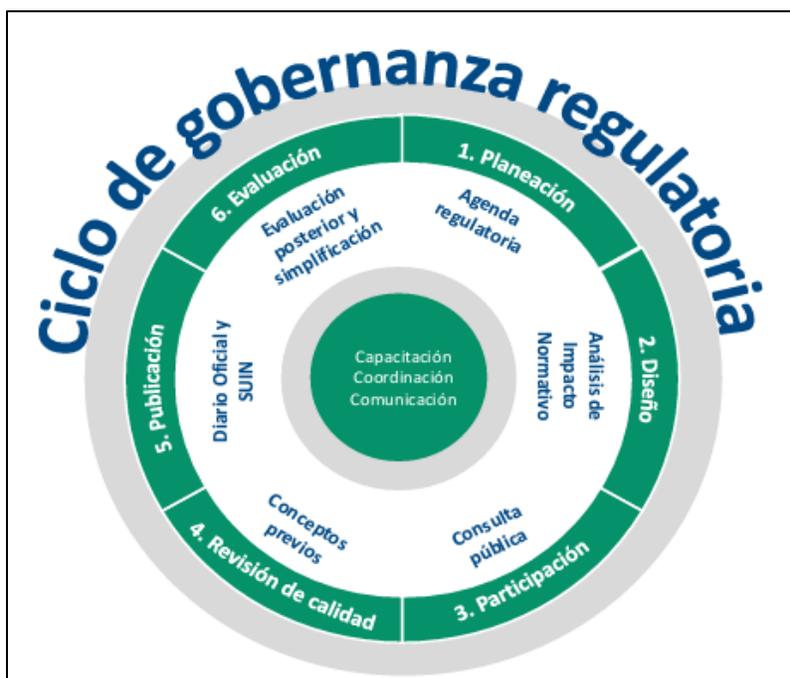
En 2023 la meta trazada se cumplió en un 528%, con un equivalente a 5.501 observaciones totales de 957 programadas. De ese total se acogieron 1.089 observaciones para modificar los PAA (SJD, 2023d), es decir, se obtuvo una **incidencia positiva del 21,56%**. Hasta ahora, el PDD solo ha dispuesto de esfuerzos para el incremento de la participación, más no, para mejorar la acogida o incidencia positiva de los comentarios.

Por último, con el Decreto 474 de 2022 la Alcaldía de Bogotá implementó la Política de Gobernanza Regulatoria, que busca la mejora normativa dentro del Distrito, la participación ciudadana sobre la producción de actos administrativos e introducir buenas prácticas regulatorias. Para ello, disponen del Ciclo de Gobernanza Regulatoria, una herramienta con la que se establecen las etapas de los proyectos regulatorios en su realización o modificación, desde la identificación hasta la evaluación.

Participación ciudadana en el Ciclo de Gobernanza Regulatoria

La participación ciudadana es manifiesta en dos etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatoria, ilustrada en la Figura 1: la fase de Planeación y la de Consulta Pública de los proyectos de actos administrativos y/o específicos de regulación.

Figura 1: Ciclo de gobernanza regulatoria.



Nota: tomado de Función Pública, Modelo Integrado de Planeación y Gestión (2019). Política de Mejora Normativa, en Decreto distrital 474 de 2022. Anexo.

En la etapa de **Planeación** las Entidades Líderes deben identificar la necesidad de regular normativamente las temáticas que fueron priorizadas para el cuatrienio, según su misionalidad. Así, las entidades construyen sus agendas regulatorias con el fin de presentar a la ciudadanía la información de quién/es regulan, la temática regulatoria, su necesidad — con el fin de establecer un diálogo ciudadano respecto a su pertinencia—, su publicación en *LegalBog Participa* y una fecha tentativa de radicación del proyecto de acto administrativo (Decreto 474 de 2022).

La participación durante este proceso permite que las Entidades Líderes identifiquen y valoren problemáticas adicionales que podrían ser tratadas a través de la regulación

normativa. De ese modo los ciudadanos estiman la necesidad de regular al modificar las temáticas propuestas originalmente y añadiendo otras.

Una segunda etapa que involucra directamente a la ciudadanía es la **Consulta Pública** de los proyectos de actos administrativos. Una vez que las Entidades Líderes hayan diseñado la regulación de conformidad con el Decreto, deberán realizar la publicación del proyecto en el portal *LegalBog Participa* para que la ciudadanía acceda a este mínimo por cinco (5) días hábiles. En el ejercicio de su derecho a la participación podrán realizar comentarios sobre los proyectos regulatorios que deberán ser revisados, analizados y respondidos por la Entidad Líder para determinar si es acogida para modificar la norma.

Este proceso de consulta previa está previsto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 8 establece el deber de información al público. Ordenando, entre otras, la disposición de canales e información sobre los proyectos específicos de regulación con el fin de recibir *feedback* ciudadano (Ley 1437 de 2011, art. 8., núm. 8).

En este documento se destaca la importancia de la Consulta Pública dado que la participación allí incide sobre el diseño, producción y ejecución del contenido regulatorio; diferente de la primera etapa donde la participación ciudadana contribuye a identificar y valorar la necesidad regulatoria. No se pretende calificar una sobre la otra, por el contrario, se entiende que ambos procesos de participación son complementarios y dan lugar a un buen ejercicio de gobernanza en el Distrito.

Además de *LegalBog Participa*, los ciudadanos u otras entidades del Distrito diferentes a quien profiere el PAA podrán solicitar una audiencia pública presencial o virtual, donde la Entidad Líder recibirá insumos para la modificación del proyecto. También, podrá solicitar consultas sobre el impacto del proyecto a “entidades del nivel nacional, entidades sin ánimo de lucro reconocidas en la materia a regular, consejos consultivos de los sectores administrativos, instituciones educativas de nivel superior, o expertos en la materia” (Decreto 474, 2023, p. 23).

III. Descripción de la problemática

En la etapa de Consulta Pública de los proyectos de actos administrativos y/o de contenido regulatorio, se evidenció un nivel de participación ciudadana superior a la meta prevista en el PDD 2020-2024, con 5.051 observaciones de 957 esperadas en 2023. Este fenómeno no solo refleja que en Bogotá hay un activo interés ciudadano en la producción normativa, sino también la capacidad que tienen para incidir en la configuración y elaboración de los proyectos, con las 1.089 observaciones que fueron acogidas para modificar los PAA.

A pesar del alto interés de la ciudadanía en la participación, existe una **relación desigual entre las observaciones totales y las observaciones acogidas**. Esto pone en evidencia que puede fortalecerse la etapa de consulta pública, orientada a mejorar la acogida y no solo el incremento de las observaciones como ha previsto el gobierno distrital hasta ahora.

De este modo, la participación no se limitaría a la mera consulta pública, sino que avanzaría a una participación más incidente. En este caso, el enfoque es mejorar la pertinencia de las observaciones, por medio de un rediseño del modelo de participación actual que supondría una mayor acogida por las Entidades Líderes. Esto sin desconocer que las Entidades Líderes no pueden garantizar que todas las observaciones sean acogidas, dado que estas podrían expresar una simple opinión sin presunción modificatoria y/o podrían no tener pertinencia para los PAA.

Esta problemática se explora a partir de dos dimensiones: *quién o quiénes* participan y *cómo* lo hacen.

¿Quién o quiénes participan?

El diseño de participación en la PGR se ajusta a lo que Luigi Bobbio (2019) categoriza como un diseño *open-door setting*. De acuerdo con el autor son “espacios donde cualquiera pueda hacer parte y por ende los participantes son autoseleccionados” (Bobbio, 2019, p. 48). Es decir, este diseño no es restrictivo, apela a la espontaneidad del individuo y a su voluntad para contribuir en el asunto de su interés. La participación en estos casos es casi accidental,

debido a que no existen estrategias específicas para convocar a una población a contribuir, solamente se espera que lo hagan voluntariamente, lo que en algunos casos podría despersonalizar la participación.

Este diseño puede tener implicaciones positivas debido a su flexibilidad, facilidad e inmediatez (Tinivata & Lim, 2022), ya que los ciudadanos pueden acceder directamente a participar sin ningún intermediario que pueda entorpecer o ralentizar el proceso. Sin embargo, también puede dar lugar a escenarios socialmente sesgados donde quienes participan podrían ser personas más educadas, con más tiempo o con preferencias más claras (Bobbio, 2019).

De ese modo, estos espacios de participación buscan que cualquier ciudadano opte por participar, pero no garantiza que quienes son directamente afectados o beneficiados por la regulación intervengan. En ese sentido, es necesario darle prioridad a los *stakeholders* que son regulados o quienes por su relación con la regulación puedan ofrecer insumos pertinentes. Esto, sin pretensión de excluir a la ciudadanía.

¿Cómo lo hacen?

La ciudadanía participa casi en su totalidad a través de *LegalBog Participa*. Este diseño virtual puede ser efectivo para la entrega de insumos de carácter informativo o consultivo, pero no suficiente para la deliberación³ de procesos públicos (Bobbio, 2019). Si bien existen alternativas como audiencias públicas virtuales y/o presenciales, su fuerte está en la recepción de comentarios en el portal *LegalBog Participa* que, aunque implica menos burocracia, puede comprometer su alcance e impacto si no se publicita y capacita a los usuarios sobre su uso correcto. Es importante facilitar también su acceso y forma de participar para que sea amigable, efectivo e intuitivo para los ciudadanos.

Como se ha dicho hasta ahora, el proceso de recepción de observaciones ciudadanas es un requisito fundamental en la fase de elaboración de proyectos regulatorios. Aunque la

³ Entendida como el proceso que involucra a la ciudadanía en procesos para la resolución de problemáticas, donde la diversidad de intereses de los ciudadanos debe ser razonadas a través de la discusión y no a través de mecanismos autoritarios (Bobbio, 2019).

adopción de observaciones queda a discreción de la Entidad Líder, es imperativo subrayar que estas aportaciones no solo representan un mero procedimiento formal, sino que constituyen insumos significativos que deben considerarse para tomar decisiones.

Sin embargo, la participación ciudadana en los asuntos públicos presenta un dilema señalado por Canto-Chac (2008) donde hay un “elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación” (p. 10) y una “escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas” (p. 11). Para que las intervenciones ciudadanas tengan alcance, deben apuntar a ser pertinentes, de lo contrario, el potencial de la participación estaría limitado y las Entidades Líderes desestimarían su valor.

Este proceso de consulta pública fundamentalmente se ajusta a una intencionalidad imperativa de tipo substantivo (Stirling, 2008; Wesselink et al., 2011), es decir, se concentra en los resultados y en cómo la intervención de no expertos permite obtener mayor calidad decisoria. Las contribuciones ciudadanas en algunos casos pueden incrementar o corregir el espectro de supuestos considerados por los tomadores de decisiones, lo que da lugar a un mejor entendimiento del problema y posteriormente la solución. Pero aquello está estrictamente ligado a una contribución pertinente con intenciones modificatorias.

Otro imperativo que puede coexistir es uno de tipo normativo (Stirling, 2008), donde la participación está diseñada procedimentalmente, sin atención a los fines ni resultados. No se desconoce que algunos tomadores de decisiones en el Distrito podrían ver la participación como un mero requerimiento formal y subestimen la capacidad de incidencia de la ciudadanía para los resultados.

IV. Metodología para la identificación de la problemática y la recomendación de política

La metodología aplicada en este documento tiene dos dimensiones, una conceptual y otra operativa. La primera, consiste en una revisión de textos académicos sobre el concepto de co-producción en relación con el fortalecimiento de una participación ciudadana incidente. La segunda, desarrolla una caracterización de las observaciones ciudadanas realizadas en

LegalBog Participa durante 2023, para analizar las tendencias de la participación. Esta metodología permitió caracterizar la problemática identificada y encontrar un marco teórico adecuado para la recomendación de política.

La revisión de textos académicos implicó una breve exploración conceptual de la co-producción como concepto que promueve la participación ciudadana incidente. Este tipo de participación se caracteriza por la formación indispensable de una relación ciudadanía-gobierno, que genera resultados de calidad según el objetivo de la interacción.

Si bien el modelo actual de consulta pública de la PGR recoge algunos aspectos de la co-producción, desconoce el propósito de esta y las implicaciones que tiene para la participación. Considerar y explorar la co-producción permite fortalecer las etapas vigentes de la Política y adicionar estrategias que en este momento no están contempladas dentro del modelo.

Se prestó particular atención a la etapa de co-diseño en la co-producción y su enfoque de ciencia política. Para ello, se examinaron las contribuciones de los autores más relevantes que han escrito al respecto, abarcando desde su definición tradicional centrada en los bienes y servicios, hasta su extensión en las políticas públicas y la producción de gobierno.

Ahora, para la caracterización se utilizaron las bases de datos con las observaciones ciudadanas registradas en *LegalBog Participa* durante 2023 sobre los PAA de todas las Entidades Líderes de Bogotá, proporcionadas por la Secretaría Jurídica Distrital (SJD). Pese a que se encontraron inconsistencias, como las fechas de los PAA y el conteo de los comentarios, se requirió contrastar la información con los informes de Gestión y Resultados trimestrales de la SJD (SJD, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d).

La primera base de datos utilizada contenía más de 900 registros sobre los PAA publicados, incluyendo información sobre el asunto del proyecto regulatorio, la Secretaría responsable y las fechas de publicación. La segunda base de datos abarcaba aproximadamente 5.000 registros de observaciones realizadas hasta enero de 2024. Esta base incluía detalles como los comentarios efectuados, los correos electrónicos asociados, las respuestas de las entidades receptoras de las observaciones y la indicación de si estas fueron

acogidas o no. Del total de registros se **eligió una muestra equivalente a 1.857 observaciones**, priorizando aquellas que pudieran ser contrastadas. Los datos aquí expuestos ocultan información personal para respetar la confidencialidad de los usuarios, como su correo electrónico y el contenido del comentario que efectuaron.

La caracterización se elaboró con el objetivo de realizar un análisis integral de las tendencias de la participación ciudadana. Este análisis incluyó la identificación de los individuos que participaron; la calidad y el alcance de sus intervenciones; la distribución de comentarios por tema regulatorio y Secretaría Distrital responsable.

Para clasificar los hallazgos, se crearon los siguientes criterios: 1) el PAA en cuestión, 2) la Entidad responsable de su publicación, 3) el tipo de observación ciudadana realizada y 4) a qué grupo de valor pertenecía el participante.

V. Resultados de la metodología

La co-producción: concepto, debate y repercusiones

En primer lugar, la co-producción es un concepto ampliamente explorado y debatido que aún no cuenta con una definición consistente (Meijer, 2012; Loeffler, 2021). La forma más tradicional de referirse a la co-producción es como la actividad en la que intervienen los consumidores individuales, grupales o colectivos con los productores regulares de un bien o servicio para contribuir a su producción (Parks et al. 1981; Brudney & England, 1983).

Otros consideran, por ejemplo, que la co-producción no se limita a la prestación de un bien y/o servicio, sino que puede extenderse a otros elementos en los servicios públicos y las políticas públicas (Nabatchi, et al. 2017; Holanda & Emerenciano de Mendonça, 2023).

En la ciencia política, la co-producción ha sido enfocada en la participación ciudadana en el gobierno, en una relación interdependiente entre los ciudadanos y los *street-level*

*bureaucrats*⁴ (Loeffler, 2021). Aquí se entiende al gobierno como productor y a los ciudadanos como consumidores. Con este enfoque, es posible examinar en los resultados “el incremento de la efectividad de los servicios, eficiencia, involucración ciudadana, satisfacción, democracia y cohesión social” (Brudney, 2021, p. 71).

La co-producción ha sido explorada en algunos casos junto a la co-creación. Hay autores que frente a esto han preferido establecer diferencias entre ambos (Brandsen & Honingh, 2018), mientras que otros identifican que dichos conceptos tienden a definirse de manera similar (Voorberg et al., 2015). Incluso, algunos prefieren utilizar ambos términos de manera indistinta, debido a su uso y concepción holística (Nguyen et al., 2024). Diferenciar ambos conceptos está por fuera del propósito de este documento.

A pesar de las diversas formas de abarcar la co-producción, al igual que Nabatchi et al. (2017), no se considera como un problema la multiplicidad de definiciones y aplicaciones del concepto. Su amplio rango de aplicaciones puede resultar beneficioso para fomentar una comprensión más completa de los fenómenos que puede abordar, también sobre los casos en los que pueda adaptarse según el contexto.

El presente *policy paper*, bajo el enfoque de ciencia política, utiliza la definición propuesta por Brandsen y Honingh (2016), quienes sostienen que la “co-producción es una relación entre empleados remunerados de una organización y (grupos de) ciudadanos que requiere una directa y activa contribución de estos para el trabajo de la organización” (p. 431). También, que es “el insumo directo de ciudadanos en el diseño individual y entrega de un servicio durante la fase de producción” (Brandsen & Honingh, 2016, p. 428).

Adicionalmente, al igual que Holanda y Emerenciano de Mendonça (2023), se considera que para que la co-producción exista, debe contener los siguientes elementos:

[L]a participación activa de coproductores, el aprovechamiento de sus capacidades, el sentido de pertenencia, el efecto catalizador, el fomento de la participación, la

⁴ De acuerdo con Lipsky (1969), los *street-level bureaucrats* son empleados del gobierno que tienen disposición para interactuar con los ciudadanos, tienen independencia en el proceso de toma de decisiones e impactan sobre la vida de los ciudadanos.

ruptura de barreras, la voluntad de participar en el proceso, la reciprocidad entre los coproductores, las redes de pares y el rediseño del proceso (p. 33).

Gracias a eso la co-producción reviste importancia, pues reasigna los roles en la producción de gobierno, donde la voz y acción ciudadana contribuyen a un mejor resultado. Se fundamenta en el reconocimiento de que los servicios públicos o políticas públicas podrían no tener alta calidad de no ser por la contribución ciudadana en su diseño, ejecución o administración (Eriksson, 2011).

Para efectos de este documento es crucial determinar el qué y cómo se co-produce. En primer lugar, la co-producción comprende la contribución ciudadana en la producción de actos administrativos y/o de carácter regulatorio de Entidades del Distrito. En segundo lugar, se utiliza el ciclo de los servicios públicos basado en los cuatro *co's*⁵: co-planeación (o comisión), co-diseño, co-ejecución y co-evaluación (Bovaird & Loeffler, 2013; Sicilia et al., 2015).

Es posible establecer paralelismos entre las etapas del ciclo de los servicios públicos y el Ciclo de Gobernanza Regulatoria. Aunque las etapas de co-ejecución y co-evaluación no tienen equivalencia. La PGR atiende la co-planeación mediante la identificación de problemas para las agendas regulatorias. Igualmente lo hace en el co-diseño, cuando la ciudadanía busca modificar un PAA en la etapa de consulta pública.

De acuerdo con Moore y Evans (2021), el co-diseño debe contar con tres etapas. La primera, donde se “establezca una representación compartida de las preocupaciones y problemas del **grupo objeto** [...] requiere la creación de un entorno de aprendizaje que permita a los ciudadanos contar sus propias historias, en lugar de hacer suposiciones sobre sus preferencias” (p. 373). Esta etapa es significativa por la pertinencia del insumo que se recibe, que comprende la relación entre la población objeto con su sistema.

La segunda etapa se enfoca en las intervenciones “prototipadas”. Aquí se observan y filtran las intervenciones durante un periodo de tiempo suficiente en el que se puedan obtener

⁵ El propio Loeffler (2021) reconoce que cada uno de los cuatro *co's* representa un tipo/enfoque por sí solo; la co-producción existe incluso cuando solo hay cumplimiento de alguna de las cuatro etapas (p. 77).

resultados sobre ellas. Es crucial este proceso porque filtra la intervención basada en evidencia que pueda “garantizar que las intervenciones se adapten a contextos locales” (Moore & Evans, 2021, p. 374). La tercera y última etapa hace evaluación de la participación, por ejemplo, mediante un análisis comparativo cualitativo (Moore & Evans, 2021). Se hacen en dos ocasiones, de manera previa al evaluar la diversidad de quienes participaron y el contenido de sus intervenciones; y de manera posterior, evaluando la opinión de los participantes sobre el modelo del diseño.

Un buen ejemplo de co-diseño es el caso urbano de Manheim, Alemania. Allí se recopilaron 1.000 contribuciones ciudadanas de la administración local en 2011 y se identificó la necesidad de reutilizar un territorio para que fuese de residencia ciudadana. Posteriormente, las contribuciones fueron documentadas para que el Concejo Municipal las pusiera en práctica (Loeffler, 2021).

Otro caso son las plataformas locales *ad hoc* en Dinamarca (Torfing et al. 2021). En estas, los ciudadanos contribuyen en el diseño de soluciones políticas, por medio de la conformación de comités de tareas de políticos y ciudadanos según su conocimiento en la materia. Un caso de éxito en Dinamarca se dio en la *Gentofte Kommune* donde “dos tercios del tiempo que los concejales dedicaban a tareas administrativas en los comités permanentes han pasado a los nuevos comités de tareas” (Torfing et al., 2021, p. 360), dando lugar a un cambio de roles entre agentes de gobierno y ciudadanos.

Caracterización observaciones ciudadanas en los Proyectos de Actos Administrativos de Bogotá en 2023

Ahora, un segundo paso en la identificación del problema y el desarrollo de la recomendación consistió en la revisión de los comentarios efectuados en *LegalBog Participa* sobre los PAA en 2023⁶.

⁶ Para una visualización completa de los resultados de la caracterización ver el informe interactivo creado para dicho propósito: [Resultados caracterización consulta pública LegalBog Participa 2023](#)

La SJD ha reportado trimestralmente en sus Informes de Gestión y Resultados los datos totales de la participación ciudadana sobre los PAA (SJD, 2023a; 2023b; 2023c; 2024d). A continuación, se ilustran en la Tabla 1.

Tabla 1: Datos generales de la participación ciudadana sobre PAA distritales de Bogotá en 2023.

2023	PAA publicados en <i>LegalBog Participa</i>	Número de comentarios efectuados dentro de <i>LegalBog Participa</i>	Número de comentarios efectuados por otros medios ⁷	Número de comentarios acogidos	Índice de incidencia positiva
Ene. – Mar.	79	1.193	8	269	22,54%
Abr. – Jun.	59	608	0	149	24,50%
Jul. – Sept.	96	1.356	70	329	24,26%
Oct. – Dic.	146	1.397	419	486	34,78%
Total	380	4.554	497	1.233	26,52%

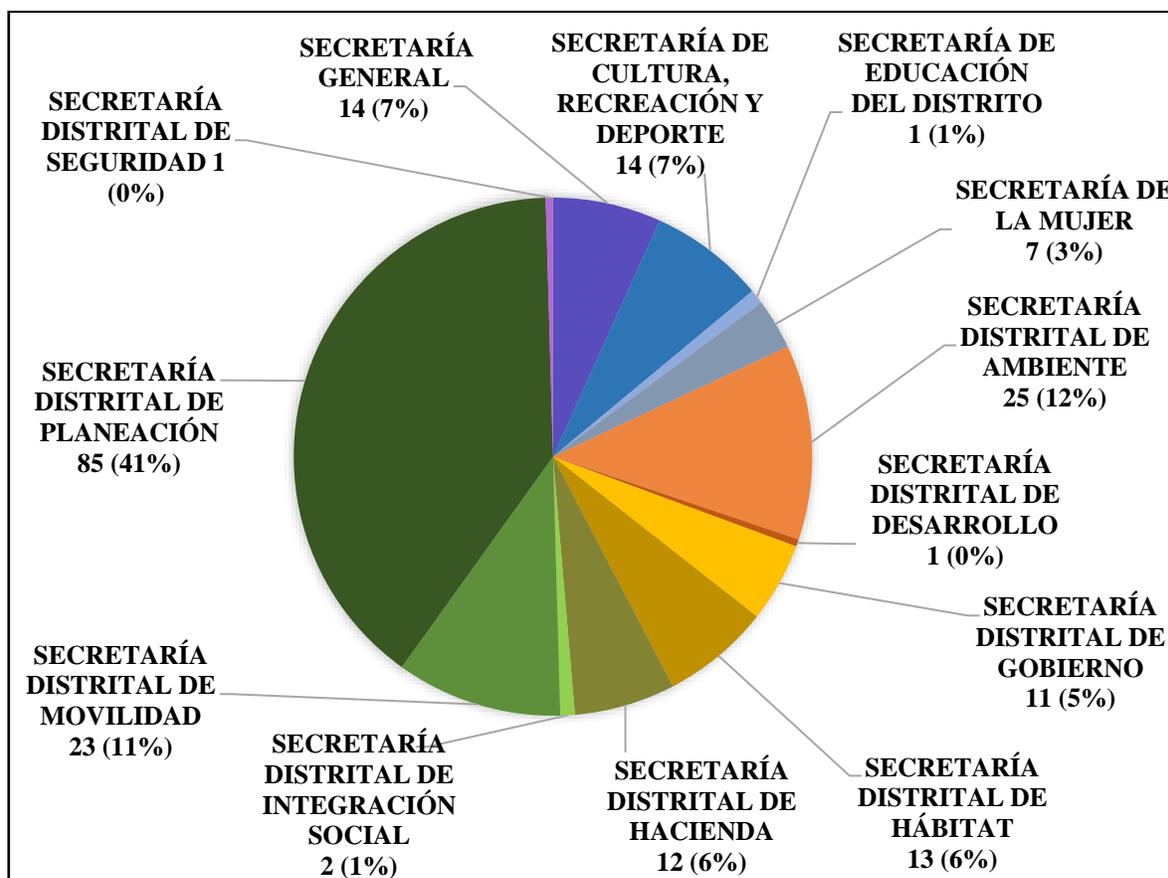
Nota: elaboración propia con base en Informe de Gestión y Resultados de la Secretaría Jurídica Distrital IV trimestre (2023d).

Para la caracterización, solo se escogieron los datos de las bases dispuestas por la SJD que pudieran ser contrastadas con los informes mencionados anteriormente. Es por esa razón que la **muestra equivale a 1.857 observaciones**.

Como producto de la caracterización se obtuvo la siguiente información sobre las tendencias de la participación. En primer lugar, se obtuvo que 1.857 observaciones ciudadanas fueron realizadas sobre 209 PAA, los cuales se distribuyeron entre 13 de 15 Secretarías Distritales del sector central, como se evidencia en el Gráfico 1. Las faltantes fueron la Secretaría Distrital de Salud y la propia SJD. Además, se evidencia que la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) tuvo la mayor producción normativa en 2023.

Gráfico 1: Cantidad de proyectos de actos administrativos que recibieron al menos un comentario publicado por entidad distrital.

⁷ Por otros medios comprende cualquier observación realizada fuera de *LegalBog Participa*, por ejemplo, las audiencias públicas o correos electrónicos.



Nota: elaboración propia. Resultados de la caracterización.

En segundo lugar, con el fin de clasificar las observaciones para comprender qué tipo de comentario realizaron los ciudadanos, se utilizaron los siguientes criterios, expresados en el Cuadro 1. Todas las observaciones de tipo modificadorio fueron clasificadas en los criterios: técnico, jurídico y económico. Cualquier caso diferente a este, se considera como observaciones consultivas o de opinión. Se resalta que las observaciones podrían hacer parte de más de una clasificación, puesto que hay contribuciones que apuntan a varios fines en un solo comentario.

Cuadro 1: Clasificación de las observaciones ciudadanas sobre los PAA.

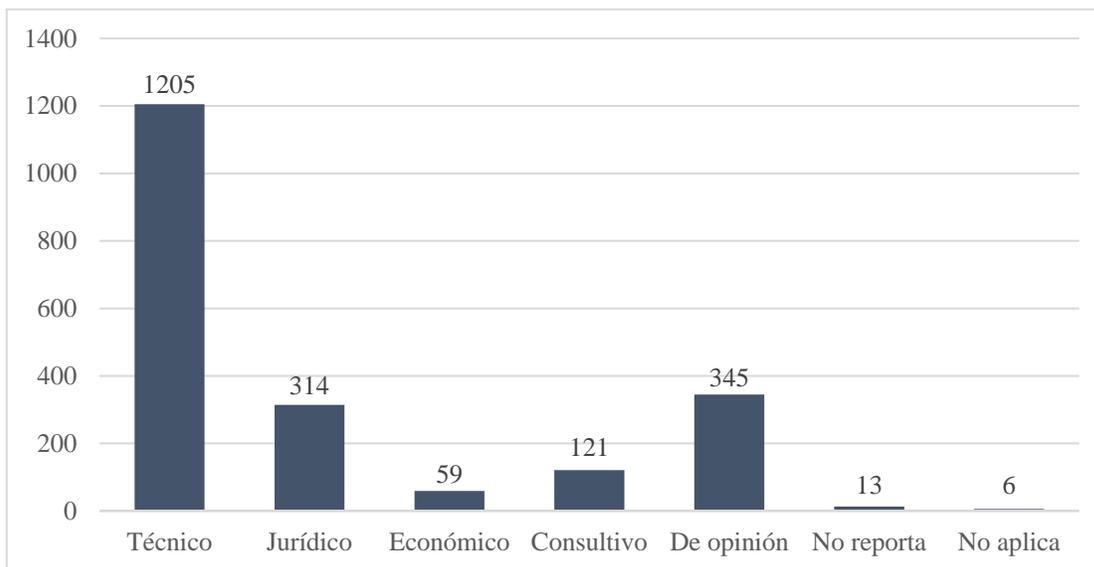
Tipo	Descripción
Técnico	Comentario modificadorio referente a la aplicación del proyecto de acto administrativo.

Jurídico	Comentario modificatorio referente a los aspectos jurídicos del proyecto de acto administrativo.
Económico	Comentario modificatorio referente a los costos, problemas o consecuencias económicas del proyecto de acto administrativo.
Consultivo	Comentario a modo de pregunta del proyecto de acto administrativo.
De opinión	Comentario que opina sobre el contenido del proyecto de acto administrativo, sin pretensión de incidir o modificar.

Nota: elaboración propia.

El uso de estos criterios permitió comprender el tipo de contribución que efectuaron los ciudadanos y su pertinencia; cuya distribución se expresa en el Gráfico 2. Esta tipificación indica cuál es la intención ciudadana de contribuir, por qué participan y qué esperan que resulte de ese ejercicio. Se evidenció que la ciudadanía realiza por lo menos, tres tipos de comentarios: con pretensiones modificatorias, de opinión y consultivos. Donde en su mayoría, las pretensiones para comentar son de tipo modificatorio.

Gráfico 2: Distribución de observaciones ciudadanas tipificadas.

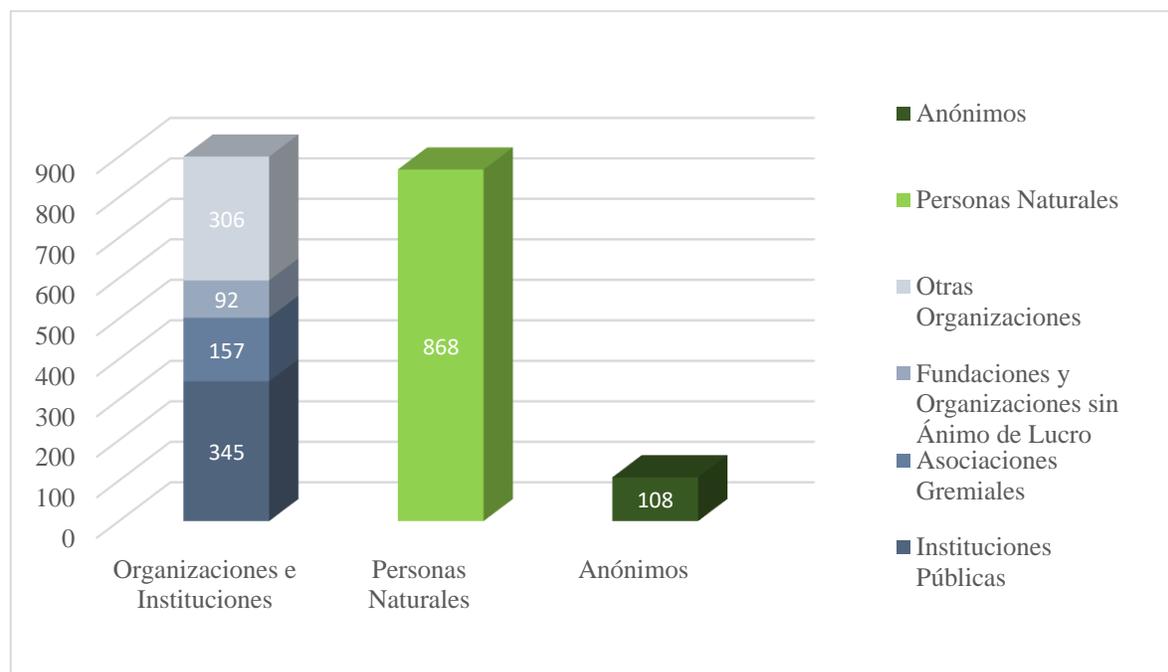


Nota: elaboración propia con los resultados de la caracterización.

Por último, se hizo una clasificación del tipo de participante, como se evidencia en el Gráfico 3. Para ello se utilizó el correo electrónico de cada usuario, ya que actualmente no hay otros criterios para clasificarlos. Los usuarios anónimos corresponden a participantes que sin correo electrónico efectuaron comentarios, respecto a ellos es imposible determinar a qué grupo de valor corresponden.

Gráfico 3

Distribución de la participación por tipo de participante.



Nota: elaboración propia con los resultados de la caracterización.

VI. Opciones de Política

Previo a la presentación detallada de la recomendación propuesta, es necesario explorar algunas alternativas. En donde se evalúe y se destaque la importancia de estas de cara a la solución de la problemática. A continuación, en el Cuadro 2, se comparan las posibles alternativas bajo los criterios propuestos por la Stanford Law School (2013). Las alternativas son: (1) hacer la consulta pública a través de audiencias públicas, (2) apoyarse

en entidades del tercer sector para realizar la consulta pública y (3) realizar caracterizaciones a la participación de los contribuyentes.

Cuadro 2

Evaluación recomendaciones de política por viabilidad.

Propuestas	Viabilidad política	Viabilidad administrativa	Equidad	Impacto ambiental	Impacto económico (costo/beneficio)
1	Sí es factible	Sí es factible	No tiene impacto	Podría impactar negativamente	Tiene impactos negativos
2	Sí es factible	No es factible	Podría impactar positivamente	Podría impactar negativamente	Tiene impactos negativos
3	Sí es factible	Sí es factible	No tiene impacto	No tiene impacto	Podría impactar negativamente

Nota: elaboración propia.

Por otro lado, en el Cuadro 3, se evalúa el impacto de las alternativas de cara a los *stakeholders*.

Cuadro 3

Evaluación recomendaciones de política en relación con los *Stakeholders*.

Propuestas	Ciudadanía	Directamente regulados	<i>Street-level bureaucrats</i>
1	Podría impactar positivamente	No tiene impacto	Concede mayor responsabilidad
2	Podría impactar positivamente	Podría impactar positivamente	No concede responsabilidad.
3	No tiene impacto	Sí tiene impacto	Concede mayor responsabilidad

Nota: elaboración propia.

La alternativa 1 cuenta con viabilidad política y administrativa, debido a que es una alternativa de participación que coexiste con *LegalBog Participa*. Sin embargo, no representa por sí sola una estrategia que fortalezca la participación. Respecto a los grupos de interés, esta alternativa genera mayor responsabilidad sobre el gobierno, ya que deben garantizar un

espacio de consulta pública propicio para la recepción de comentarios. Sin que lo anterior implique que haya impacto sobre la ciudadanía o los regulados.

Ahora bien, la alternativa 2 tiene viabilidad política mas no administrativa. Dado que apoyarse en estas entidades requiere de unos lineamientos procedimentales que podrían impedir su implementación. Aunque podría lograr impactos en equidad gracias a que el tercer sector comprende mejor el relacionamiento de los individuos con su entorno. Por otro lado, tiene implicaciones negativas económicas porque requiere de la contratación de entidades del tercer sector para el cumplimiento de sus fines. De cara a los *stakeholders* esta alternativa podría impactar positivamente debido a que, como se mencionó, mantienen cercanía y relacionamiento con la ciudadanía.

Por último, la alternativa 3 es viable debido a que requiere menor esfuerzo en comparación con las otras opciones. Sin embargo, esta alternativa es un medio más que un fin; dado que el impacto positivo surgiría según el uso que le den los *policymakers*, para la comprensión de la tendencia de la participación y la toma de decisiones. Genera implicaciones económicas porque el encargado de su elaboración necesitaría un contrato como operador u honorarios dentro de este. Respecto a los grupos de valor, impacta positivamente sobre los regulados porque sí se podría identificar a la población objeto por medio de esta alternativa.

VII. Recomendación de Política

Al igual que en la descripción de la problemática, esta recomendación es presentada con las dimensiones *quiénes* y *cómo*. En donde se adapte la co-producción como marco de participación para priorizar la contribución ciudadana en incidencia y no solo en cantidad.

Esta recomendación propende por fortalecer la PGR y su etapa de consulta pública dirigiendo la participación a una población objeto, como se hace en el co-diseño donde se prioriza la relación del participante con su sistema. En este caso, donde se priorice la relación del ciudadano con la regulación y su conocimiento sobre el tema.

Esta propuesta no implica una exclusión del modelo actual donde la participación está abierta a quienquiera intervenir. Solamente busca que se realice una adecuada identificación de los sujetos pertinentes para participar, puesto que del mismo modo puede garantizar pertinencia en las observaciones, más que en el modelo actual de *open-door setting*. Adicionalmente, el diseño recomendado posibilita el aprovechamiento de la información sobre la tendencia de la participación para la toma de decisiones de las Entidades Líderes de cara a nuevos PAA.

¿Quién o quiénes?: direccionar la participación a una población objeto

Por medio de la co-producción y la etapa de co-diseño propuesta por Moore y Evans (2021), la participación debe dirigirse hacia un grupo objeto. Significa que, las Entidades Líderes deben optar por identificar los grupos de valor y los directamente regulados, en vez de esperar que la ciudadanía en general acceda a participar por medios propios.

Lo anterior no genera una exclusión; el diseño de la participación puede continuar siendo un *open-door setting*, puesto que se comprobó que la ciudadanía tiene alto interés en participar sobre los PAA. Pero dado que el enfoque está orientado a mejorar la pertinencia, las Entidades Líderes deben dirigir la consulta pública hacia el grupo objeto, invitarlos a participar al ser los más afectados según el PAA.

Esto implica que pueden coexistir ambos modelos: uno donde los ciudadanos accedan voluntariamente a participar en *LegalBog Participa* y otro en donde se convoque a la población objeto. Para cumplir este último, se propone potenciar las consultas y/o audiencias públicas, gracias a que son alternativas contempladas en la propia PGR (Decreto 474 de 2022, artículo 8) que pueden ser exploradas y aplicadas en mayor medida. Potenciar su uso también daría cumplimiento al criterio del DNP (2023) de “mitigar las asimetrías en la participación” (p. 20) en la consulta pública de producción normativa. Les daría un espacio para participar a los individuos con limitaciones que, por las razones que fuesen, no tuvieran acceso al portal digital.

Además, la convocatoria de participación debe extenderse a organizaciones del tercer sector con capacidad de organizar ciudadanos regulados o con intereses sobre dichos temas.

Hay dos explicaciones para esto. En primer lugar, porque esto evitaría escenarios socialmente sesgados, pues como se mostró en los resultados, hay una contribución mayoritaria de agentes de la propia Alcaldía en un 20% aproximadamente, mientras que, respecto a entidades del tercer sector, solo representan un 5% en contribución. En segundo lugar, facilitaría la recolección de observaciones, pues a modo representativo algunas organizaciones pueden recoger contribuciones y presentarlas de forma articulada. Esto concedería un proceso más eficiente para la revisión y filtración de observaciones por parte de la Entidades Líderes.

Por otro lado, para la identificación de sujetos desde *LegalBog Participa* es fundamental monitorear a los usuarios contribuyentes. Para ello, deben añadirse algunos criterios que permitan caracterizar a los usuarios y así, sus preferencias, por ejemplo: sexo y género, edad, localidad o barrio y ocupación. Los criterios deben ser básicos, de modo que no desincentiven el diligenciamiento para la creación de usuarios o la realización de comentarios. Pero deben ser suficientes para monitorear qué tipo de sujetos participan y los temas sobre los que lo hacen. Actualmente el único requisito para participar es proporcionar de manera opcional un correo electrónico, lo que implica que no existe un seguimiento detallado de los usuarios.

Cuando se acompaña la evaluación de la participación con la identificación de qué sujetos participan hay efectos sobre el resultado. Si en el ejercicio de gobernanza los ciudadanos tienen la información y competencia para hacer buenos juicios (Fung, 2006), los *policymakers* tendrán, por consiguiente, un insumo más apropiado para implementar sus consideraciones.

¿Cómo?: diseño de LegalBog Participa

Para mejorar la pertinencia de las observaciones es fundamental clasificar el tipo de contribución que puede hacer un ciudadano. Por ejemplo, la clasificación según la intencionalidad del comentario del ciudadano que se presentó anteriormente (véase Cuadro 1), esto permitió reconocer cuáles observaciones eran modificatorias y cuáles expresaban una opinión.

Dado que sería ineficiente caracterizar el contenido de todas las observaciones por medio de una base de datos, se recomienda un rediseño de la caja de comentarios del portal *LegalBog Participa*, para que los usuarios expresen cómo participarán: para realizar una consulta o una observación de carácter modificadorio. Esto permite que los usuarios evalúen qué tipo de comentario van a realizar previo a efectuarlo.

Lo anterior repercute también sobre la recolección de la información, pues si los tipos de observaciones se distinguen desde el principio, no será necesario clasificarlas manualmente en las bases de datos de la SJD. Permitiendo evidenciar cuáles son las consideraciones, intenciones y opiniones según qué tipo de ciudadano, que eventualmente podrán ser insumo para focalizar la participación.

Por otra parte, el diseño de la consulta pública de *LegalBog Participa* puede potenciarse a través del marco *F.E.A.S.T.*, por sus siglas en inglés divertido, fácil, atractivo, social y oportuno; propuesto por Sunstein (2020, pp. 20-23). El cual se basa en la ciencia comportamental para la implementación de políticas del gobierno y así, obtener mejores resultados. Del siguiente modo:

- Divertida: este componente permite que los usuarios tengan un enganche a la hora de participar y que sean estimulados mientras lo hacen. Un ejemplo de una página web con estas características es el portal del Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (iBO), de la Secretaría General del Distrito⁸.
- Fácil: debe ser intuitivo el proceso para participar, con un apartado claro y distintivo; donde no se le generen impedimentos el usuario que desincentiven su participación por el tiempo que invierte o complejidad que trae la consulta.
- Atractiva: es necesario atraer a la población objeto al proceso de participación. Y para que la participación sea atractiva debe demostrárseles que sus contribuciones son fundamentales, dado que ellos son los que cuentan con la información más pertinente para incidir sobre los proyectos.

⁸ Para conocer más sobre el portal iBO puede consultar aquí: <https://ibo.bogota.gov.co/>

- Social: como reconoce Sunstein, debe ser social pues “cuando las personas evidencian que otras realizan cada vez más cierto comportamiento, es más probable que lo hagan, incluso si todavía no tiene apoyo mayoritario” (2020, p. 21). Esto puede materializarse mostrando a la ciudadanía cómo otros han participado y en qué casos sus intervenciones fueron incidentes. La SDP en su página web hace este ejercicio, el cual repercute positivamente en la percepción de transparencia⁹.
- Oportuna: es crucial el tiempo con el que se publicitan los proyectos regulatorios, para que la ciudadanía sepa cuándo acceder a *LegalBog Participa* y encontrar el proyecto de su interés allí. Debe publicarse en el portal el tiempo suficiente para que la gente acceda, aunque la PGR establece un plazo mínimo de cinco días, se recomienda una extensión.

Aunado a lo anterior, se recomienda evaluar y analizar el tipo de usuarios que participaron en la etapa de consulta pública: quiénes participan en su mayoría, sobre qué tipo de proyectos regulatorios se concentra la participación, en dónde se ubican los usuarios más activos, etc. Esto, según las necesidades de la Entidad Líder, posibilita establecer relaciones entre los datos sobre la tendencia de la participación e insumos para la toma de decisiones frente a la elaboración de futura normativa. Adicionalmente, es gracias a esto que sería posible aplicar enfoques diferenciales-poblaciones con información obtenida. Pues, permitiría evaluar si los PAA logran el alcance esperado a las poblaciones objeto, y de no ser así, daría lugar a la formulación de estrategias para acercar esta población a la participación en la esfera pública.

VIII. Conclusiones

Debido a los sobresalientes resultados de la participación que se han conseguido con la implementación de la herramienta de LegalBog Participa, surgió la necesidad de trascender

⁹ Este ejercicio se ha hecho con un par de proyectos regulatorios, para conocer más visitar: https://www.sdp.gov.co/transparencia/normativa/proyectos_de_actos_administrativos

de la participación a la incidencia. Esto para que el interés no sea solo aumentar el número de observaciones, sino aumentar el índice de incidencia positiva mediante un rediseño de la participación en la coproducción. Una herramienta que permite mayor acogida de las observaciones por parte las Entidades Líderes Esto hace a las observaciones más pertinentes porque la estrategia se centra en la identificación de la población objeto, más que esperar que la ciudadanía haga los juicios correctos para modificar PAA.

Esta recomendación busca contribuir significativamente a potenciar la PGR para que las intervenciones ciudadanas atiendan a una real mejora normativa. La co-producción, y en especial el co-diseño, fortalece el modelo de participación actual para que los ciudadanos evidencien los resultados de sus contribuciones, promoviendo la gobernanza participativa pública (Pestoff, 2021) y generando confianza en los ciudadanos sobre la producción normativa. Esto, a su vez impacta sobre la legitimidad de estos procesos participativos (Fledderus, 2018).

Comprender la tendencia de la participación es sumamente valioso para las Entidades Líderes en el ejercicio de consulta. No solo para identificar sus grupos de valor, también para formular estrategias que resuelvan la desconexión entre las poblaciones y el gobierno.

Finalmente, esta propuesta busca romper el paradigma que mencionan Quick y Bryson (2016) donde en el proceso de elaboración de políticas se puede privilegiar el conocimiento experto, certificado y especializado sobre el conocimiento experiencial y basado en contexto.

Propender por una relación ciudadanía-gobierno interdependiente proyectaría a Bogotá como un territorio que fomenta la participación, que ve la consulta ciudadana como más que un requisito formal y que aprecia la opinión ciudadana para la construcción de normas distritales. La ciudadanía no solo puede tratarse tradicionalmente como un sujeto regulado; Bogotá debe empezar a ver en ellos el potencial que tienen para contribuir en los asuntos de gobierno que los atañen. Por último, esta recomendación puede hacer que Bogotá sea un modelo de participación incidente, en donde la producción normativa se apoye sobre

las experiencias de los regulados, logrando así que esta buena práctica sea replicable en otros modelos de consulta pública en el país.

Referencias

- Acuerdo 761 de 2020 [Concejo de Bogotá D.C.]. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2022-2024. “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. 11 de junio de 2020.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41-57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>
- Bovaird, T. y Loeffler, E. (2013). We’re all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes. En C. Staite (ed.), *Making sense of the future: Do we need a new model of public services?* (pp. 1-13). University of Birmingham. <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications/2013/chapter-4-bovaird-loeffler.pdf>
- Brandsen, T. y Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427–435. Doi:10.1111/puar.12465.18R.
- Brandsen, T. y Honingh, M. (2018). Definitions of Co-Production and Co-Creation. En T. Brandsen, T. Steen y B. Verschuere (eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (pp. 9-26). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Brudney, J. L. y England, R. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65. <https://doi.org/10.2307/975300>

- Brudney, J. L. (2021). Co-production in Political Science and Public Administration. En E. Loeffler y T. Bovaird (eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 61-77). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0>
- Canto-Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [CPACA]. Ley 1437 de 2015. 18 de enero de 2011 (Colombia).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES 3816]. (2014). Mejora Normativa: análisis de impacto.
- Decreto 474 de 2022 [Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.]. Por medio del cual se adopta la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. 21 de octubre de 2022.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Guía para realizar la Consulta Pública en el proceso de Producción Normativa*. (2da ed.). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ADa_consulta_p%C3%BAblica.pdf
- Dvir, R., Xinsheng, L., y Vedlitz, A. (2023). Exploring public participation modes in government: The case of infrastructure policies. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2023.2196550
- Eriksson, K. (2011). Co-Production as a Political Form. *World Political Science Review*, 7(1) 1-18. DOI: 10.2202/1935-6226.1107
- Fledderus, J. (2018). The Effects of Co-Production on Trust. En T. Brandsen, T. Steen y B. Verschuere (eds.), *Co-Production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services* (pp. 258-265). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>

- Función Pública (2019). Política de Mejora Normativa Comité de Mejora Normativa Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional Versión 1. <https://shorturl.at/ejzCR>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75. <http://www.jstor.org/stable/4096571>
- Holanda, B. M. y Emerenciano de Mendonça, P. M. (2023). Analytical Lens for Investigating CSOs and State Relations: The Contributions of Coproduction and Institutional Logics Perspectives. *Nonprofit Policy Forum*, 15(1), 27-47. <https://doi.org/10.1515/npf-2023-0005>
- Lipsky, M. (1969). Toward a theory of street-level bureaucracy. *Institute for Research on Poverty, discussion papers*, 1-46. <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>
- Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55509-2>
- López-Murcia, J. (2022). *Inteligencia Regulatoria: Algunas herramientas para diseñar y analizar la regulación*. Legis.
- Meijer, A. (2012). Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1156-1172. <https://www.jstor.org/stable/41683099>
- Moore, N. y Evans, M. (2021). It's All in the Practice: Towards Quality Co-design. En E. Loeffler y T. Bovaird (eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 371-384). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0>
- Nabatchi, T., Sacino, A. y Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776. <https://www.jstor.org/stable/26648487>

- Nguyen, N. T., Collins, A. y Collins, M. C. (2024). Trends and patterns in the application of co-production, co-creation, and co-design methods in studies of green spaces: A systematic review. *Environmental Science & Policy*, 152, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103642>
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. y Wilson R. (1981). Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Pestoff, V. A. (2021). Can Co-production Promote Participatory Public Governance? En E. Loeffler y T. Bovaird (eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 561-576). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. <https://shorturl.at/kzAM8>
- Quick, K. S. y Bryson, J. (2016). Theories of public participation in governance. En J. Torfing, C. Ansell y E. L. Press (eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 1-12). Edward Elgar Publishing.
- Sanderson, P. (2011). *The Citizen in Regulation: A report for The Local Better Regulation Office*. Cambridge Centre for Housing & Planning Research. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a759a49ed915d506ee80164/11-1473-citizen-in-regulation.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP) – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). *Bases del Plan distrital de desarrollo Un nuevo contrato social y ambiental 2020-2024*. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/nuevo-contrato-social-y-ambiental-la-bogota-del-siglo-xxi>

- Secretaría Jurídica Distrital (SJD) – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023a). Informe de Gestión y Resultado 2023, I trimestre. <https://shorturl.at/mqrsN>
- Secretaría Jurídica Distrital (SJD) – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023b). Informe de Gestión y Resultado 2023, II trimestre. <https://shorturl.at/mqrsN>
- Secretaría Jurídica Distrital (SJD) – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023c). Informe de Gestión y Resultado 2023, III trimestre. <https://shorturl.at/mqrsN>
- Secretaría Jurídica Distrital (SJD) – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023d). Informe de Gestión y Resultado 2023, IV trimestre. <https://shorturl.at/mqrsN>
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Martino, A. y Ruffini, R. (2015). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8-27. DOI:10.1177/0020852314566008
- Standford Law School. (2013). *Tips for Writing Policy Papers*. <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/04/White-Papers-Guidelines.pdf>
- Stirling, A. (2008). “Opening Up” and “Closing Down” Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology, & Human Values*, 33(2), 262-294. DOI: 10.1177/0162243907311265
- Sunstein, C. (2020). *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108973144
- Tinivata, E. V. y Lim, S. (2022). Which Target Group Receives More Responses from the Government through a Citizen Participation Policy?: The Fiji Open-Door Policy Based on a Social Construction Framework. *Public performance & Management Review*, 45(2), 352-377. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2040037>
- Torring, J., Kristjansen, E. T. y Sørensen, E. (2021). Co-designing Neighbourhood-Level Social Improvement and Innovation. En E. Loeffler y T. Bovaird (eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 353-370). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0>

- Vaillancourt, Y. (2009). Social economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 275-313. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x>
- Voorberg, W., Tummers, L., Bekkers, V. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. DOI: 10.1080/14719037.2014.930505
- Wesselink, A., Paavola, J., Fritsch, O., y Renn, O. (2011). Rationales for Public Participation in Environmental Policy and Governance: Practitioners' Perspectives. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 43(11), 2688-2704. <https://doi-org.ez.unisabana.edu.co/10.1068/a44161>