

**Participación y control
social a la prestación de los**

SERVICIOS

PÚBLICOS

DOMICILIARIOS

**Diagnóstico, mapeo, caracterización de actores
estratégicos y diseño de estrategias de
intervención para la situación actual del Control
Social en los Servicios Públicos Domiciliarios**



Primera edición

Diciembre 2017

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Carrera 18 No. 84-35

Bogotá D.C, Colombia

www.superservicios.gov.co

sspd@superservicios.gov.co

ISBN: 978-958-59183-2-0

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

José Miguel Mendoza Daza

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Jenny Lindo Díaz

Directora General Territorial

Gustavo Adolfo de la Rosa Berdejo

Director Territorial Norte

Bernardo Arboleda Garzón

Director Territorial Occidente

Hermán Rodríguez Guerrero

Director Territorial Oriente

David Alonso Andrade Córdoba

Director Territorial Suroccidente

Julián Moreno Bonilla

Director Territorial Centro (E)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Ignacio Mantilla Prada

Rector

Facultad de Ciencias Económicas

Edgar Bejarano Barrera

Decano

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Carlos Ramón Bernal Echeverry

Director de proyecto

**Gabriel Rueda Delgado, Germán Guerrero Chaparro, Juan Jair Lizarazo Torres,
Jorge Andrés Pinzón Rueda, Andrea Cárdenas Espinosa, Sergio Enrique Acosta
Moreno,**

**Juan Camilo Ortiz Díaz, Jhon Jairo Cruz Siachoque, Jennifer Tatiana Jiménez
Forero, Alejandro Mario Arroyo Olarte**

Equipo de trabajo Universidad Nacional

**Leonardo Vilorio Calabria, Gustavo Álzate, Mauricio Gutiérrez Visbal,
Ricardo Mosquera Rojas, Tomás Leónidas Blandón Gómez, Erney José Galván,
Luz Estella Sevillano**

Vocales de Control

**María Sierra, Julieta Mera Morera, Esperanza Beltrán,
Gladis Emilse Atehortúa Toro, Jazmín Narváez, Sonia Ovalle, Liliam Castillo,
Juliana Gómez Zuluaga, Daniel López y Ana María Galvis**

Equipo de trabajo Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

CONTENIDO

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	8
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE: NOCIÓN Y CONCEPTO DEL CONTROL SOCIAL	13
CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES EL CONTROL SOCIAL?	14
A. Un acercamiento inicial al concepto de control social.	14
El control social y la interacción humana	14
El control social sobre las instituciones	16
El control social como forma de la participación ciudadana	18
B. Evolución práctica y conceptual del control social.	23
Evolución de la concepción del control social y la participación ciudadana	23
Evolución Institucional para la participación y el control social	31
El control social y las relaciones entre los agentes: Estado, mercado y sociedad civil	37
C. El concepto del control social en el caso colombiano.	42
El Estado Social de Derecho y la participación ciudadana	42
Marco legal de la participación ciudadana	49
D. Control social y Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia (SPD)	60
Referentes constitucionales para la participación y el control social de los SPD	60
Marco normativo sobre control social y en SPD	67
La tensión entre lo económico y lo social en los SPD	75
El control social y la participación ciudadana en los SPD en Colombia	81
E. A manera de síntesis.	86

CAPÍTULO 2: CONTROL SOCIAL: ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?	89
A. Desarrollo social y el control social.	89
El control social como medio para la democracia y el desarrollo	89
La gestión pública participativa, el control social y la reducción del conflicto	93
La participación ciudadana, la eficiencia y la calidad de la prestación del servicio	98
El control social en la interacción entre agentes públicos y privados	99
B. A manera de síntesis.	104
SEGUNDA PARTE: EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL	105
CAPÍTULO 3: ¿CÓMO SE EVIDENCIAN LAS ESCALAS EN EL PROCESO DEL CONTROL SOCIAL?	106
A. Participación, Incidencia y Control	106
Participación ciudadana, empoderamiento y control social	106
B. Escalas del control social.	111
Veeduría y control Social	112
La rendición de cuentas como escenario de control social	115
La participación, como forma de ejercer el control social	118
C. Las escalas del control social en servicios públicos: algunos ejemplos internacionales.	126
Transparencia, gestión y rendición de cuentas	126
Gestión pública y Delegación	127
Movilización social y acceso al servicio	128
Cobertura y cooperativismo	130
Evaluación social de la calidad	131
Comisiones de usuarios	133
Promoción institucional para el control social	133
Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	134
Nuevas tecnologías para la fiscalización social	135
Brigadas anticorrupción	136
Observatorios anticorrupción	136

D. Herramientas legales en Colombia para el control social de diverso alcance.	137
Derecho de petición	137
Audiencia pública de rendición de cuentas	139
Acción de cumplimiento	140
Acción de tutela	140
Acción popular	142
Denuncia penal	143
Queja disciplinaria	144
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho	144
Medio de control de simple nulidad	145
E. Casos nacionales de control social como evidencias de las escalas en su ejercicio.	145
Control social en salud	146
Caso de control social en salud en Cali, Colombia	147
Control social en el sector minero	150
Participación comunitaria por el agua	152
Referendo por el agua	152
F. Casos nacionales de control social en Servicios Públicos Domiciliarios.	155
Servicios públicos en Medellín y el caso de la Comuna 13	155
El caso de la Comuna 13 y zonas de riesgo	157
Acciones populares frente a la conformación de Comités de Vigilancia y Control Social	158
G. A manera de síntesis.	161
CAPÍTULO 4: ¿QUIÉNES EJERCEN EL CONTROL SOCIAL?	162
A. Actores de la participación y el control de lo público.	162
La esfera pública	162
Lo público de los servicios domiciliarios	167
Sujeto, origen y nivel de incidencia del control social	169
B. Actores del control social de los SPD en Colombia.	178

Identificación y clasificación de actores	178
Caracterización de actores	179
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	182
Municipios	183
Departamentos	183
Alcalde municipal	184
Comisiones de Regulación	184
Personerías	185
Ministerios	185
Procuraduría General de la Nación	186
Contraloría	187
Veedurías	187
Usuarios individuales	188
Vocales y Comités de Control	188
Empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios	189
C. El control social en otras Superintendencias	190
Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)	190
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	192
D. A manera de síntesis.	195
TERCERA PARTE: LA ESTRATEGIA DE LA SUPERSERVICIOS	198
PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL	
CAPÍTULO 5: TRAYECTORIA DEL CONTROL SOCIAL EN LA	199
SUPERSERVICIOS	
A. Componentes estratégicos para el control social.	199
Estrategias institucionales	199
Marco estratégico 2015-2016	219
Referentes estratégicos 2017-2018	132
B. Mecanismos de control social y canales de participación en la Superservicios.	234
Tipos de mecanismos de control social que se promueven desde la Superservicios	237
Mecanismos de información y evaluación	238
Sistema Único de Información y Evaluación (SIU)	238

Rendición de cuentas	239
Jornadas de capacitación	240
Mecanismos de regulación en la prestación del servicio al usuario particular	242
Mecanismos de Deliberación y Decisión	245
Mesas de trabajo	245
CAPÍTULO 6: HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DEL CONTROL SOCIAL EN LA SUPERSERVICIOS	247
A. Por qué se debe fomentar el control social y la participación ciudadana.	247
B. Hacia una estrategia para fortalecer la incidencia de la ciudadanía.	251
Otorgar relevancia a la esfera pública	251
Aprovechar las potencialidades normativas	252
Abogar por el interés colectivo y la eficiencia en la prestación	255
Consolidar los avances de la Superservicios	256
Propiciar el control social sobre el sector privado	259
Procurar sinergias en la articulación interinstitucional	260
Fomentar la participación efectiva en las empresas	262
Incentivar la innovación e inclusión	263
Regularizar y reglamentar procesos	264
Reflexiones finales	266
BIBLIOGRAFÍA	268
Anexo 1. Fichas técnicas de los actores del Control Social en SPD	286

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con el objetivo de fortalecer el ejercicio del control social de los Servicios Públicos Domiciliarios, construye junto con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional esta obra denominada: *Participación y Control Social en los Servicios Públicos Domiciliarios*.

Ella, tiene por objeto desarrollar la noción de control social, sus áreas de aplicación, la trayectoria de esta dentro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para terminar con una estrategia de fortalecimiento.

El control social no es solo consulta, control y seguimiento, va más allá. Su fortalecimiento implica beneficios puntuales para la democracia representativa, la gestión pública representativa y la disminución de los conflictos.

Por esta razón, es necesario empoderar al ciudadano para que de manera progresiva incida en lo público, en los ámbitos de la planeación, deliberación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de las instituciones.

Abstract

The Superintendency of Residential Public Services, with the objective of strengthening the exercise of social control of Home Public Services, together with the Center for Research for Development (CID) of the National University, built this work called: *Participation and Social Control in home public services*.

It aims to develop the notion of social control, its areas of application, the trajectory of this within the Superintendency of Public Utilities

Domiciliary, to end with a strengthening strategy.

Social control is not just consultation, control and monitoring, it goes further. Its strengthening implies specific benefits for representative democracy, representative public management and the reduction of conflicts.

For this reason, it is necessary to empower the citizen to progressively influence the public, in the areas of planning, deliberation, execution, monitoring and evaluation of the management of the institutions.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es producto de una iniciativa liderada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y llevada a la práctica por el Centro de Investigaciones por el Desarrollo (CID), de la Facultad de ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia que tiene como propósito aportar insumos, reflexiones, conceptos, experiencias y trayectorias institucionales, entre otros aspectos, que contribuyan a la estructuración de una nueva estrategia orientada a fortalecer el control social a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Este propósito se logró en el marco de la ejecución del Contrato Interadministrativo 521 de 2017 suscrito entre la SSPD y la Universidad Nacional de Colombia, la cual giró en torno a nociones fundamentales del control social y a su aplicabilidad a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, de donde emergen las principales propuestas o elementos a considerar en la nueva estrategia. Estas propuestas, deben ser complementadas, ampliadas, validadas y detalladas una vez se concluya la segunda fase del diagnóstico nacional sobre control social en servicios públicos, la cual comprende la aplicación de la metodología e instrumentos diseñados en el mismo proyecto y

validados en una prueba piloto realizada entre actores pertinentes para ese propósito.

Pese al enfoque conceptual propio de esta primera fase de diagnóstico necesario para la formulación de una nueva estrategia, la publicación aporta elementos prácticos orientados a redefinir, donde se considera necesario, la forma como hoy en día se viene ejerciendo el control social en este importante sector de la economía colombiana. Esto supone que la estrategia a formular emerge de considerar el referente conceptual aportado en esta publicación y en la realización en una segunda fase del diagnóstico propiamente dicho, el cual permita identificar el grado de avance que tiene el control social en el país, especialmente en términos de su incidencia en las decisiones de los reguladores y prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

Esta publicación va dirigida a una diversidad de usuarios interesados en la gestión de los servicios públicos y la manera cómo se puede ejercer control social sobre la prestación de los mismos. Aporta elementos claves para entender que las distintas formas para ejercer la participación ciudadana y el control social deben entenderse como un proceso histórico, social, político y de gestión que se puede graduar o escalar conforme los contextos locales, regionales, nacionales e incluso internacionales, así lo permitan.

Aunque se asume la complejidad de reconocer que el control social se puede escalar, se admite la necesidad de trascender el marco normativo actual, de tal manera que permita entender la regulación, no tanto como el punto de partida para el ejercicio de control social sobre los servicios públicos, sino como un punto de llegada y de ajuste y acuerdo permanente entre actores sociales, políticos y económicos, interesados en articular de manera equilibrada los intereses económicos y sociales que convergen en los prestadores de los servicios. Al mismo tiempo, se advierte el rol fundamental de la SSPD para potenciar dicho control social, en el marco normativo actual que le permite y exige hacerlo. La nueva estrategia para el fortalecimiento del control social se entiende como la posibilidad de construir un nuevo marco de actuación para que en el corto, mediano

y largo plazo, se puedan generar transformaciones en su alcance y en los roles que juegan los diferentes actores intervinientes.

Los capítulos en los que se ha dividido la publicación aportan elementos conceptuales sobre el control social, de manera que permiten soportar transformaciones en las acciones, alcances, instrumentos y otros aspectos sobre los que los diversos actores involucrados en el control social, pueden interesarse. La publicación se divide en tres grandes secciones: la primera, compuesta de dos capítulos, aporta conceptos, teorías y acercamientos al control social desde diversas disciplinas como la sociología, la ciencia política, el *management*, el derecho, etc., con el ánimo de entender su alcance, concepción y distintas potencialidades para su ejercicio en sectores como los servicios públicos.

La segunda sección, aborda temas relacionados con las formas e instrumentos, normativos o no, que sirven para ejercer el control social y la manera cómo las mismas pueden contribuir, diferencialmente, a escalar o graduar el control social cuando se aplica en Servicios Públicos Domiciliarios. Esta sección, compuesta por dos capítulos, también permite reconocer qué actores son fundamentales en el ejercicio del control social y presenta ejemplos y experiencias nacionales e internacionales que pueden servir de referentes para su fortalecimiento.

La tercera y última sección, busca que el lector reconozca que los procesos institucionales promovidos por la SSPD, pueden ser ubicados en los distintos niveles o escalas del control social evidenciados en las secciones anteriores y, también explicitar formas diversas de ejercerlo, contextualizando aciertos y avances logrados, trayectorias recorridas y posibilidades de mejora, que justamente se constituyen en insumos para la formulación de una nueva estrategia posterior a su validación con el trabajo de campo, como ya se ha mencionado.

Finalmente, el último capítulo a partir de los contenidos de las secciones y capítulos anteriores, plantea recomendaciones para el

fortalecimiento de la estrategia de intervención ejercida por la SSPD; coordinar y animar el desarrollo de su apuesta institucional para hacer más visible y de mayor impacto del control social, particularmente en lo que respecta a su contribución a la toma de decisiones por parte de los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios y al mejoramiento subsecuente de las condiciones de vida de sus usuarios, bajo un contexto de competencia de mercado y de resultados económicos en su prestación.

Bajo este entendimiento y alcance, se pone a disposición de la sociedad colombiana la presente publicación para que los ciudadanos en general, usuarios, vocales de control, Comités de Desarrollo y Control Social, prestadores, reguladores, instituciones del Estado y sector privado, entre otros actores involucrados directamente o relacionados con el sector de los servicios públicos, y los académicos e investigadores interesados en el tema, se apropien de su contenido y lo utilicen como un medio para nutrir y cualificar el debate democrático, que en contextos como el colombiano debe tener el referido a la forma de concebir la participación ciudadana y el control social, y su grado de incidencia en la calidad y oportunidad en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Vista así, la publicación se constituye en una contribución para continuar con el proceso de fortalecimiento de la estrategia de intervención que ha venido liderando la SSPD, buscando siempre que ésta sea colectiva, consultada, informada y validada por los actores pertinentes, dotados de información y conceptos relevantes que les brinde la capacidad de promover dinámicas de diálogo y de transformación mutua.

Éste es, por tanto, el reto y el sentido al que la presente publicación le apuesta, obedeciendo a la decisión institucional de la Dirección General Territorial de la SSPD, de contar con la participación y contribución de la academia a través de la Universidad Nacional de Colombia y, en particular, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas.

1

PRIMERA PARTE

NOCIÓN Y CONCEPTO DEL CONTROL SOCIAL

CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES EL CONTROL SOCIAL?

A. Un acercamiento inicial al concepto de Control Social

El Control Social y la interacción humana

El concepto *control social*, desarrollado desde las ciencias sociales, remite a las relaciones sociales, fijas o no, que permiten la generación de costumbres, pautas, roles y normas en el marco de las interacciones humanas. En tal sentido, el control social se refiere a las acciones que, desde los sujetos, las colectividades y las instituciones se generan para regular, dirigir y limitar la conducta humana en un contexto social e históricamente dado.

Desde esta perspectiva de análisis, el control social es condición sine qua non para la existencia de la sociedad, dado que sin él no podría existir el ser social, el *zoon politikon*. En otras palabras, el control social es requisito fundamental para que exista la sociedad y, en tal sentido, es fundamento del desarrollo humano. De esta forma, este concepto se configura a partir de los mecanismos de coerción o imposición social que recaen sobre los sujetos para poder ser y mantenerse como miembros activos de la sociedad.

Para que dicha coerción e imposición sean posibles, se requiere de las instituciones sociales, es decir, de cuerpos sociales que generen normas de regulación de la conducta sobre la actuación de los sujetos en un contexto social definido. Este proceso resulta tan importante en los escenarios de socialización humana, que los sujetos naturalizan y normalizan las costumbres, pautas, roles y normas generadas por la institucionalización; a tal punto que para los propios sujetos resultan deseables y correctas.

En efecto, las instituciones, tales como la familia, la religión, la escuela,

la empresa, la industria, el ejército y el Estado, entre otras; generan una serie de códigos normativos que buscan regular, condicionar, guiar y limitar la conducta de los miembros de una sociedad, incluyendo la forma como se administran los recursos materiales e inmateriales sobre los que soportan su dinamismo. Por tanto, las instituciones son generadoras del orden social, y los sujetos al actuar institucionalmente se involucran en dicho orden, lo fomentan y lo reproducen. Incluso, en la medida que el orden institucional está interiorizado en el sujeto, éste se encarga de defenderlo y mantenerlo ante cualquier atisbo de desviación.

Ello no puede presentarse de otra forma, dado que el cumplimiento de las normas o reglas desarrolladas por las instituciones se facilitan y dependen de la actuación de los sujetos: las sanciones, los códigos y las regulaciones son ejecutadas por personas que actúan siguiendo las pautas institucionales y con ello fortalecen a la misma.

Es por tal razón que, al mismo tiempo, los códigos normativos generados por las instituciones regulan a la institución en sí. De esta manera el control social es el resultado dialéctico por medio del cual se reproduce un orden social definido, tanto en el comportamiento de los sujetos determinados por la institución como en el accionar de las instituciones que están compuestas por éstos.

En consecuencia, el orden social se establece gracias a las relaciones de control entre los sujetos y las instituciones. No obstante, debe considerarse que mientras los sujetos son agentes personalizados, las instituciones tienen un carácter impersonal, no son un “alguien” y por ello la relación entre unos y otros no se genera dentro de la pauta espontánea, sino desde los procesos, dinámicas, medios y canales que, aunque mutantes en la historia, son regulados y normados, es decir, institucionalizados. En consecuencia, el control social como proceso en el que intervienen las instituciones es, por antonomasia, un proceso de institucionalización recíproca de la conducta.

El Control Social sobre las instituciones

El control social generado desde las instituciones sobre los sujetos es posible gracias al control social que los sujetos realizan sobre las instituciones, dado que estos últimos reproducen y reafirman los códigos normativos que las primeras imponen. Esta relación simultánea de control social, sin embargo, se presenta en el propio desenvolvimiento cotidiano de la vida social en el que intervienen, directa o indirectamente, las instituciones; por consiguiente, el control social hace parte de la configuración de la estructura social, la cual no se manifiesta como un proceso diseñado, sino el resultado de las condiciones históricas específicas (Bastide et al., Lévi-Strauss, et al, 1968).

Por tanto, el control social que se presenta en la vida cotidiana, desde y hacia las instituciones, es el resultado de la interacción de agentes sociales en un entramado social, cuyo orden no es evidente para quienes participan en él y, por lo tanto, dicho control tampoco resulta explícito para quien actúa bajo la influencia de las instituciones.

No obstante, en las sociedades modernas, una parte del control sobre las instituciones ha tendido a ejecutarse sistemáticamente, es decir, de manera racional, consciente y regulada. Ello, por la creciente importancia del papel de *lo público*¹ y la aparición y consolidación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; dado que en la medida en que esta última ha accedido a una mayor participación política, ha sido necesaria la institucionalización consciente del control social.

Este tipo de control social ha sido parte del desarrollo de las teorías de la gestión, de la creciente importancia de la participación y del posicionamiento de la ciudadanía en la esfera de lo público². Su desarrollo se permite gracias a la consolidación del concepto del

1 Véase capítulo 4

2 Véase capítulo 2

Estado Social de Derecho, en la medida en que con éste se promovió la generación de relaciones entre la sociedad civil y el Estado, en particular, y del control social como acción ciudadana, en general.

Bajo esta concepción, el control social hace parte de los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía reclama al Estado su competencia de garante de los derechos de la población. Es, por tanto, uno de los canales por donde se puede lograr la consecución del bienestar de la ciudadanía, dado que permite el control sobre las acciones de las instituciones que tienen competencia sobre aquellos elementos que se refieren al interés general.

En tal sentido, el control social puede ser concebido como un derecho y como un deber, del que goza la ciudadanía en el marco del Estado Social de Derecho. Su ejercicio supone la posibilidad de que las personas, que son sujetos de derecho, cuenten con la posibilidad de hacer parte de las decisiones y acciones que componen el mundo de lo público, y con ello, ampliar las posibilidades de la democracia, es decir, de la capacidad de incidencia en el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía.

De esta manera, el control social sobre las instituciones se enfoca en las actuaciones conscientes de carácter estratégico y en la finalidad del posicionamiento de la ciudadanía. Es el producto de desarrollos teóricos y prácticos, con los cuales se busca construir escenarios dispuestos y organizados para la canalización de la interacción entre los sujetos sociales y las instituciones, con especial énfasis en aquellos que se relacionan con los campos sociales de común dominio e interés para la población.

Esta concepción del control social está soportada en las ideas relacionadas con las potencialidades sociales para incidir, administrar, vigilar y evaluar las acciones y situaciones, presentes y futuras, así como para organizar y regular a los grupos e instituciones que dinamizan los entornos sociales. Así concebido, el control social es un concepto que se relaciona, en términos teóricos, con los campos

relacionados con la gestión social y el mundo de lo público, dentro de las posibilidades que otorga la participación ciudadana.

El Control Social como forma de la Participación Ciudadana

El control social sobre las instituciones solo puede ser el resultado de la interacción de la ciudadanía sobre la acción institucional, por consiguiente, este concepto está enmarcado en el universo de acciones, roles y dinámicas que configuran el concepto de *participación ciudadana*. En efecto, el control social, bien puede ser concebido como una expresión de consolidación de los ejercicios de participación incidente sobre la gestión y acción institucional en contextos específicos.

No es de extrañar que control social y participación ciudadana sean conceptos fuertemente entrelazados, dado que el primero es la expresión consolidada de la segunda y, por lo tanto, la noción del control social es el resultado de un progresivo fortalecimiento teórico y práctico de la participación, la cual se ha convertido en referente obligado dentro la gestión pública.

En efecto, en el marco de las concepciones y teorías contemporáneas de la gestión pública e institucional (v.g. *Buen Gobierno*), la participación ha cobrado especial importancia como derrotero sobre el cual se amplían las posibilidades reales de la democracia en su definición más amplia, es decir, como el ejercicio efectivo del poder por parte de la ciudadanía en general.

Esta concepción, que dota de protagonismo a la participación ciudadana, es el resultado de la decreciente legitimidad generada en la institucionalidad política en el marco de la democracia representativa, que tiende a alejar a los ciudadanos de las posibilidades del ejercicio de poder en los escenarios estatales, gubernamentales y públicos, sin que ello suponga una contradicción con las mutaciones del relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil en la segunda mitad

del siglo XX.

De esta manera, parte de los mecanismos de participación ciudadana, que son diferentes a los escenarios electorales, pueden ser considerados como un logro de la acción colectiva, en algunos casos impulsada por la movilización social para promover una mayor incidencia de la población frente a los ejercicios de planeación, decisión, ejecución y evaluación de la acción pública. En otros casos, este aumento de la participación se presenta como producto de los avances en esta materia de la estructura estatal; prueba de ello es la evolución de las diferentes nociones sobre participación y los derechos de la ciudadanía que se pusieron en juego, como en el caso colombiano a partir de la Constituyente del 91, especialmente cuando la relación Estado-ciudadanía se enmarcó en el concepto de Estado Social de Derecho.

Al mismo tiempo, puede considerarse como una nueva forma de relacionamiento institucional donde el papel de los partidos políticos y movimientos sociales es minimizado para generar una relación más directa entre el Estado o la institución y el ciudadano, en una tendiente individualización del público receptor. Siguiendo a Molina (1998), la participación ciudadana supone que existe una influencia por parte de la sociedad civil (o parte de ella) en las decisiones públicas, con base en los deberes y derechos ciudadanos. Así, la participación se convierte en un mecanismo de interlocución entre el ciudadano y la institucionalidad que otorga la potencialidad a la ciudadanía de realizar un efectivo, aunque relativo, ejercicio de poder, dando con ello preponderancia a la relación directa entre las bases sociales y los entes administrativos, lo cual responde a un progresivo debilitamiento de la figura de los partidos políticos como entes canalizadores de los intereses de la población.

Para Merino (1995), la participación puede distinguirse de la

convocatoria general³ desde la institucionalidad, para convertirse en una forma de “hacer parte de”, es decir, involucrar al sujeto como parte de una organización que reúne a la colectividad. Es un ejercicio destinado a compartir y al mismo tiempo hacer saber a otros, es decir, informar. Igualmente, se puede identificar la participación ciudadana con los medios por los cuales se pueden intervenir los centros de Gobierno de una colectividad, participar en las decisiones que tienen afectación en la vida colectiva, así como de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios (Merino, 1996).

De esta manera, el concepto de participación busca promover la acción directa de la ciudadanía de manera más abierta y diversificada, evitando la generación de filtros de exclusión que se conviertan en mecanismos de segregación y diferenciación. El concepto de participación, visto así, condensa la idea de la igualdad jurídica del sujeto frente al Estado y las instituciones, lo cual puede contribuir a superar los obstáculos que devienen de la heterogeneidad de las sociedades modernas, tendientes a la diversidad y la multiplicidad de intereses. Bajo esta concepción se busca la canalización y manejo racional de los conflictos y divergencias generadas por las brechas socioeconómicas e intra-sociales.

Si lo anterior se toma por cierto, al tratar de equipar las relaciones institucionales entre la masa diversa de ciudadanos, la participación se puede convertir en una herramienta para la redistribución del ejercicio del poder entre los actores, en la medida en que su efectivo desarrollo puede suponer cambios y dinámicas específicas en la forma en que se genera la toma de decisiones y la administración de los recursos. Así, la participación puede ser entendida como un juego de equilibrio de poder entre las instituciones de administración y los sujetos sobre los que recae el propio ejercicio de la gestión. Esta relación dinámica de

3 El concepto de “convocatoria general” se refiere al llamado generado desde las instituciones a un actor externo que es el público o grupo de interés. Bajo esta perspectiva, la ciudadanía no hace parte de la institucionalidad y su interacción se ve limitada.

poder, se desarrolla bajo la premisa de una valoración positiva en la medida que considera la interlocución como un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos por un consenso general, siendo también la expresión de un valor compartido, lo que legitima por sí mismo la necesidad de incentivar la participación ciudadana (Baño, 1998).

A diferencia de otras formas de participación, la participación ciudadana se refiere específicamente a la surgida de la población en determinado contexto; población que puede tener intervención en las actividades públicas, representando intereses particulares, lo cual no significa que sean intereses individuales. Esta diferenciación resulta fundamental, en la medida en que se asume que la acción de los sujetos en la “esfera de lo público” resulta de la acción orientada por motivaciones que son compartidas, aun cuando el resultado de dicha acción pueda ser concebida como un beneficio personal.

La acción de la participación como mecanismo de incidencia en los escenarios de ejercicio de poder, resulta más efectivo en los contextos locales, dado que se facilita la proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998). Igualmente, al involucrar al público, las acciones institucionales se dotan de mayor legitimidad discursiva y legal, por lo que la participación, en los ámbitos de planeación, gestión y deliberación, se han convertido en imperativo de las políticas públicas (Blondiaux y Sintomer, 2002).

La importancia progresiva obtenida a través de las herramientas de participación ciudadana en el marco de la planeación, deliberación, ejecución y evaluación de la acción institucional, ha permitido su institucionalización dentro de las esferas públicas y se ha convertido en un medio para la democratización de las relaciones sociales en el marco de las tensiones que son propias del poder público. En efecto, ésta es en la actualidad, un elemento obligado dentro de los diferentes sistemas de planeación y en general dentro de la interrelación entre la sociedad civil, el Estado y las instituciones, que tienen injerencia en lo público y sobre esta concepción ampliada de lo que es la participación

incidente, que se desarrolla en el control social; pues se parte del supuesto de que el correcto funcionamiento de las instituciones puede estar fuertemente influenciado por la inclusión de la ciudadanía como agente activo dentro de la planeación, la toma de decisiones, la ejecución, evaluación y sostenibilidad de los programas y proyectos institucionales.

Por consiguiente, el entrelazamiento entre control social y participación se soporta en la idea de que la inclusión del público dentro de la gestión se convierte en una herramienta institucionalizada, por la cual se facilita el correcto funcionamiento misional de las instituciones.

Este proceso de institucionalización de la participación como objeto estructural de la gestión institucional ha implicado la generación de una serie de debates frente a cómo garantizar la efectiva intervención de la ciudadanía en las dinámicas institucionales, con miras a minimizar la tensión entre el Estado, las instituciones y la sociedad civil y otorgarle, a su vez, responsabilidades políticas a los ciudadanos en general. Estos son debates cuyo marco estructural recae en el establecimiento de cuál es el actor privilegiado para la acción pública. Igualmente, son debates políticos de importante calado, considerando lo político como las relaciones de poder. En este sentido, este desarrollo conceptual centra su atención en el empoderamiento de la sociedad civil, en la cesión de poder por parte del Estado y en la reconfiguración del escenario público como campo de lucha de poderes.

En el marco de estos debates, relacionados con la capacidad efectiva de la participación ciudadana como herramienta de gerencia de la acción pública, aparecen los postulados en torno al control social. Por tal razón, el concepto de participación ciudadana se constituye en el soporte sobre el cual se ha desarrollado la conceptualización relacionada con el control social, en la medida que éste supone la acción directa de la ciudadanía sobre la actuación de entidades e instituciones, sean estas de carácter oficial, estatal o no.

Siguiendo este planteamiento, el control social se entiende, en principio, como una manifestación efectiva y privilegiada dentro

de los procesos de participación en el marco de la gestión social, en la que se configura un papel protagónico del “público” sobre la institución. Entendido así, es en sí mismo un derrotero de la acción institucional, en la medida en que los objetivos de dicha acción están encaminados al empoderamiento de la ciudadanía para ejercer control sobre las decisiones institucionales.

Por consiguiente, el control social debe entenderse como un tipo de participación ciudadana que se enmarca en los sistemas de participación existentes, con el cual se busca que la ciudadanía, concebida como conjunto de voluntades individuales o como organización social, logre influir e incidir en los asuntos públicos que se encuentran a cargo de las instituciones, tal y como es el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios. De esta manera, el control social fomenta la responsabilidad institucional de la gestión pública en relación con la ciudadanía, fomentando el interés por lo público y fortaleciendo la identidad de la ciudadanía por medio de la participación.

No obstante, no todas las nociones relacionadas con el control social remiten a la participación estructural de la sociedad civil en la actuación institucional. En tal sentido, este concepto puede asociarse a diferentes etapas, momentos, nociones o potencialidades de la participación. De allí, la importancia de identificar los procesos evolutivos en materia práctica y teórica del concepto, y sus posibilidades dentro de la gestión pública.

B. Evolución Práctica y conceptual del Control Social

Evolución de la concepción del control social y la participación ciudadana

El proceso de posicionamiento de la participación ciudadana y el control social, produjo que en la mayoría de los países latinoamericanos,

desde las últimas décadas del siglo XX, se diseñaron mecanismos institucionales que buscaban responder a una serie de retos con relación a los elementos que requieren consolidarse al interior de las estructuras administrativas y de la ciudadanía; estos mecanismos han resultado fundamentales para el fortalecimiento de la interacción entre el Estado y la sociedad civil, en la búsqueda de procesos que promuevan la legitimidad de escenarios participativos. Se trata de la puesta en marcha de las garantías para la institucionalización, la cultura política, el control social y el desarrollo económico y social (Verdesoto, 2000) de una ciudadanía activa y con potencialidades de ser incidente en los asuntos públicos. Bajo esta óptica, la participación, y el control social como escenario privilegiado para ésta, cobran vital importancia dentro de la recomposición político-administrativa de las instituciones gubernamentales.

Siguiendo el *Informe sobre la Democracia* del PNUD del año 2004, estas modificaciones son un desafío de la región para transitar de una democracia de votantes hacia una democracia de ciudadanos. Como se manifestó previamente, este reto cobra validez, especialmente cuando existe una crisis profunda de los alcances y limitaciones de la democracia liberal de carácter representativo. Por ello, una ampliación de los canales de participación busca contraponerse a la concepción cada vez más arraigada en la ciudadanía frente a la cuestionable libertad y justa competencia de los procesos electorales, lo cual reduce la legitimidad de los mecanismos para la toma de decisiones colectivas (Donoso, 2015).

Estos cambios de concepción en el campo de lo democrático se relacionan con una exigencia implícita en la que los Gobiernos deben rendir cuenta a su electorado, al tiempo que la ciudadanía demanda la importancia de la participación y de la deliberación como medios para incidir en los Gobiernos, de manera que las actuaciones de los mismos respondan a las preferencias ciudadanas y a sus intereses. Así se supera la concepción de la democracia como sinónimo de un sistema político donde el poder es logrado a través de elecciones (Drysek, 2002).

Por tanto, las tendencias internacionales tienden a mostrar, cuando menos en una primera instancia, que el protagonismo de la participación equivale y promueve un creciente control ciudadano sobre las actuaciones y responsabilidades estatales, así como el perfeccionamiento de la capacidad de las poblaciones por entender y decidir sobre los temas públicos; es decir, que la participación y el control social son temas que cobran validez en cuanto influyen en las vidas cotidianas de las personas (Avritzer, 2009), bien sea en su particularidad o en su manifestación colectiva.

No es de extrañar, bajo esta disposición del desarrollo teórico-práctico, que la evolución del concepto de la participación haya generado un importante debate teórico sobre sus características, alcances y limitaciones. De allí la importancia de diferenciar las distintas formas de participación y su relación con el control social.

Como se ha expuesto hasta el momento, la participación se remite a aquel proceso en el cual la ciudadanía, desde expresiones particulares o colectivas, logra hacer parte de las acciones institucionales. No obstante, esta noción de “hacer parte” supone contenidos y capacidades diferenciadas en relación con la incidencia que tiene la ciudadanía en la gestión social, y varían dependiendo de los contextos, voluntades y naturaleza de las instituciones, así como del público sobre el que recae la acción institucional.

La evolución teórico-práctica que se ha generado del concepto de la participación en el marco de la acción estatal y gubernamental, puede abstraerse a partir de una serie de categorías generales de la noción de participación directa o indirecta, de tal manera que, en el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa, es fácil vislumbrar nociones fuertemente distintivas de la ciudadanía, como agente activo en relación con el Estado.

Al interior de las visiones más clásicas de la participación, se desarrolla el concepto de “participación política”, la cual cobra sentido en la medida que supone como objetivo el ejercicio de poder por

parte de la ciudadanía; por ello se asume que la figura de los partidos políticos, resultan particularmente importantes, dado que estos son los canales por los cuales se logra dar representatividad a un grupo de ciudadanos, dependiendo de los perfiles propios del partido, el cual, en todo caso busca articularse a las lógicas de representatividad del mandato.

Esta concepción de la participación es la forma por la cual se consolidó el concepto de las democracias liberales de manera temprana, es decir, desde la conformación de las repúblicas modernas. Bajo este panorama, la articulación funcional del partido político y el ciudadano es el engranaje fundamental sobre el que se cierne la idea de acción democrática. No obstante, el desarrollo histórico de la conformación de los Estados, por lo menos en el caso latinoamericano, demostró que dicha interacción no desarrolla a cabalidad sus pautas funcionales, bien sea porque los partidos no actuaron como garantes efectivos de la representación de los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, siendo común incluso que muchos partidos fuesen prohibidos por el establecimiento, o porque el concepto de ciudadanía como agente investido de derechos y con posibilidad de incidencia en los asuntos públicos, en la práctica, pudo ser aplicable exclusivamente a una élite político-económica; haciendo de las mayorías, sujetos excluidos del ejercicio real de la ciudadanía.

Por consiguiente, la tendencia internacional que describe la figura de los partidos políticos, especialmente el caso de los partidos tradicionales en Latinoamérica fue la desviación de su horizonte funcional, para convertirse tendencialmente en importantes maquinarias electorales que solían alejarse de la representatividad de los grupos de población y sus intereses como clase social. Salvo en el caso del florecimiento de partidos de amplio respaldo popular en coyunturas políticas específicas, esta tendencia generó una pérdida de legitimidad de los partidos como escenarios de participación para la ciudadanía, de allí la importancia y la emergencia de nuevos canales, mecanismos y procesos para la participación.

Ante esta situación, las luchas en el campo de poder cobraron diferentes formas, dimensiones y posibilidades. Las confrontaciones entre los partidos políticos mutaron sus discursos para capitalizar apoyos populares en el marco de las contiendas formales o los conflictos civiles al interior de los países. Pero también la pérdida de legitimidad de esta concepción de democracia condujo a la generación de conflictos que resultaban en procesos disfuncionales para los Estados. Los procesos insurreccionales muy comunes en Latinoamérica durante el siglo XX, por ejemplo, se alimentaron de las brechas en el acceso a los campos de poder y decisión por parte de diversos grupos poblacionales, especialmente los sectores empobrecidos, vulnerables y excluidos, lo que fortaleció políticamente su existencia, causas y mecanismos en contra del funcionamiento político-administrativo del Estado.

Por esta misma razón, en la segunda mitad del siglo XX, y como respuesta a las posibilidades de brotes rebeldes que resultaban disfuncionales a los establecimientos, apareció una simultaneidad de estrategias para la perpetuación del orden estatal. De una parte, surgieron programas y procesos, de carácter internacional o de desarrollo interno en los países, de contención violenta y represiva a los alzamientos políticos de oposición radical, bien fueran estos armados o no. De otra parte, surgen programas de inversión social que buscan mitigar el descontento de los sectores excluidos del campo político, ampliando así el acceso a servicios y bienes para el mejoramiento de las condiciones de vida; la Alianza para el Progreso, los enfoques cepalinos y la estructuración de Estado de Bienestar son ejemplos de esta última estrategia.

Por lo tanto, bajo este telón de fondo del proceso histórico, la participación se puede concebir como un concepto multivalente en términos de su punto de enunciación política. Bien sea porque puede entenderse como el resultado de las demandas de la acción colectiva agenciada por parte de sectores sociales históricamente excluidos del campo de poder o bien como mecanismo por el cual, desde el orden establecido, se busca la reducción del conflicto dentro de canales

formales y funcionales al orden institucional establecido. De allí, que en las últimas décadas la participación cobre vigor en los cambios y mutaciones político-administrativas en diferentes países.

Específicamente, la denominada *participación social*, se posicionó como concepto que describía la creciente fuerza obtenida por la acción colectiva de ciudadanos, que encontraban mayor legitimidad en formas de participación sin mediaciones. Lo que facilita la optimización de la movilización de recursos frente a los objetivos generados por la colectividad, en comparación con el papel de los partidos políticos. Se refiere a ejercicios en los que las diferentes formas de organización social procuran incidir sobre temas que afectan de manera directa a una determinada población o conjunto de ciudadanos.

Este tipo de participación logra superar muchos de los inconvenientes generados por las formas más tradicionales de la participación orquestadas por los Estados, configurados a lógicas de democracia representativa. En tal sentido aparecen procesos generados desde sectores sociales específicos, a razón de un progresivo posicionamiento de la sociedad civil en los campos de poder. En tal aspecto, desde las instituciones se abren espacios para la garantía de la legitimidad de los procesos participativos. Los Gobiernos locales, entonces, progresivamente asumen lógicas de apertura formales que dependiendo de las situaciones particulares generan capacidad real o no de incidencia por parte de la ciudadanía, a escenarios para la aprobación de los planes o programas relacionados con la gestión pública.

En algunos casos, las acciones ligadas exclusivamente a la aprobación por parte de la ciudadanía referente a las decisiones generadas por la institución es superada en miras a escenarios más amplios de incidencia, y se desarrollan mecanismos y canales para la deliberación y decisión de los asuntos públicos, como es el caso de los ya mencionados presupuestos participativos, como también canales de participación centrados en la deliberación y vigilancia, normalmente establecidos a partir de concejos o veedurías ciudadanas.

Surge también, en este marco de acciones ligadas a la acción colectiva de la ciudadanía, la denominada participación popular, que se esgrime como respuesta a los desequilibrios de poder dadas las condiciones estructurales de desigualdad política y económica. Son formas de participación cedidas desde identidades sociales primarias. Su incidencia se guía generalmente por la equidad en el acceso a los campos de poder, por lo general en una disposición de defensa de los sectores más vulnerados debido al panorama socioeconómico.

En todas estas formas, sobre las que se ha soportado históricamente la participación ciudadana, sea basada en partidos, en relaciones directas entre la institución y el público o por medio de la acción colectiva, la búsqueda por la incidencia en las decisiones de la institucionalidad se consolida como un objetivo común. Pero, la incidencia pasa por una serie de niveles diferenciados, en los cuales la ciudadanía bien puede ser actor pasivo o activo.

En el primer caso, es decir en el caso de la acción pasiva, se trata de acciones guiadas desde la institucionalidad, la cual tiene el protagonismo y la competencia de diseñar, deliberar y decidir frente a las acciones y los recursos sobre los que recae la gestión. En el segundo caso, es decir en la acción activa, se trata de la concepción del público agente con capacidad de incidencia dentro de los diferentes momentos de la gestión pública, es decir en la planeación, deliberación, decisión, vigilancia y evaluación de la acción institucional. En la medida que hace parte de estos momentos, la ciudadanía se consolida como protagonista activa de la acción y gestión institucional, por lo que entonces su participación tiende a enfocarse en el efectivo ejercicio del control social.

Por consiguiente, la experiencia internacional, muestra que a partir de estas diferentes tipologías, debe considerarse que así como la participación y el control social sobre las actuaciones del Estado requieren de escenarios, mecanismos e instancias de participación propiciadas desde la institucionalidad, igualmente, exigen cambios

en las prácticas de la ciudadanía, especialmente en la conformación de nuevos liderazgos, bajo una arista de la percepción crítica del funcionamiento de elementos fundamentales del Estado.

Esos cambios emergen de las dinámicas de poder en el que se enmarcan los contextos locales, nacionales y regionales. De ahí que los procesos de consolidación de la participación y el control social son resultado de la acción colectiva, al tiempo que son promotores de la misma. No es extraño, en este sentido, que los enfoques participativos, que han inundado el continente en las últimas décadas, tengan como fuente no solamente las tendencias generadas desde los Gobiernos y organismos multilaterales, sino también la presencia progresiva y la consecución de protagonismo por parte de la ciudadanía, las organizaciones y la movilización social.

Estas transformaciones son el resultado de una pluralidad de variables, pero sobre ellas se destaca la importancia progresiva de la participación ciudadana y el control social, como derrotero dentro de cualquier escenario colectivo relativo a la esfera pública. De esta forma, el concepto de participación ciudadana, sobre el que se desarrolla la idea del control social, ha mutado en el horizonte político formal, dado que en la última mitad del siglo XX, pasó de ser un concepto relativamente proscrito, para luego convertirse en una tendencia más o menos común en la región, llegando a ser un *deber ser* de la gestión pública, especialmente cuando se han presentado cambios significativos en los programas de Gobierno que han requerido de la anuencia masiva y popular.

De manera paralela a la participación y el control social, el concepto de descentralización ha cobrado protagonismo en las últimas décadas, incluso en países tendientemente centralizados como Colombia. Este maridaje entre participación, que cobija el control social y la descentralización quizás no sea un requisito esencial, pero a la luz de los cambios presentados en el continente se han presentado, en efecto, como dos componentes medulares de las transformaciones del Estado.

Evolución Institucional para la participación y el control social

Los contextos políticos y macroeconómicos vividos en el continente latinoamericano en las últimas décadas han dado paso a una serie de cambios en el organigrama institucional de los Estados y las administraciones gubernamentales, muchos de los cuales se produjeron para posibilitar el ejercicio de la participación ciudadana, siguiendo los derroteros y condiciones particulares de cada uno de los escenarios nacionales, regionales o locales. Estas transformaciones institucionales, emergen de situaciones más o menos generalizadas a nivel continental, pero también de las situaciones particulares de cada país o contexto local.

Las recurrentes crisis económicas en el último cuarto del siglo XX, cuyo cenit resultó ser la “década perdida” de los años ochenta, la cual fue producto de lo que se denominó *la crisis de la deuda*, dieron paso a una serie de medidas de carácter político-económico, que influyó tanto en las orientaciones de los modelos de desarrollo como en los modelos económicos de muchos Estados. En efecto, la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron los referentes neoliberales, guiados por las orientaciones generadas por el consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones multilaterales, lo cual supuso una transformación administrativa del Estado y por consiguiente de la relación de éste con la sociedad civil y el mercado.

Dicha situación dio paso a la transformación del mapa general de actores en el campo político de las sociedades, y en consecuencia, de las concepciones de la participación. Estos cambios se acompañaron con los debates conceptuales que bulleron a la par con la implantación de las miradas neoclásicas relativas al modelo económico y al modelo de desarrollo. Entre estos debates aparecen las nociones diferenciadas de *governabilidad* y *governanza*, como dos conceptos que se desenvuelven dentro de los enfoques relacionados con la relación

entre el papel del Estado y la sociedad civil.

Los debates en torno a la gobernabilidad se desarrollan teniendo como referentes las posibilidades efectivas de la coordinación entre el Gobierno y los agentes no estatales, es decir, como las potencialidades efectivas de los Gobiernos frente a la reducción del conflicto y por tanto de la capacidad de la garantía del orden social. Se trata entonces del entramado de relación de dominación y legitimidad por parte de los agentes rectores del Estado, especialmente en el marco de la relación entre la demanda social de bienes y servicios en comparación con la oferta pública de los mismos. La gobernanza, por su parte, hace referencia a una serie de disertaciones en las que, ante la importancia progresiva de nuevos actores, especialmente guiados por parte del mercado y el progresivo aumento del poder efectivo de las corporaciones, se hace una sesión del poder social a estamentos no estatales.

Este tipo de debates, son el resultado del progresivo debilitamiento y desmoronamiento sistemático del Estado de Bienestar y la consecución de los enfoques neoliberales, tendientemente conservadores en materia de sus planteamientos políticos y económicos. Los cuales dieron paso a un enorme juego de fórmulas administrativas, que son el resultado del aumento de la pluralidad de partidos y tendencias políticas en los Gobiernos locales, regionales y nacionales en el continente. Así, si bien es cierto que los agentes del mercado y por tanto las concepciones corporativistas resultaron ser protagonistas dentro de la configuración del orden político con el ascenso de los enfoques neoliberales imperantes en las últimas décadas del siglo XX, también es verdad que estas últimas décadas han generado un aumento de visiones alternativas frente a la forma de organización de los estamentos sociales, lo que conduce a una multiplicidad de figuras y mecanismos institucionales para la participación y con ello el control social.

La revisión empírica de las formas en que se concibe la participación y el control social resulta variopinta. Se pueden identificar como

ejemplos de diversidad, entre las muchas formas de expresión político-administrativa, dos enfoques diametralmente opuestos, pero con vigencia dentro de los debates y pugnas políticas en las que se engloba el continente. De un lado, las concepciones en las que se otorga protagonismo a las lógicas corporativistas cuyo elemento medular es la actuación de los entes privados en relación con la ciudadanía, que ha llevado a justamente a planteamientos como el de *Estado Corporativista*. De otra parte, y en contraposición a las tendencias hegemónicas, han surgido concepciones de empoderamiento ciudadano, generalmente desde la acción colectiva y con interacción directa con las acciones de Gobierno, a lo que se ha denominado *Poder Popular*.

Las variadas formas en las que se ha dado paso a la construcción de mecanismos para la participación a lo largo del continente se han traducido en el florecimiento de una gran cantidad de instituciones, entidades o canales institucionales que buscan facilitar los flujos de interacción entre los diferentes estamentos sociales, procesos direccionados, encaminados y determinados por las consideraciones y referentes políticos de cada contexto particular. Así, los partidos y tendencias políticas más moderadas y conservadoras, tienden a posicionar la participación como un elemento marginal dentro de la agenda pública local, por lo general relacionado con los momentos informativo o consultivo y complemento necesario de las lógicas de representatividad; por su parte, los partidos de izquierda tienden a asumir la participación ciudadana como una forma de legitimación de la acción pública, buscando acercarse a ámbitos decisorios y como parte central del discurso de la acción política (Fort y Blanco, 2005).

No es extraño entonces, que, con el surgimiento de Gobiernos divergentes, la participación se haya institucionalizado en los escenarios estatales. Así se dio paso a la construcción de escenarios de planeación territorial, especialmente en la escala municipal, que contaban con la anuencia de la participación de la ciudadanía. La experiencia de Porto Alegre en Brasil, resultó ser una experiencia pionera en el desarrollo de estas transformaciones estructurales y

formales con relación a la interacción entre ciudadanía y el Estado, al dar paso a la figura de presupuestos participativos.

Posteriormente, en varias ciudades latinoamericanas, se han generado una serie de procesos de apertura democrática a la ciudadanía. Bogotá ha generado escenarios como los encuentros ciudadanos, los cabildos abiertos, espacios cívicos, mesas de concertación y los presupuestos participativos que cobran protagonismo dentro de la influencia gubernamental desde la mitad de la primera década del presente siglo; en Montevideo igualmente se han desarrollado los foros ciudadanos, asambleas vecinales y planes estratégicos quinquenales y zonales; y en Caracas, los procesos de participación se fortalecieron con significativa importancia en los escenarios de cabildo abierto.

En este tipo de escenarios, el control social, que emerge de la participación, es entendido como las posibilidades de la ciudadanía de tener acceso a la información de la gestión pública y monitoreo de la misma; pero en el caso venezolano, existe la particularidad de que estos escenarios permiten también el desarrollo de mecanismos para la toma de decisiones y deliberación, así como de participación activa en la gestión y el control de políticas públicas, cuyos resultados pueden ser controvertidos en términos de participación y eficacia, dependiendo la arista crítica con la que se analice (Scnehider y Welp, 2011).

En Buenos Aires, luego de las crisis políticas y económicas de gran envergadura vividas en los albores del siglo, desde 2002 se desarrolló el ejercicio de presupuestos participativos. Este tipo de ejercicios ha logrado convocar a más de 14.000 personas, mientras que en el caso de Montevideo ha logrado reunir más de 80.000 personas en ejercicios de elección. En el caso bogotano, la creación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal fue un referente progresivo en este aspecto. Este tipo de experiencias se han convertido en referente de la acción institucional abierta al público, de tal forma que han supuesto ejercicios, desde “arriba hacia abajo”, pero con importantes referentes del progresivo aumento efectivo de participación y control social por

parte del público.

Sus mayores obstáculos han sido los conflictos y lógicas clientelares, que surgen de escenarios donde la confrontación política electoral, permea escenarios de debate público con capacidad de decisión, especialmente cuando los sectores gubernamentales y de oposición se dinamizan desde la ciudadanía y las organizaciones sociales formales e informales.

Las ciudades previamente mencionadas, dieron paso a escenarios locales, facilitando la incidencia de la ciudadanía con los administradores más inmediatos. Ejemplo de ello, son los Consejos Locales, en Bogotá; Consejos Comunales Zonales en Montevideo, los Centros de Gestión y participación en Buenos Aires y los Municipios en Caracas. Estas experiencias, parecen mostrar que una mayor incidencia de la ciudadanía sobre la gestión resulta de una mayor descentralización y un acercamiento más fuerte de la institución al escenario local o familiar del público, por medio de instituciones o instancias participativas de escala vecinal o zonal. En este sentido, se ha argumentado que, en instituciones participativas, como la experiencia de diseño presupuestario en Brasil, la deliberación amplía la legitimidad a las iniciativas de política a través de dicha participación y de la rendición de cuentas (Fung y Wright, 2003).

La experiencia de Argentina y Colombia parece mostrar que existe una relación significativa entre la ampliación de los canales de participación y la movilización social. Las modificaciones que se hicieron en la estructura administrativa local se acompañaron de una serie de manifestaciones que significaron grandes cambios en cada uno de los contextos.

Por su parte, el caso venezolano muestra como una serie de procesos de movilización social, dieron paso a la posibilidad de cambios gubernamentales que transformaron los escenarios de participación ciudadana. Ello no quiere decir que se requiera de la manifestación y la movilización social para la apertura de canales de participación

democrática directa, pero sí que un aumento en la interlocución entre la ciudadanía y los escenarios de decisión gubernamental permite el desarrollo de expresiones de control social en diversas formas o viceversa.

En el caso mexicano, el control social tiene como materialización legal el concepto de contraloría social, cuyo origen, también referido a la década de los noventa, se asienta en la concepción de la vigilancia de los programas sociales, teniendo como objetivo principal el control preventivo de los recursos que se destinaban a los programas federales de nivel estatal o municipal. En tal sentido el concepto de control social se enmarca en la lógica de control sectorial, ligado a la vigilancia de la gestión pública. Para su efectivo desarrollo se generaron mecanismos como los comités de solidaridad, los cuales designaban un vocal de control y vigilancia, que de manera representativa encabezaba el papel de la ciudadanía frente a la institución.

Este escenario, inicialmente dispuesto para las políticas sociales, progresivamente fue ampliando su aspecto, así como las capacidades por parte de los entes sociales de control, cuya vigilancia también tuvo competencias sobre el cumplimiento de las metas y la aplicación debida de los recursos dispuestos para tales fines. Las reglamentaciones generadas en el caso mexicano frente a las condiciones que delimitan y regulan el control social resultan significativas como referentes de comparación, aunque, en ese caso han centrado su atención, exclusivamente, en los programas sociales (Ceja, 2008).

En conclusión, este ejemplo ha generado una serie de pautas sobre las cuales es posible el ejercicio del control social. En primer lugar, se requiere que el sujeto sea beneficiario⁴, es decir, titular de un derecho, manteniéndolo en condiciones específicas según las reglas respectivas o sectoriales al objeto de control. En segundo, la

4 Este condicionamiento del caso mexicano implica un vacío frente a los no-usuarios, que bajo esta lógica están desposeídos del derecho del control social. Para el caso de los Servicios Públicos, los debates en torno a este condicionamiento son fundamentales,

participación debe ser independiente ya que su labor ha de ser aislada de los partidos u otras asociaciones con intereses particulares, lo cual puede desviar la razón del ejercicio del control social como herramienta para el funcionamiento institucional. En tercer lugar, la participación debe ser voluntaria y organizada, es decir mediante los canales y condiciones institucionales establecidas, como por ejemplo los comités de contraloría social o ciudadana. Y finalmente, la reglamentación condiciona, adicionalmente, que la participación debe estar registrada durante el periodo fiscal correspondiente y el mantenimiento de la condición de integrante del comité de contraloría.

El control social y las relaciones entre los agentes Estado, mercado y sociedad civil

La interacción entre las instituciones encargadas de lo público y la ciudadanía se han transformado de manera heterogénea dependiendo de las características sobre las cuales los procesos políticos han modificado, en mayor o menor medida, los modelos político-económicos y por tanto, la relación de los agentes que tienen rol dentro del desenvolvimiento de los campos de poder. Las disparidades aparecen o se fortalecen cuando se evidencian cambios en la capacidad de acción y agencia de actores en el marco de la relación trídica Estado-mercado-sociedad civil.

Así, si un aumento formal en los mecanismos de participación, control social y descentralización, suponen en primera instancia una relación más estrecha entre la ciudadanía y el Estado, en la medida que los canales de participación abren espacios para la inserción de ciudadanos en los escenarios de información, deliberación, decisión y control sobre los asuntos locales; también puede suceder que este proceso esté aunado con lógicas que ceden a los agentes privados

especialmente cuando se trata de los casos en los que la cobertura de las redes es insuficiente, de tal manera que se abre la cuestión frente a si quienes no son suscriptores no pueden ejercer control social.

mayor protagonismo dentro del devenir de las relaciones sociales, aumentando con ello el protagonismo del mercado en escenarios públicos y por consiguiente reconfigurando la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Esta situación ha sido especialmente importante con el posicionamiento de ruptura del cambio del modelo económico que vivieron de forma generalizada la mayoría de los países latinoamericanos, en las últimas décadas del siglo pasado. En efecto, la imposición de las lógicas neoliberales, dieron paso a las economías de apertura y con ello a la consecución de conceptos como el libre mercado y la desregularización estatal. Con esta situación, se dio paso a la delegación de responsabilidades del Estado, como garante de derechos, hacia empresas prestadoras de servicios de carácter privado; con ello, la concepción del Estado Social de Derecho, muta para hacer del sector oficial un garante de condiciones de bienestar, por lo general de manera indirecta; así aparece la noción del Estado como estamento ligado al arbitrio de las relaciones entre la ciudadanía y las empresas privadas.

Gran parte de las tensiones políticas generadas en los últimos tiempos, en materia de la relación macroeconómica con el campo político, en el marco continental, se ha centrado en el papel de los agentes estamentales previamente mencionados, y sobre el mismo se han configurado los diferentes matices de políticos de izquierdas y derechas.

Si de una parte se proclama la necesidad de que el Estado asuma directamente la responsabilidad de ser garante de los derechos y las condiciones de bienestar de la ciudadanía, otras concepciones se basan en la necesidad de la intervención privada en este respecto. En el primer caso, el fortalecimiento del Estado se materializa en la generación de programas de atención directa a la población, mientras que, en el segundo se convierte en mediador de la interacción entre empresas y ciudadanos, por lo que surgen entidades oficiales dispuestas para ese fin.

Bajo los enfoques neoclásicos de la economía, y la preponderancia del neoliberalismo como referente del modelo político-económico de gran parte de los Estados latinoamericanos, las bases sobre las que se asientan las propuestas para la participación ciudadana, y por tanto del control social, se modifican ostensiblemente. Ello se presenta como realidad imperante, en la medida que los agentes privados cobran mayor protagonismo como actores inmiscuidos en los asuntos públicos ligados al desarrollo, como es el caso de la prestación de servicios fundamentales para el bienestar social.

Por tanto, la participación ciudadana y el control social, al tiempo que cobran vigencia como valor primado para la construcción de estados democráticos, asumen el reto de acoplarse a la incursión de las empresas particulares, que complejizan el juego de intereses sobre el que se configuran las relaciones de derechos y deberes de la interacción institución-público. El Estado debe ser garante de los derechos y condiciones del bienestar, como servidor o como regulador de las acciones de las empresas prestadoras; de otra parte, las empresas prestadoras, movilizadas generalmente por el afán de lucro o la eficiencia económica, asumen una posición de competencia en el mercado, pero con regulaciones especiales por tratarse de servicios o bienes ligados al bienestar colectivo y la garantía de derechos. Finalmente, el público aparece en un escenario dual: de una parte, se consolida como ciudadanía con derechos que deben ser garantizados por el Estado, pero al mismo tiempo como sujeto participe de las relaciones de mercado en las que aparece la figura de usuario poseedor de derechos. Por lo tanto, esta situación realza la complejidad de la interacción entre los tres agentes.

Por ello, en los escenarios en los que la acción del mercado cobra protagonismo, la participación ciudadana se convierte en un puente de interacción entre el público, en la dualidad entre ciudadano o usuario, las empresas privadas como prestadoras y las instituciones estatales como garantes de la armonía de esta relación para la consecución de los derechos por parte de la ciudadanía y, al tiempo, de las condiciones de actuación del privado en las lógicas de mercado. Esta interacción,

igualmente supone el desarrollo de un campo de juegos de poder para los diferentes agentes, que se materializa en las estructuras normativas, los canales de inclusión a la ciudadanía en los asuntos públicos y los conflictos relativos a la contraposición de intereses.

Partiendo de la premisa de que la participación ciudadana y, con ella, el control social se consolidan como medios de interacción entre los agentes sociales y en aquellos escenarios en que el objeto de la participación haga parte del interés público, es decir, cuando los temas, objetos o recursos en discusión trascienden la esfera individual; entonces, la aparición progresiva y escalada, en importancia, de las entidades privadas genera toda suerte de discusiones teóricas, prácticas y jurídicas en cuanto la ampliación de los escenarios de participación en los diferentes campos donde se consolida la dinámica social.

Al respecto, deben considerarse una serie de determinantes, que pueden facilitar la identificación de los principios que determinan la viabilidad y pertinencia de los ejercicios de participación y control social. Así, el primer determinante a considerar es el papel y el rol del Estado y el mercado frente a los deberes y derechos de la ciudadanía. La figura del Estado Social de Derecho, presente en gran parte de los países latinoamericanos, por ejemplo, se constituye a partir del valor de igualdad formal de la ciudadanía y la garantía de derechos para toda la misma, frente a los cuales el Estado debe ser rector y garante, especialmente en aspectos como el acceso a la salud, educación, hábitat, servicios públicos, entre otros. En tal sentido, el papel y las funciones de las *empresas privadas* se contemplarían desde la concepción de la *ejecución* determinada y *subsidiaria* de la *responsabilidad* con el *Estado* de una parte y con la ciudadanía, de aquellos servicios y bienes que son satisfactores de los derechos a los que la ciudadanía debe acceder.

Bajo esta concepción, en la medida que las entidades privadas y las lógicas del mercado ciñan su actuación sobre temas de interés público, la participación y el control social se legitimaría, como una

de las herramientas por medio de las cuales el Estado cumple su misión de ser garante de los derechos de la ciudadanía, ya que incluye dentro de las acciones de regulación al mercado, los intereses de las poblaciones que se ven afectadas positiva o negativamente por la actuación privada. Sobre este respecto aparece una guía de actuación, que se ha posicionado dentro en las tendencias generales y es: la primacía del Interés General sobre el Particular.

No obstante, la experiencia internacional evidencia que éste es justamente uno de los escenarios de la acción social en los que se configuran campos de poderes diversos y enormemente heterogéneos dependiendo de las condiciones contextuales, del sector económico, de los derechos relacionados y del equilibrio de poder entre los diferentes agentes del concierto político, económico y social en cada caso específico.

De esta situación emana, entonces, la riqueza empírica de las experiencias internacionales al respecto del control social. Ya que si bien, hay tendencias y corrientes más o menos generalizadas que favorecen a la participación y al control social como herramientas de punta para la democratización de las relaciones políticas y administrativas de los Estados, también debe considerarse el progresivo aumento del poder político y económico por parte de las empresas y corporaciones, como parte del entramado de relaciones sobre los que dependen la garantía de derechos a la ciudadanía por medio del acceso a bienes y servicios.

Esta situación supone un inminente conflicto de intereses entre los diferentes agentes involucrados con los asuntos de interés público. La compleja variedad de interacciones entre los actores que configuran las relaciones Estado – mercado – sociedad civil, llevan a la generación de nuevos modelos teóricos de gestión, donde el Estado actúa en un prisma de posibilidades, según los casos específicos, entre garante y regulador, en relación con una serie de actores con responsabilidades también heterogéneas dentro de las dimensiones propiamente públicas, bien sea como prestadores de bienes y servicios o como

usuarios y consumidores de los mismos.

Por lo tanto, no puede considerarse de forma exclusiva un solo modelo estandarizado para la garantía de la participación y el control social, ni en el nivel general de la composición del Estado, ni en la particularidad sectorial en la que pueda resultar pertinente. En efecto, la participación y el control social son expresiones diversas de situaciones concretas de los campos de poder, que se presentan coyuntural y estructuralmente en cada sociedad. El devenir de estos campos de poder, configuran, al mismo tiempo, diversos engranajes institucionales o normativos que facilitan o dificultan el ejercicio de la participación y el control social.

C. El concepto del control social en el caso colombiano

El Estado Social de Derecho y la participación ciudadana

La participación ciudadana y la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios son temas inherentes al Estado Social de Derecho, por lo que se considera necesario aclarar, desde una perspectiva jurídica, qué implica esta organización política del poder en el campo de la realidad.

La Corte Constitucional, en su Sentencia T-406 de 1992, define los principales postulados del Estado Social de Derecho y sus efectos sociales. Para la Corte, esta organización política crea una nueva fórmula genérica de interpretación y aplicación del derecho que consiste en la *“pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos”* (Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón).

Lo anterior, implica que toda persona (natural o jurídica, pública o privada) al momento de interpretar y aplicar la Ley, debe hacerlo teniendo como horizonte de solución la satisfacción de la necesidad fáctica planteada en el caso concreto y no la mera formalidad normativa. Sobre este postulado, por vía de excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad, se sustentan las inaplicaciones de las leyes, decretos y resoluciones cuando se encuentra que en el caso que se estudia, dicha aplicación llevaría a la vulneración, o bien del texto superior constitucional, o bien de la norma jerárquicamente por encima de la inaplicada.

Ahora bien, en un primer lugar los encargados de materializar y garantizar el cumplimiento de esta máxima son los jueces y magistrados; y en segundo, la administración cuando a su turno le corresponde interpretar o aplicar la ley. Entonces, en el Estado Social de Derecho, al buscarse la satisfacción real de las necesidades sociales y debido a la complejidad fáctica en que estas necesidades se pueden presentar, cuestión que imposibilita la regulación normativa absoluta de las soluciones, son los operadores jurídicos-administrativos, como puentes de comunicación entre la norma y la sociedad, los encargados de materializar esta máxima de la organización del Estado como Social de Derecho.

En ese sentido, la norma por la norma es letra muerta; son las personas, a través del ejercicio de la razón guiada por las máximas constitucionales y la sana crítica, el verdadero derecho, cuestión que, en un Estado Social, se potencializa. Por ello, la Corte Constitucional en la sentencia citada, señala:

El juez, al poner en relación la Constitución -sus principios y sus normas- con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales. En este sentido la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho (Sentencia T-406, 1992).

Al postulado transcrito, puede agregársele como forma de creación del

derecho, las distintas maneras en que la administración manifiesta su voluntad. Por regla general, el Estado manifiesta su accionar a través de actos administrativos, los cuales, según el Consejo de Estado es *“aquel acto jurídico unilateral, expresión de la voluntad de la administración, por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta, o bien, de carácter subjetivo, individual y concreto”* (CE 4, 22 Ene.1988, e0549); las resoluciones, la solución de las peticiones, las sanciones a las empresas, el reconocimiento a los comités y, en general, todas las decisiones que toma la administración, son realizadas a través de actos administrativos susceptibles, por regla general, de control de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Se aclara que, aunque los actos administrativos son el instrumento principal, no son la única forma de crear efectos jurídicos por parte de la administración (los contratos y los hechos/operaciones administrativas, juegan otro rol importante).

Frente a la estructura del Estado, la sala de máquinas de la Constitución (su parte orgánica), no puede entenderse desprendida de su parte dogmática. Todo el aparato estatal está concebido y *“adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma”* (Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón). Así pues, los mecanismos de participación ciudadana se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales; son el puente metodológico, el cómo hacer entre los postulados normativos que consagran este derecho y la ciudadanía en general. Por lo anterior, no es posible interpretar esta institución o procedimiento previsto en la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

En este punto, se tienen tres ideas fundamentales, a saber: i) en el Estado Social de Derecho, la satisfacción de la necesidad debe primar por encima de la formalidad jurídica - giro epistemológico de la racionalidad legal formal a la racionalidad legal material -; ii) los llamados a ejecutar este planteamiento, son los jueces y magistrados en un primer nivel como intérpretes naturales de la Ley

y la administración como su aplicador; iii) la parte orgánica de la Constitución que representa los instrumentos y aparatos con los que se deben hacer las cosas, debe responder a la parte dogmática de la misma y satisfacer las máximas de un Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, se puede concluir que el ordenamiento jurídico funciona como una sinergia de los tres postulados plasmados. Existen unos instrumentos (llámense normas, instituciones, aparatos, métodos); unos fines, que genéricamente se enmarcan en la pretensión fundante del Estado Social de Derecho de satisfacer las necesidades materiales por encima de las formalidades legales (interés general material); y, unos individuos que actúan a través de diversas investiduras y que son los encargados de aplicar los instrumentos en virtud de las finalidades constitucionales que exige esta organización del poder; son el puente unificador entre los instrumentos y las finalidades.

Teniendo clara la estructura general del ordenamiento jurídico en un Estado Social de Derecho, se pasará a estudiar específicamente, cómo se concibe la participación ciudadana en esta forma de organización estatal.

La Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-180/94 y C-150/15, adelantó el control previo de constitucionalidad que, por mandato del numeral 8° del artículo 241 de La carta, debe hacer cuando se está en presencia de un proyecto de Ley Estatutaria. En estas sentencias, se realizó un análisis jurisprudencial de cómo se concibe el derecho fundamental a la participación en un Estado Social de Derecho.

Al respecto, en la Sentencia C-180/94, la Corte manifestó que el derecho a la participación ciudadana:

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente

en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

Ésta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social (Sentencia C-180, 1994).

Ahora, este derecho de los ciudadanos constituye un eje medular del ordenamiento constitucional que, para ser materializado, demanda del Estado el cumplimiento de ciertos deberes. En ese sentido, la Corte en la Sentencia C-150/15, dividió los deberes que incumben al Estado en generales y específicos. Los generales son:

1. El deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales.
2. El deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares, interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación.
3. El deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados.

En cuanto a los específicos, la Corte plantea que el Estado tiene:

1. El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo.
2. Promover formas de participación democrática que comprendan, no solo la intervención de partidos o movimientos políticos, sino también de organizaciones sociales de diferente

naturaleza.

3. Promover estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social.

4. Tiene prohibido eliminar alguna de las dimensiones de la democracia, prohibición que vincula a todos los órganos públicos, funcionarios y particulares.

5. El Mandato de no sustituir a las autoridades estatales competentes en el desarrollo de actividades de control.

En la misma Sentencia (C-150/95), la Corte sintetiza las diversas formas de participación que tiene reconocida la Constitución. En primer lugar, la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos, así como las minorías, de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad. Esta primera categoría de participación, se encuentra respaldada por el artículo 1º de la carta que reconoce la dignidad de las personas y el pluralismo, en el artículo 16 de la misma, al amparar el libre desarrollo de la personalidad y, en el artículo 42, al establecer el derecho de la pareja a definir la conformación de su familia.

Una segunda categoría que reconoce la Constitución es la participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan impactar o afectar directamente sus formas de vida, categoría respaldada en el artículo 330 constitucional y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En tercer lugar, se encuentran las diversas formas de participación social que la Constitución provee mediante la habilitación a las personas para que constituyan organizaciones que gestionen sus intereses o los representen en diferentes instancias, tales como los colegios profesionales (art. 26 C.N.), las organizaciones sindicales (art. 39 C.N.), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78 C.N.),

entre otros. En cuarto lugar, se hallan las formas de participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas, como cuando se permite la participación de las comunidades en los Consejos Nacionales y territoriales de Planeación (art. 340).

Una quinta forma de participación es el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales requeridas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos. En ese marco, se establece el derecho de petición (art. 23), la acción de cumplimiento (art. 87), la acción popular (art. 88), la solicitud de aplicación de sanciones penales o disciplinarias (art. 92) y la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241), entre otras.

Una sexta forma de participación, son las que se instrumentan mediante la representación en los órganos correspondientes y que incluyen el conjunto de reglas que determinan el funcionamiento democrático estableciendo, por ejemplo, las reglas para la conformación de las mayorías y para la votación en las corporaciones públicas. En séptimo lugar, se encuentra el régimen que regula las formas de participación directa de los ciudadanos en desarrollo de los mecanismos que, según el artículo 103 de la Constitución, puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía (arts. 155, 170, 375, 377, 378, entre otros). Sin embargo, a pesar de las formas de participación acabadas de enunciar, la Corte termina el análisis diciendo que pueden existir más medios de participación y que estos son meramente enunciativos, pero no exhaustivos.

La Sentencia que se viene estudiando, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo, representa una providencia, hito en el tema de participación ciudadana. En sus más de cuatrocientos folios, realiza una reconstrucción argumental de los distintos mecanismos de participación existentes y, a su vez, ejecuta su estudio analítico proponiendo criterios generales que permiten identificar el grado de intensidad con el que opera la participación. Al final del análisis de intensidad de criterios, la Corte concluye:

Combinando estos criterios podría señalarse que son

altamente participativos aquellos mecanismos en los cuales (1) se prevé la posibilidad de ejercer el derecho a votar, (2) dicha posibilidad implica la imposición inmediata de la decisión en caso de aprobarse y (3) supone una reducida intervención de las autoridades públicas en la iniciativa, convocatoria y definición de resultados. En el otro extremo se encontrarán aquellos mecanismos (4) en los que no se prevé el ejercicio del derecho a votar o, (5) en caso de establecerse no supone la imposición inmediata de una decisión y (6) contempla una activa participación de las autoridades públicas en las diferentes fases. (Sentencia C-150, 2015)

Con base en lo escrito, se puede concluir que en un Estado Social de Derecho la participación ciudadana implica la capacidad que tienen las personas de incidir significativamente en el rumbo de su vida social e individual, sin limitarse al mecanismo formal del voto popular. La participación, dentro de la sinergia del ordenamiento jurídico descrita en este apartado, es el puente unificador con que cuentan los ciudadanos para utilizar las herramientas plasmadas en la Constitución y en las leyes con el fin de concretar los diversos fines que esta organización del poder busca materializar. En conclusión, la participación ciudadana es la ejecución por parte de las personas de los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico para materializar los fines del Estado Social de Derecho.

Marco legal de la participación ciudadana

En el rango legal, la participación ciudadana en Colombia está reglamentada en su mayor parte por las Leyes 134 de 1994, 1757 de 2015 y 850 de 2005 (veedurías ciudadanas). El artículo 60 de la Ley 1757 de 2015 *“por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, trae una definición de control social a lo público, exponiendo que: *“El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados”* (Ley 1757, 2015).

Como se puede apreciar, el control social se encuentra ligado con la participación ciudadana desde su definición legal. En esta definición, es evidentemente una concretización de los análisis conceptuales que alrededor de este tema se han elaborado en el documento conceptual elaborado como Producto 1 de este proyecto por parte de la Universidad, en la medida en que su ejercicio (según el artículo citado) supone la alternativa de que las personas que son sujeto de derecho, cuenten con la posibilidad y el deber de hacer parte de las decisiones y acciones que componen el mundo de lo público y, de tal manera, ampliar las posibilidades de la democracia, es decir, de la capacidad de incidencia en el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía.

Los mecanismos de participación que consagra la Ley son instrumentos formales brindados por la misma autoridad para ser controlada por sus administrados. Por ello, se entienden como mecanismos institucionales de control social que no tienen capacidad emancipatoria porque en ningún momento la persona se sale del sistema, pero sí tienen una pretensión reivindicativa de ciertos derechos cuya protección justifica la existencia del Estado. El control social por fuera de las leyes constituye un elemento de participación indispensable si se cuenta con la fuerza necesaria para imponer la posición y si lo que se busca es una pretensión emancipatoria; de otro modo, la utilización de los canales institucionales representa la opción más viable para controlar la administración. El derecho a la protesta social está garantizado por el Estado hasta el punto de no amenazar la existencia de las instituciones y, hasta ese punto, será un mecanismo de participación “institucional”.

El mismo artículo 60, pregona que quienes ejerzan control social podrán realizar alianzas con las ONG, fundaciones, universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer el ejercicio de control, darle continuidad a su labor, y obtener apoyo financiero, operativo y logístico. A su vez, indica que también podrán coordinar su labor con otras instancias de participación

a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

El objeto del control social es el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y de la gestión desarrollada por las autoridades y los particulares que ejerzan funciones de este carácter -art. 61-.

Para hacer efectivo el control social, la Ley le otorga una serie de capacidades a quien desarrolle funciones en este sentido. En virtud de esto, quien ejerza esta clase de control -cualquier ciudadano- podrá solicitar información, presentar observaciones al ente encargado de la política pública; presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes; ejercer acciones populares; así como presentar acciones de cumplimiento y de Tutela; también podrá participar en audiencias públicas ante los entes que las convoquen, entre otras capacidades -art. 62-.

A su vez, existen diversas modalidades para el ejercicio del control social, entre las que se encuentran las veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas, entre otras -art. 63-.

Para la Ley, dentro de los objetivos del control social se encuentra el contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia; el prevenir los riesgos y los hechos de corrupción dentro de ésta, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos; fortalecer la participación ciudadana de tal forma que contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos; apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales; poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla; y, por último contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos

y culturales.

Como se puede observar, la participación ciudadana está pensada en clave de fortalecimiento institucional. Por ello, se concibe como un ejercicio dialéctico en el que las instituciones y las personas confluyen entre sí para beneficiarse mutuamente. Sin embargo, un análisis de la norma observada permite vislumbrar que ningún objetivo implica un empoderamiento de la ciudadanía en el sentido de otorgarle a esta la decisión final sobre ciertos asuntos, siempre se mira como acompañante de la administración, el verbo “definir” se encuentra ausente. Por ello, se considera que, desde los objetivos legales, la participación ciudadana en Colombia tiene un grado medio de incidencia que busca involucrar a la comunidad en los temas públicos sin retirar la decisión final de las manos del Estado.

En lo referente a los aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos al control social, el artículo 65 señala que salvo los que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana. En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo y, en tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten Servicios Públicos Domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario y el proyecto o el uso de los recursos públicos.

Véase que lo que se garantiza es la vigilancia de las entidades pertenecientes a cualquier orden de la administración. Esto, implica que el control social en este caso busca que los ciudadanos denuncien las irregularidades y manifiesten sus preocupaciones frente a la administración, pero las determinaciones de sancionar a las instituciones las toman las mismas instituciones.

A su vez, la Ley define que los atributos del derecho a la participación

son la disponibilidad, el acceso, la calidad y la permanencia -art. 109-. La disponibilidad se refiere a cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana. El acceso, cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma. La calidad se refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos. Y la permanencia es entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

Teniendo claro los principios generales sobre la participación ciudadana, se pasarán a definir los mecanismos de participación pertinentes contemplados en la Ley 134 de 1994 *“por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*.

La participación ciudadana se concibe como un mecanismo de interlocución entre el ciudadano y la institucionalidad que otorga a la ciudadanía la potencialidad de realizar un relativo ejercicio de poder, esto, mediante los distintos medios que el Estado otorga a sus administrados para ejercer dicha capacidad. Así, se podría identificar la participación con los medios por los cuales las personas intervienen en la vida pública, los cuales, se pasarán a analizar.

El artículo 2° de la Ley 134 de 1994, consagra que la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la república, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos municipales o distritales y de Resolución ante las

Juntas Administradoras Locales; con el fin que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

Nótese que el derecho político de participación llega hasta el punto de presentar el proyecto a la respectiva corporación, pero, en ningún caso se menciona la posibilidad de participar activamente en los debates de dichos proyectos o incidir de tal forma que la voluntad de los miembros de la colectividad se vea sometida a la de la población. La participación, en este mecanismo, es un medio de colaboración de la sociedad con sus representantes, pero, en todo caso, la voluntad de los miembros de las corporaciones prevalecerá por encima del querer de los asociados. Incluso, luego de presentado el proyecto a la respectiva corporación la ciudadanía juega un papel pasivo frente a éste. Además, El cuerpo colegiado simplemente tiene el deber de tramitarla, pero no de aprobarla; incluso, se puede presentar el caso en que un proyecto de normativa presentado al órgano colectivo, luego de pasar por el trámite necesario para su promulgación termine en una norma con espíritu distinto al proyecto presentado e, incluso, se termine expidiendo una norma contraria a la querida por la comunidad.

Por su parte, el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o decida sobre si deroga o no una norma ya vigente. Éste podrá ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local -art. 3-; la iniciativa será de origen popular.

En el caso del referendo el control social es intenso, puesto que representa la posibilidad de derogar una Ley de la república o un acuerdo u ordenanza, incluso en contra de la voluntad de los cuerpos colegiados. El problema práctico que se podría presentar y que no regula la ley es si posterior a la derogación popular, los cuerpos colegiados pueden expedir una norma que contenga el mismo espíritu de la derogada. Además, los referendos aprobatorios son el complemento perfecto de las iniciativas populares, porque, ante la negativa de aprobar una normativa, la ciudadanía podrá hacerlo

directamente con el ejercicio de su derecho al voto. Lo que cabría preguntarse es si luego de tramitado el proyecto de norma en el cuerpo colegiado y negada su aprobación, ¿será posible realizar el referendo sobre el proyecto original o necesariamente tendrá que ser sobre el proyecto ya tramitado en la colectividad? Frente a esto se considera que podrá ser el proyecto de ley presentado inicialmente puesto que no existe ningún condicionamiento legal al respecto y, frente a la duda de criterios, deberá prevalecer aquel que materialice en mayor medida el principio participación ciudadana propio del Estado Social de Derecho. Se considerará como ley de la república, y por tanto sujeta a referendo, las decisiones que adopte el presidente de la república en ejercicio de funciones extraordinarias delegadas por el parlamento.

La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador/alcalde -art. 6°-.

Este mecanismo representa un alto nivel de control social de la ciudadanía directamente frente a sus representantes elegidos popularmente. La justificación de esta acción gira alrededor del cumplimiento o no del programa de Gobierno propuesto por el mandatario, por ello, solo podrá ejercerse un año después de haber sido elegido -con el fin de poder medir su desempeño-; si se realiza la votación decidiendo que el gobernante no tiene que apartarse del cargo, no podrá ejercerse de nuevo por lo que reste de su periodo constitucional. El alcance de esta figura es de grandes magnitudes porque permitiría cambiar de administración antes del periodo de duración presupuestado; la problemática que se puede presentar en este caso es, si el consejo o asamblea ya le aprobó al mandatario su plan de desarrollo y su programa de inversiones públicas cuatrienal, ¿el nuevo gobernante deberá someterse a este o podrá tramitar el suyo propio por lo que reste del periodo constitucional de Gobierno?, al respecto el artículo 75 de la Ley 134 expone: *“El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período”* (Ley 134, 1994), aun así, la expresión “en lo que fuere

pertinente” está abierta a interpretaciones. La revocatoria del mandato es de obligatorio cumplimiento.

Por su parte la consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la república, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto, siendo en todos los casos obligatoria la decisión -art. 8°-.

Las consultas populares son el mecanismo por excelencia para someter temas de índole político a la población con el fin de condicionar el actuar de la rama ejecutiva del poder. Lo que se somete a consideración son intereses, no normas jurídicas. Este instrumento aplica cuando el verbo rector de la actividad administrativa es “podrá”, es decir, cuando el actuar lleve implícito una voluntad política de la administración y, con la consulta popular, se busque condicionarla en determinado sentido. Por ejemplo, los casos más famosos hoy día son los mineros; en estos casos, la población municipal condiciona el actuar de la administración del mismo rango, en el sentido de permitir o no dicha explotación.

El artículo 9° de la Ley 134/94, define que el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Terminado el cabildo, la respectiva corporación está obligada a dar respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes -art. 87-.

Con este mecanismo, se podrá citar a funcionarios municipales

o distritales para que concurran al espacio y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo -art. 88-. Si el citado no asiste, será causal de mala conducta. Entonces, el cabildo abierto es la participación directa de la comunidad en los debates de las corporaciones públicas donde podrá plantear interrogantes sobre temas de interés para la sociedad.

Lo interesante de los mecanismos acabados de estudiar es que no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, una persona o grupo de personas puede interponer una iniciativa popular de creación de norma jurídica de cualquier orden y luego solicitar un cabildo abierto a la corporación correspondiente para incidir en el debate que esta surte y, de ser necesario, realizar un referendo aprobatorio de la norma propuesta. Lo contraproducente del tema es el gran desgaste físico, político y económico de ejercer estas acciones de manera sistemática.

El artículo 100 de la Ley en cuestión, señala que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 1° de la Ley 850 de 2003 define las veedurías ciudadanas como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Las veedurías ciudadanas son la organización por excelencia de control social. En su ejercicio se emplean varios mecanismos con diversos grados de injerencia en el sector público. Las veedurías pueden vigilar las actuaciones tanto de particulares como de entidades que

ejecuten recursos estatales, en ese sentido tienen una injerencia tenue toda vez que la vigilancia en términos prácticos se reduce a solicitar información pero, el grado de injerencia fuerte radica en la posibilidad que tiene de ejercer cualquier acción tendiente a garantizar el buen manejo de lo público, incluyendo las acciones constitucionales y los medios de control contencioso administrativos desde la nulidad simple hasta las controversias contractuales.

El título IV, capítulo I de la Ley 1757 de 2015, regula el mecanismo de rendición de cuentas del ejecutivo. El artículo 48 de dicha ley, lo define como el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo; cuya finalidad es la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y desde allí lograr la adopción de los principios de buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

Es importante aclarar que, es obligación de las entidades públicas rendir cuentas a la ciudadanía y, para hacerlo, deberán seguir las indicaciones del Manual único de rendición de cuentas expedido por planeación nacional -art. 50-.

Como mecanismo de rendición de cuentas se tienen las audiencias públicas participativas, las cuales, son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales. A su vez, las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales están obligados a rendir cuentas.

Así, la rendición de cuentas es un mecanismo de recolección de información si se mira desde la perspectiva de los ciudadanos. Lo

anterior, hace que en sí el control social a través de este instrumento sea poco, porque los ciudadanos se limitan a escuchar lo realizado por las ramas del poder público y hacer comentarios no vinculantes al respecto. Lo importante de esta figura es el sustento informativo que otorga para el ejercicio posterior de cualquier otro instrumento de control social ya visto que efectivamente coaccione a la administración en determinado sentido.

Con base en lo anterior, se concluye que el marco legal de la participación ciudadana otorga herramientas de control social institucionales que tienen un carácter reivindicativo más no emancipatorio. Además, que la participación ciudadana en Colombia tiene un grado medio de incidencia que busca involucrar a la comunidad en los temas públicos sin retirar la decisión final de las manos del Estado. A su vez, que los mecanismos legales de participación son: la iniciativa legislativa y normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el cabildo abierto, la rendición de cuentas. Por último, se tiene que la plataforma por excelencia para ejercer el control social son las veedurías ciudadanas y, en el ámbito de los servicios públicos, los Comités de Desarrollo y Control Social.

Finalmente, se realiza la aclaración que todos los mecanismos de participación genéricos que se han estudiado a este punto son aplicables en la temática de los Servicios Públicos Domiciliarios. Lo anterior quiere decir que, las iniciativas populares, los referendos, las consultas previas y demás mecanismos son utilizables cuando la norma propuesta, el referendo, la consulta y demás, versen sobre temáticas de Servicios Públicos Domiciliarios.

D. Control Social y Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia (SPD)

Referentes constitucionales para la participación y el control social de los SPD

El ordenamiento jurídico positivo del país no precisa sustancialmente qué se debe entender por Servicios Públicos Domiciliarios. Por ello, la Corte Constitucional los define con fundamento en el artículo 367 de La Constitución, señalando que, como categoría especial de los servicios públicos:

Son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. El servicio público es el género y el servicio público domiciliario es especie de aquél. (Sentencia T-578, 1992)

Así pues, los Servicios Públicos Domiciliarios son sólo una especie de la diversa variedad de servicios que debe prestar el Estado directamente o a través de particulares; otros pueden ser el transporte público, la educación, la salud, etc.

La participación ciudadana en los Servicios Públicos Domiciliarios se enmarca en el principio de protección a los usuarios. Este principio tiene su fuente constitucional en los artículos 2º, 365 y 369 de la carta política; el artículo 2º, consagra que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, tal como ocurre en el tema de servicios públicos cuya prestación es masiva y tiende a involucrar a un gran número de personas; el artículo 365, expone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo que lo convierte en un garante de estos frente a la ciudadanía en general; y, el artículo 369, dispone que la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización

de las empresas estatales que presten el servicio, es decir, la Constitución delega en el legislador lo relativo a participación de los usuarios en los servicios públicos, cuestión que el cuerpo colegiado pretendió cumplir con la expedición de la Ley 142 de 1994.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-150 de 2003 M.P. Manuel Cepeda, aclara que la participación ciudadana dentro de un sistema democrático comprende aspectos más allá del mero ejercicio electoral, y que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Al respecto:

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido. (Sentencia C-150, 2003)

El artículo 103 de la Constitución, plantea que el Estado contribuirá a la organización y capacitación de diversas asociaciones con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. En el campo de los Servicios Públicos Domiciliarios, este artículo se concretaría en el deber que tiene el Estado, tanto en el orden nacional como en el territorial, de promover la creación en todos los municipios de los Comités de Desarrollo y Control Social, los cuales representan el mecanismo por excelencia de participación ciudadana a través del cual los usuarios pueden ejercer este derecho. Sin embargo, la reglamentación de este mecanismo a través de la Ley 142/94 y el decreto 1429/95, no otorga las herramientas suficientes que permitan cumplir la finalidad de la norma constitucional, porque la participación implica una capacidad real de incidir, cuestión que muchas veces no le es posible a los vocales de control por su inexistente poder de tomar decisiones vinculantes.

Por otro lado, el inciso 3° del artículo 78 de la carta política consagra que *“el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”*(Constitución colombiana, 1991, art. 78). En el campo de los servicios públicos, esto se manifiesta en la obligación que incumbe al Estado de garantizar que los Comités de Desarrollo y Control Social participen en la conformación de las leyes, acuerdos, ordenanzas y resoluciones que afecten los derechos de los usuarios. Sin embargo, la Constitución solamente involucra a los usuarios, pero no los empodera, lo que hace que, aunque se garantice su participación, esta se lleve a cabo solamente como mecanismo legitimante de los actores políticos -para cumplir el requisito -, los cuales, aunque escuchan, son autónomos en sus decisiones.

A su vez, el artículo 106 constitucional señala que los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de las asambleas o concejos, los cuales están obligados a tramitarlos; y de:

Decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10 % de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva. (Constitución colombiana, 1991, art. 106)

Éste, se podría decir, es un caso donde existe un alto nivel de participación, por lo menos, a nivel de colaboración de los usuarios con el Estado, toda vez que, aunque ellos sean los que presenten el proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, la obligación de las corporaciones es darles trámite, no aprobarlos; además, es posible modificar el proyecto de ley presentado, por lo que la decisión final sigue siendo de la administración.

El artículo 270 de la Constitución, plasma que “*la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados*” (Constitución colombiana, 1991, art. 270). Esto abarca, tanto la prestación de los servicios públicos por parte de entidades oficiales de los órdenes nacional o territorial, como la labor de vigilancia que ejerce la Superintendencia en este tema. Ahora, vigilar no implica modificar; en estos casos, el control y corrección sigue en cabeza del Estado, por lo que realmente esto implica un nivel de participación bajo que, aunque involucra a la comunidad, no es ésta la encargada de ejercer el control social toda vez que no dirige, ni regula, ni limita la conducta de la administración.

A nivel territorial, el artículo 311 de la carta magna expone que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, “*construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (Constitución colombiana, 1991, art. 311). La anterior norma, consagra la obligación en las entidades territoriales de construir obras que permitan la prestación de los servicios públicos y de garantizar que su comunidad participe en las decisiones que les incumba.

A nivel nacional, el artículo 356 constitucional, el cual habla sobre el sistema general de participaciones, en uno de sus incisos manifiesta que el Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado y que “*esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas*” (Constitución colombiana, 1991, art. 356); norma perfectamente aplicable para el gasto en el área de Servicios Públicos Domiciliarios.

El artículo 365 de la carta política, plasma que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber

garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Esto, muy ligado con el preámbulo de La Constitución que plantea que los fines del Estado se deben cumplir dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Entonces, como el Estado no se puede comprender sin su finalidad, la no prestación de los servicios públicos es una negación de la existencia del Estado Social de Derecho y, cumplir esos fines sin garantizar la participación ciudadana, es negar la democracia como sistema político; por ello, para cumplir la finalidad social de Estado, se requiere que la prestación del servicio se haga garantizando la participación de la comunidad a través de un marco jurídico que lo permita en términos reales y efectivos.

Ahora bien, el control social de los servicios públicos no se limita solamente a la prestación del servicio. Por ejemplo, el artículo 368 de la carta magna señala que:

La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (Constitución colombiana, 1991, art. 368).

A nivel de control institucional a los servicios públicos, el artículo 370 de la norma superior, señala que corresponde al presidente de la república “*ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten*”. Esto representa una forma de regulación endógena aplicada a través de los organismos de control que, en servicios públicos, serían la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Procuraduría General de la Nación cuando se esté en presencia de actuaciones de servidores públicos y, tanto la Contraloría General de la república, como las procuradurías territoriales cuando existan recursos públicos de por medio.

Profundizando en el tema de participación ciudadana de manera

genérica, el capítulo I del título IV de la Constitución, habla de las formas de participación democrática. El artículo 103, señala algunas formas de participación, indicando que *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”*.

El voto representa el máximo mecanismo de participación ciudadana. Implica un empoderamiento del pueblo puesto que es asignarle a éste la capacidad de tomar la decisión final frente a los objetivos y acciones que el Estado va tomar al escoger a determinado candidato o al apoyar determinada iniciativa.

El artículo 104 trata el tema del plebiscito, el cual se realiza por iniciativa presidencial para consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Este mecanismo de participación, aunque es de su esencia la existencia de una votación, sigue siendo de un nivel medio de incidencia toda vez que, la decisión no es vinculante y la finalidad del ejercicio es meramente consultivo, para involucrar al pueblo en determinada acción o tema, pero no implica la obligatoriedad del resultado. Un ejemplo histórico son los resultados del plebiscito para refrendar los acuerdos de paz, en el cual, a pesar de haber ganado el no, la negociación posterior de lo acordado se debió más a un tema político que a una obligatoriedad jurídica.

El artículo 105 trata las consultas populares que podrán convocar los alcaldes y gobernadores para definir temas que sean de la competencia del respectivo departamento o municipio. Este es uno de los mecanismos de participación ciudadana con mayor incidencia social, que realmente empodera a la comunidad, toda vez que, la decisión que se tome en las urnas es obligatoria para la administración, inclusive para la Nación. Un ejemplo de actualidad, son las consultas populares por la minería, la cual, al tratarse de un tema de uso del suelo que por mandato constitucional está en cabeza del municipio - art. 311 C.P. -, permite a las entidades territoriales adelantar consultas populares que han determinado la negativa de estos territorios de que empresas mineras exploten sus recursos naturales con el fin de evitar

el consecuente daño ambiental que esto genera. Ahora, se resalta que debido a que dichos contratos mineros son negociados por la Nación, e imposibilitados en su ejecución por las entidades territoriales, la aplicación de la responsabilidad del Estado por pérdidas de las utilidades a las multinacionales son la otra cara de la moneda que desangran al país por el incumplimiento contractual en que éste ocurre, tema preocupante si se tiene en cuenta que las expectativas de las utilidades pérdidas son de magnitudes multimillonarias.

Por último, el artículo 106 constitucional señala las iniciativas populares de ley, ordenanzas o acuerdos según se trate de un tema de competencia del Congreso, la Asamblea Departamental o el Concejo respectivamente. Como ya se explicó arriba, estos mecanismos representan un nivel medio de participación porque dichas iniciativas populares no implican su aprobación en los cuerpos colegiados, ni su inmutabilidad en estos mismos. Por ello, fácilmente podría ocurrir que el esfuerzo realizado en el impulso de la propuesta se vea derrumbado por una tarde de debate en el Congreso. Ante esto, la única manera de que dicho mecanismo empodere a la ciudadanía es que esté acompañado por una presión política de masas -teniendo en cuenta que es una iniciativa popular - que puede castigar electoralmente a los tramitadores de los proyectos.

En conclusión, la participación ciudadana en la Constitución no se limita al ejercicio electoral y se expande a todos los ámbitos de la vida en sociedad que influyen en el rumbo de vida de los individuos asociados. A su vez, en el ámbito de los Servicios Públicos Domiciliarios la participación ciudadana tiene su base en el principio de protección a los usuarios. Por último, la Constitución consagra, protege e incentiva la creación de organizaciones sociales que tienen como fin la participación de la ciudadanía tanto a nivel nacional como territorial, las cuales, gozan de herramientas para materializar sus fines tales como la consulta popular, la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. Todos estos mecanismos pueden ser utilizados en el ámbito de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Teniendo claro el marco constitucional en el que se inscribe la participación ciudadana para el control social de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, a continuación, se pasará a examinar el marco legislativo que, de manera general, regula el tema de la participación ciudadana para, posteriormente, mirar el régimen especial de la Ley 142 de 1994.

Marco normativo sobre control social y en SPD

Los derechos de los usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios, de manera general, están contenidos en el Decreto 1842 de 1991 -Estatuto Nacional del Usuario- y la Ley 142 de 1994. El principio de protección a los usuarios comprende derechos como el de obtener la medición real de los consumos, la libre elección del prestador del servicio por parte del usuario, la obtención de bienes y servicios en cantidad y calidad superior a las proporcionadas de manera masiva por la empresa, y el solicitar y obtener información completa y veraz en los temas solicitados siempre y cuando no tengan reserva legal -art. 9 L. 142/94-.

A su vez, de manera específica hacen parte de los derechos de los usuarios, el de obtener la prestación del servicio -arts. 3° y 4° Dto.1842/91 y art. 134 L.142/94-; el de participación en los temas que le conciernen -arts. 62 y 65 L.142/94-; el de tener una facturación justa y oportuna -inc. 2° art. 19 L.689/01-; el derecho al cobro individual del consumo del servicio -art. 18 Dto.1842/91-; el derecho a la no cancelación previa de la factura para atender reclamos o para resolver recursos, ni a la suspensión del servicio cuando esté en trámite una reclamación -art. 48 Dto.1842/91.

Además, el usuario tendrá derecho a obtener asesoría técnica sin costo -art. 31 Dto. 1842/91-; así como el derecho a exigir sistemas previos de revisión a la facturación; el de tener una estratificación única para todos los servicios -art. 101 N. 4° L.142/94-; el de la reparación de las fallas en la prestación del servicio -arts. 136 y s.s. L.142/94, arts. 37

y 38 Dto.1842/91-; el de obtener asesoría para orientar los reclamos y la presentación de recursos por parte de las Personerías Municipales o Distritales; y, el derecho de presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos.

Ahora, el título V, capítulo I de la Ley 142 de 1994 regula lo relacionado con el control social de los Servicios Públicos Domiciliarios. Dicho capítulo -en particular el artículo 62-se concibe como el desarrollo legislativo del artículo 369 constitucional que ordena a la ley reglamentar lo relacionado, entre otras cosas, con las formas de participación de los usuarios. La ley, ordena que en todos los municipios deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliario compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere la L.142/94.

La iniciativa para la conformación de los comités corresponde a los usuarios suscriptores o suscriptores potenciales. Para ser miembro de un Comité de Desarrollo y Control Social, se requiere a su vez ser usuario, suscriptor o suscriptor potencial del respectivo servicio público domiciliario que se vaya a vigilar. No se podrá pertenecer a más de un comité al tiempo y, una vez constituido, es deber de las autoridades municipales y de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios ante quienes solicite inscripción reconocerlo como tal.

La creación de los comités corresponde directamente a los usuarios, suscriptores o suscriptor potencial y no a la administración. Es importante, porque nos muestra que la obligación de crear los comités no recae sobre el alcalde como máxima autoridad del municipio y, por tanto, no podrá pedírsele a este que los constituya. La autoridad municipal juega un papel de promoción de los comités, es decir, de educación a los usuarios de la existencia de dicha posibilidad y de acompañarlos una vez inscritos.

Ahora, a criterio propio se considera que la administración será susceptible de acción de cumplimiento cuando en ningún momento ha

desarrollado una labor de promoción efectiva de los comités de control social e inclusive de una acción popular que le obligue a impulsar el tema. Pese a no existir obligación por parte de la administración de crear los comités, sí existe la obligación de viabilizar su inscripción y reconocimiento, deber que también será susceptible de las acciones judiciales pertinentes.

El mismo artículo 62, señala que cada uno de los comités elegirá entre sus miembros un vocal de control, quien actuará como su representante ante la prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios que vaya a vigilar la organización ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos. Dicho vocal es elegido por un periodo de dos años y podrá ser removido en cualquier momento por el comité a través de la decisión mayoritaria de sus miembros.

El artículo 63 de la Ley 142 de 1994 señala las funciones que tienen los Comités de Desarrollo. Estos podrán proponer a las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios; así como procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de dichos servicios en concertación con las empresas prestadoras y los municipios. También, podrá solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación y, por último, podrá estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos, así como examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios, y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

De lo dicho en el párrafo anterior, se puede evidenciar que los Comités de Desarrollo y Control Social lo que buscan es involucrar a la población beneficiaria de servicios públicos en los temas que le conciernen, pero en realidad no tienen la capacidad de ejercer un control efectivo sobre las empresas prestadoras de estos servicios toda vez que, las

herramientas que les otorgó el legislador son insuficientes para ello. Lo anterior, debido a que ninguna de las funciones dadas por la ley implica la posibilidad de que sus posiciones sean obligatorias para las empresas o para las autoridades e, incluso, tampoco implican la posibilidad de siquiera ser tenidas en cuenta. Es un instrumento que sirve para que los usuarios sean escuchados y simplemente para eso, la escucha de los usuarios no implica que se tomen en cuenta sus opiniones, cuestión que en las empresas prestadoras de carácter privado toma un tono más decepcionante todavía.

Por eso, se puede decir que los comités, acorde al documento conceptual, están en un grado tres de incidencia respecto a la participación ciudadana, porque lo que se busca es garantizar el reflejo de las preocupaciones e intereses de los usuarios en los ejercicios de gestión institucional, pero dicha receptiva y escucha no es obligatoria traducirla en acciones.

Resulta paradójico que la plataforma especializada para el control social en los Servicios Públicos Domiciliarios sirva únicamente para dar opiniones y solicitar a la autoridad que si bien lo tiene, aplique las medidas recomendadas. Mientras que, por otro lado, las veedurías ciudadanas cuentan con armas jurídicas que les permiten atacar, confrontar y rebatir legalmente las decisiones y medidas de los prestadores de servicios públicos. Además, no se halla razón de ser, que mientras con las veedurías ciudadanas los temas sobre los que se pueda hacer control incluyan cuestiones más allá de los Servicios Públicos Domiciliarios y los comités estando limitados solo a dicho campo, no se les empodere de tal forma que logren trascender más allá de solo ser un cuerpo que pregunta y propone sin ninguna capacidad de coacción.

A su vez, el artículo 64 de la misma Ley señala las funciones del vocal de control. Estos deberán informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, colaborando a la protección de los primeros y en el cumplimiento de los segundos. También, deberán recibir y evaluar informes de los

usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

El vocal, deberá promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas que sean de competencia de cada una de ellas. A su vez, deberán dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que plantee en el comité cualquiera de sus miembros; así como rendir a este informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones y preparar las acciones que sean necesarias. Por último, el artículo señala que es obligación de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios tramitar y responder las solicitudes de los vocales.

Los vocales de control sufren del mismo dilema que tienen los comités. El vocal cumple una función de informar a los usuarios de sus derechos y deberes, y lo máximo que puede hacer es promover frente a las autoridades y las empresas ciertas medidas correctivas, es decir, recomendar que la solución correcta a determinada situación es la que ellos dicen, pero, eso no quiere decir que en realidad ejecuten dicha recomendación. Además, se consagra que las empresas tienen la obligación de tramitar las solicitudes de los vocales de control, como si no tuviesen la misma obligación con las solicitudes realizadas por cualquier ciudadano en su derecho fundamental a la petición.

Si se quiere un verdadero control social hay que empoderar a los vocales. Hay que darles la capacidad de ejercer acciones en nombre de los miembros del comité y los usuarios que quieran adherirse, porque lo que ocurre en varias ocasiones hoy día es que un ciudadano, ajeno a las dinámicas de participación que trae la ley de servicios públicos, termina ejerciendo un control social más efectivo que las figuras diseñadas especialmente para ello.

Por su parte, el artículo 65 de la Ley 142 señala claramente que para que exista una adecuada instrumentación de la participación ciudadana corresponderá a las autoridades realizar una labor amplia

y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités, y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación. Por su lado, los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio y, en coordinación con los municipios y la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités. A su vez, la Superintendencia tiene a su cargo el diseño y la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y, deberá proporcionar a las autoridades territoriales, el apoyo técnico necesario, la tecnología, la capacitación, la orientación y los elementos de difusión requeridos para la promoción de la participación de la comunidad.

En su artículo 66, la Ley 142 establece un régimen de incompatibilidades e inhabilidades que cubre a los vocales de control, sus cónyuges o compañeros permanentes, y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas; consistente en la imposibilidad para participar en la administración de las empresas de Servicios Públicos que vigilen, así como la prohibición de contratar, por el período de desempeño de sus funciones y un año más, con ellas, con la comisión o comisiones de regulación competentes en el servicio o los Servicios Públicos Domiciliarios que vigilen, y con la SSPD.

El Gobierno Nacional encabezado por el presidente de la república expidió el Decreto 1429 de 1995 por el cual se reglamenta el capítulo I del título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Dicho decreto instaura la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social como un deber de la comunidad (art. 1º) y, en el

parágrafo de su primer artículo, trae definiciones sobre lo que se debe entender por usuario, suscriptor y potencial suscriptor. Es usuario la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble donde éste se presta, o como receptor directo del servicio; a este último usuario se le denomina también consumidor. Es suscriptor, aquella persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. Y será suscriptor potencial la persona que ha iniciado consultas para convertirse en usuario de los servicios públicos.

Además, este decreto desarrolla algunas facultades que tienen los Comités de Desarrollo y Control Social -art. 8-. De estas, es pertinente resaltar la posibilidad que tienen de solicitar la modificación o reforma en primera instancia ante los comités de estratificación y en segunda instancia ante la SSPD de las decisiones que se adopten en materia de estratificación. Capacidad que, permite dar la confrontación jurídica no solamente en sede de la administración territorial -que prácticamente sería juez y parte- sino también ante la SSPD que, en teoría, funge como tercero y que permite el equilibrio entre los intereses de la alcaldía y los usuarios.

Sumado a lo dicho, podrán solicitar al personero municipal la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales a las entidades que presten Servicios Públicos Domiciliarios en el territorio de su competencia, por las infracciones a la Ley 142 de 1994 o por violación a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios. Lo anterior, en términos prácticos, se traduce en la posibilidad de interponer una denuncia ante el personero municipal por la infracción de la ley por parte de las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios con el fin de que accione su capacidad sancionadora.

Por otro lado, el artículo 12 del mismo Decreto 1429 de 1995 señala las funciones de los vocales de control, de las cuales, se destaca que deberá ser miembro de las juntas directivas de las empresas oficiales

de Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal o del Comité de estratificación local, cuando sea asignado por el alcalde. Esta participación, aunque importante en términos que permite conocer de primera mano la realidad institucional de la entidad, no representa un mecanismo eficiente de control social porque habitualmente los vocales de control son una minoría dentro de las juntas. Sin embargo, es muy valiosa la existencia de este mecanismo, el cual, se considera, debe ser extendido a la empresa privada toda vez que ésta a pesar de tener dicho carácter, presta un servicio público esencial que le demanda mayor control, incluso, por quienes reciben dicho servicio.

Por último, el Decreto 990 de 2002 *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”*, consagra que uno de los principios con los cuales se adelantará su labor, es la garantía a los usuarios del acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación -art. 3º-. Es decir, en toda actuación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se deberá tener como criterio condicionante de la voluntad administrativa la participación ciudadana.

El decreto en mención realiza una división interna de funciones frente al tema de participación ciudadana. Así, son funciones de la oficina de control interno entre otras, evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que, en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad -art. 9º-. A la Dirección General Territorial le encarga la labor de proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad, en las tareas de vigilancia -art. 18-. Por último, las direcciones territoriales deberán promocionar la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los Servicios Públicos Domiciliarios, conforme a las directrices emanadas de la dirección general territorial -art. 20-.

Teniendo claro los órganos especiales creados en el régimen jurídico de los Servicios Públicos Domiciliarios para garantizar la participación ciudadana, se pasará posteriormente al estudio de los mecanismos

específicos a través de los cuales se pueden ejercer a defensa de los derechos de los usuarios.

La tensión entre lo económico y lo social en los SPD

La literatura académica en Colombia ha venido abordando el tema de la gestión de los Servicios Públicos Domiciliarios, sus prestadores y el rol del control social dentro de dicho marco, especialmente alrededor de tres temas: la tensión entre lo gubernamental y lo privado para la prestación de un servicio público; el control social y la participación ciudadana alrededor de los Servicios Públicos Domiciliarios; y algunas recomendaciones y evaluaciones sobre instancias de control que, pese a haber sido formuladas hace varios años, aun resultan vigentes.

El objetivo de esta sección es recoger distintas apuestas conceptuales que sobre este tema se han incluido en la literatura académica colombiana, teniendo en cuenta que, en términos generales, la misma asume una postura crítica, que cuestiona la gestión y el control social en los Servicios Públicos Domiciliarios.

La Constitución de 1991 y los marcos normativos derivados de ésta en cuanto a los servicios públicos, crean un nuevo contexto social, político, económico e institucional para que las dinámicas de mercado participen de su prestación, la cual anteriormente estaba centrada en la gestión gubernamental a través de empresas oficiales de distinto orden y con fuertes cuestionamientos sobre su calidad, cobertura y eficiencia. A diferencia de esto, hoy en día en Colombia los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, por las comunidades organizadas o por los particulares; en todos los casos su dirección, control y vigilancia está a cargo del Estado.

Para Osorio (2016), en Colombia las empresas prestadoras de SPD sufrieron una transformación que alteró por completo su curso con la Constitución política de Colombia de 1991, la cual, enmarcada en el

contexto internacional, dio pasó al modelo de “desarrollo neoliberal” (p. 12). En esa misma línea de argumentos, para Buitrago y Valencia (2007):

(...) en este ambiente de mercado para los SPD es donde nace el problema de la doble condición de los Servicios Públicos Domiciliarios: por un lado ser considerados por los ciudadanos y por la misma constitución como esenciales para el mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto deberían ser ofrecidos a toda la población a un bajo costo dado su carácter de bien meritório y por el otro ser considerados como un negocio que puede ofrecer rentabilidad y participar en este el sector privado. (p.29)

La consecuencia final es una discordia cada vez más creciente entre usuario y empresas, que resulta fundamental reconocer para entender, como se planteará más adelante, el rol funcional que adquiere el control social en la gestión de los servicios públicos.

Varela (2008) señala en este mismo sentido, que la reforma constitucional introdujo lo que el autor denomina el *anclaje mercantilista*, viendo los servicios como un campo de negocios, acumulación y reproducción de capitales bajo la apertura de mercados y la mundialización del financiamiento, la gestión y construcción de políticas favorables para el sector privado. Este ambiente de discordia que se genera, entre otras cosas, por una tensión entre los entendimientos diferenciados que existen de lo público, desde una perspectiva privada y gubernamental concurrentes, se alimentan en un contexto social, político, económico, etc., que corresponde con lo que la economía política nacional denomina de apertura económica, propia de los años 90, y que se corresponde con el denominado *neoliberalismo* (Rueda, 2010) que ha impactado diversos sectores de la vida nacional y que tienen en los servicios públicos, uno de los ejemplos más evidentes de las dinámicas que esa forma de entender la sociedad y la economía han tenido no solo en Colombia, sino a nivel mundial.

El discurso neoliberal, retomando nuevamente a Varela (2008), “oculta una trampa, pues solamente enfatiza en la rentabilidad económico – financiera como criterio exclusivo para determinar la eficiencia sin involucrarla en términos de impactos de política sobre la inclusión social y la equidad” Lo anterior, permite pensar que en medio de esta tensión entre el negocio y lo social, prima el primero como criterio para la subsistencia del operador en el mercado. De allí se desprende una reflexión acerca del papel regulador del Estado, frente a los servicios públicos e incluso las empresas de su propiedad.

Para Valencia (2004) “el Estado regulador ha pasado por varias etapas propias del modelo neoliberal: desregulación y desburocratización; mejoramiento de la regulación mediante arreglos institucionales con instrumentos tales como la información, la consulta y la partición pública, listas de control y análisis de impacto de las regulaciones. La tercera es fomentar capacidades institucionales para mantener debidamente el sistema” (pp. 14- 15). Esto significa que la regulación, incluyendo la de la participación ciudadana, busca mantener los objetivos y reglas del sistema, es decir, no afectar la rentabilidad privada sin asumir con el mismo énfasis, los objetivos sociales propios de los servicios públicos.

Tratando de simplificar las actuaciones de la regulación, Valencia (2004) propone que éstas se pueden agrupar en dos frentes: control de estructura (número y tamaño de los agentes en el mercado, segmentación del mismo, limitaciones en la propiedad, fusiones y reglas de entrada y salida) y control de conducta (fijación de tarifas, esquemas regulatorios, costo de servicios, precio y calidades). Frente al rol de regulador, el mismo autor señala que los administradores del Estado reconocen que los mercados no siempre producen resultados eficientes y también, que dejar todo en manos del Estado, produce efectos perversos como lo advierte la escuela de la elección pública. El Estado busca corregir las fallas del mercado, no mediante la asignación de recursos o prestación de servicios, sino a partir de la expedición de normas y regulaciones. Estas formas y alcances de la regulación frente a los SPD serán determinantes para revisar el alcance

de la participación ciudadana y su impacto en el mejoramiento de la prestación por parte de empresas privadas y oficiales.

Por otro lado, respecto del rol de las empresas del Estado, como otra manera de su intervención en el mercado hay que señalar que “de acuerdo al *New Public Management* (NPM), abordado como tendencia principal en el contexto internacional latinoamericano y nacional sobre la gestión de los servicios públicos, se busca el autofinanciamiento de las empresas estatales, lo que implica que solo podrían participar en la provisión de servicios las que estuvieran en capacidad de autosostenerse y de generar rentas suficientes para, mediante mecanismos de reinversión, modernizar y ampliar el radio de cobertura y la calidad de los mismos” (Varela, 2008, p. 96), lo que significa que estas entidades estatales también se apropian de la lógica del negocio. Esto lleva a Varela (2008) a afirmar que el NPM despolitizó a las empresas oficiales que se pretendieron ver como organizaciones autónomas y relativamente independientes de los avatares políticos. Las principales empresas colombianas se han convertido en tecnocracias administrativas o manageriales de tipo neoliberal, conservando la naturaleza público estatal de los derechos de propiedad.

Las evidentes tensiones entre lo privado y lo gubernamental frente a los servicios públicos y los cuestionamientos al rol del Estado, reviven la discusión conceptual acerca de lo público que subyace a la prestación de los servicios domiciliarios, incluso más allá de la naturaleza público o privada de su prestador. En principio, los SPD deben hacer parte del mínimo social con el que cualquier comunidad debe contar para garantizar un nivel básico de vida digna. Osorio (2016), señala que, según la definición de los SPD se pueden resaltar tres características fundamentales: i) Son bienes públicos, así su gestión se encuentre en manos privadas; ii) No son sustituibles por otros bienes, lo cual los hace esenciales y básicos; iii) Tienen una alta inversión, por lo que llega a constituirse y a operar el monopolio natural. Por esta misma razón, para Gil (2012), citando a Jéze, la noción de servicio público gira alrededor de una idea esencial: el

interés particular deberá siempre ceder ante las necesidades del interés general, puesto que los intereses colectivos y generales son el objeto de los servicios públicos.

Reafirmado este alcance, para Poveda (2003) citado por Osorio (2016), los SPD se ofrecen de manera universal, pero bajo la modalidad del mercado o de contraprestación de unidades consumidas por un precio específico en dinero. Por su naturaleza de públicos y su carácter de colectivos, así como por su impacto en la sociedad, los SPD atienden al interés general, lo que supone la necesidad de la intervención del Estado, de una parte, y de la ciudadanía, por la otra, a fin de garantizar y hacer efectiva la protección de los derechos de los usuarios y de los que se derivan del interés general. Es por tal razón que es tan importante la participación ciudadana y el control social efectivo y de alto impacto transformador en los SPD.

En torno a la naturaleza misma de los SPD, se encuentran definiciones como, por ejemplo, las expuestas por Matías (2013):

Teniendo en cuenta los principios expuestos, un concepto socio jurídico e integral de SPD puede ser el siguiente: “Los Servicios Públicos Domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Se prestan en forma universal, continua, eficiente, obligatoria y en igualdad de condiciones y calidad a todos los usuarios, por medio de redes físicas o humanas en su sitio de habitación o trabajo, con un régimen jurídico especial de derecho público, con la prestación directa de la Administración Pública, con su regulación y control. Son bienes insustituibles y necesidades esenciales de la población, una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y en consecuencia derechos fundamentales” (p, 169 y 170).

Para Gómez (2016), en el marco de la tensión que se produce entre lo privado y lo oficial en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios, las políticas neoliberales han introducido la práctica de trasladar a empresas privadas la prestación de servicios que deben ser

brindados por las entidades del Estado, deslegitimando, con esto, su función y dejando abiertos los siguientes cuestionamientos: ¿Puede hacerse control ciudadano a los prestadores privados de servicios públicos? ¿Acaso esa herramienta propia de un Estado democrático desaparece con la privatización? ¿Si es así, no afecta ello los derechos humanos?

Este tema es fundamental para aportar nuevos insumos para una nueva estrategia de control social, es decir, el reconocer el doble propósito económico y social de los servicios públicos que deben ser tratados con la misma prioridad, y que, en la relación agente principal, intervienen no solo los dueños y gerentes de las empresas privadas sino también la ciudadanía. Lo anterior supone una extensión política del contrato de agencia y de la gestión de la empresa, para los Servicios Públicos Domiciliarios.

En Colombia existe una tensión entre las organizaciones civiles y las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, debido a que en las empresas privadas la participación de la ciudadanía se vuelve limitada. El neoliberalismo ha profundizado la mala prestación de los servicios públicos y, a su vez, no ha permitido una efectiva organización ciudadana que faciliten el ejercicio del control sobre las acciones de empresas privadas. Varela (2008), señala que, pese a los grandes avances, el gran lunar es el problema tarifario. El principio hoy vigente como un dogma de política pública, es que todo debe ser pagado, y el no reconocer la realidad de la exclusión social, según Cuervo (como se citó en Varela 2008), “coloca a los ciudadanos que acceden ilegalmente al servicio en una situación de criminalidad, situación que debe ser revisada políticamente” (p. 100). Para Buitrago y Valencia (2007), “la ilegalidad es una forma de control social ante la mala o costosa prestación del servicio” (pp. 36-37).

Se hace entonces evidente que, en el marco de esta permanente tensión frente a los servicios públicos, la participación ciudadana y el control social deben ser fortalecidos para mantener una relación de equilibrio entre los objetivos económicos y no económicos que

subyacen a su prestación.

El control social y la participación ciudadana en los SPD en Colombia

Amar y Echevarría (2006), abordan distintas definiciones de participación ciudadana, desde la Constitución, pasando por autores como Zamudio, Alejo Vargas, la propia Ley 743 de 2002. Igualmente, aproximan conceptos básicos de democracia participativa y de participación social de distintos autores, pero, especialmente desde la disciplina del Derecho. Sin embargo, se afirma y demuestra, que la comunidad no hace uso de los espacios participativos creados por la Ley para controlar la gestión de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Este mismo argumento es compartido por Cuervo (2005), que señala “un fracaso relativo del ejercicio de control social, debido al desaprovechamiento de las herramientas legales provistas en la Ley 142, pues ésta faculta a la ciudadanía para que participe en la planeación y en el control de la gestión de las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios” (p. 52). Este es un tema importante en la medida en que se reconoce que, instrumentos útiles y válidos del control social como son, por ejemplo, las quejas y reclamos que se presentan individualmente ante las empresas prestadoras pueden resultar insuficientes, puesto que se constituyen en una reacción a la mala prestación y no en una forma de intervención preventiva que la puede evitar en mayor medida si se participa desde la planeación misma de las entidades.

Igualmente, Cuervo (2005) señala que, aunque esta participación ciudadana puede mejorar, se tiene registro que en 64 municipios se han hecho consultas acerca de inversiones a realizar y que en el 40 % de los municipios, los Comités de Desarrollo y Control Social operan activamente. Este resultado de baja participación ciudadana se debe principalmente a la falta de promoción de estas formas de control por parte de las instituciones públicas. “En lugar de fortalecer estas organizaciones sociales, usualmente se han limitado a cumplir

con el requisito de su conformación y a mejorar los indicadores de capacitación” (p. 53). Esta afirmación, realizada desde hace ya más de 10 años, debe actualizarse y tenerse en cuenta en el diagnóstico previsto por la Superintendencia para ver si la promoción de los CDCS sigue centrándose en la capacitación de sus funciones o si se ha fortalecido en términos de su incidencia, no solo reactiva, sino también preventiva para mejorar la calidad de los servicios prestados.

Sobre las limitaciones en el tema de participación ciudadana, siguiendo a Osorio (2016), el control social es la acción racional mediante la cual el usuario verifica en la práctica que efectivamente la contraprestación del servicio se encuentre en regla. Sin embargo, no es suficiente ni deseable que la acción del control social se vea limitada a ejercicios que hacen parte del quehacer diario de una empresa común que presta un servicio o producto cualquiera, como lo son reclamaciones o percances habituales que se pueden efectuar en el marco de los derechos individuales; de facto, el control social debe plantearse como un espacio de interlocución de aquellos derechos colectivos, de afectación social, que se encuentran en juego en el ámbito de los SPD. Nuevamente, es preciso señalar que instrumentos como quejas y reclamos, son formas importantes de participación y control, pero que en este caso son limitados en tanto se refieren a reclamaciones individuales y no colectivas, tema esencial de la naturaleza misma de los servicios públicos.

Profundizando en este tema y siguiendo a Osorio en su trabajo del 2016, el control social puede desglosarse en diferentes funciones o aspectos a los que debe buscar enfocarse y desarrollarse: “i) *La función económica es la que sobresale por su evidencia; es tangible que, en el contexto de una contraprestación de un servicio, quien es el usuario esté al tanto de lo que sucede con aquello por lo que paga*” (p. 24); ii) En cuanto a su función propiamente social, se puede afirmar que está relacionada con no permitir que estos nuevos intereses que entran a competir en el mercado de los SPD, se trastornen y cometan abusos en detrimento de los derechos colectivos de los usuarios, dicho de otra forma, “*sin pretender captar para sí lo que no requiere o lo que otros necesitan*” (Poveda, 2003, p.

73); iii) La función política del control social, se ve expresada en el *“principio de la solidaridad. Quienes gozan de SPD tienen una gran responsabilidad para con sus usuarios potenciales”* (Poveda, 2003, p. 74). Esto quiere decir que el papel o el rol que juegan los usuarios en este nuevo contexto de prestación, les asigna la responsabilidad del desarrollo mismo de los SPD, pues se reconoce que, si bien existen prestadores que cumplen su función y el Estado regula, quienes viven y sufren los percances de la prestación del servicio y, de manera más estricta, la tarifa, son quienes tienen el derecho y el deber de velar por la calidad en la prestación del servicio y, además, hacer que se amplíe la cobertura, buscando así la satisfacción de las necesidades básicas de cada vez más personas.

Visto de esta manera, el control social con el alcance actual de instancias como los CDCS, debe trascender asuntos como las quejas y reclamos y puede ser un potencial dinamizador de nuevas formas de relacionamiento social, político y económico entre los ciudadanos, las empresas prestadoras, las entidades territoriales, organismos de control, comisiones de regulación, etc., en tanto todos ellos se involucran, no solo en la realización de una actividad económica, sino también en la prestación de un derecho de alto impacto en la calidad de vida de los habitantes que gozan de los servicios y de quienes aún no los tienen.

Entendido así, el control social y la participación ciudadana frente a los servicios públicos son mecanismos de “pesos y contrapesos” que requiere una sociedad democrática, para evitar posiciones dominantes, abusivas, ineficientes, costosas etc., por parte de los prestadores, razón por la cual a los usuarios se les debe dotar de instrumentos de incidencia real y proactiva frente a la gestión de recursos por parte de dichos prestadores.

Siguiendo la propuesta de Gil (2006), solo en la medida que se potencie el uso de estos instrumentos previstos en la Ley, los cuales han sido tímidamente acogidos por la ciudadanía, puede darse cumplimiento al espíritu constitucional en la medida en que las formas actuales

resultan insuficientes, orientadas a beneficiar principalmente a la empresa, más aún cuando ésta es privada.

Respecto del alcance de instancias actuales, que será retomado en la última sección de este informe, en la literatura se señalan limitaciones explícitas de al menos tres actores frente al tema del control social a los servicios públicos: los entes territoriales, la propia Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los Comités de Desarrollo y Control Social.

De acuerdo con Lamprea (2004), un cuestionamiento estructural a la forma como se desarrolla la gestión de los servicios públicos tiene que ver con la fortaleza institucional y económica de los entes territoriales, así:

La reducción de los traslados presupuestales a las entidades territoriales afecta severamente las inversiones en agua potable, saneamiento básico, salud y educación, desmejorando la calidad de vida de la población y presionando las privatizaciones ante la obligación constitucional de garantizar por parte de los municipios la prestación de dichos servicios y la carencia de recursos propios para hacerlo (p.123).

Este es un tema fundamental para la identificación de actores relevantes bajo una nueva configuración de estrategias de fortalecimiento de control social en SPD, que necesariamente debe involucrar a los agentes territoriales del país, no solo por su rol de financiador de nueva infraestructura, sino como promotor de espacios políticos de organización social y comunitaria en lo local.

Gómez (2016) reconoce que el actor que ejerce posición más fuerte frente al control social es la propia empresa prestadora de servicios públicos, aunque sea privada, es decir, que tiene una posición dominante frente a los usuarios. Los entes territoriales pueden jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de una “contraparte” social, que esté informada y no cooptada por dinámicas clientelistas de la

política nacional y regional como lo propone (Buitrago y Valencia, 2007).

De acuerdo con Ahumada, Sánchez y Moreno (2004), existen dos figuras formales de participación o control social: los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS) y la representación de usuarios en juntas directivas de las empresas de servicios públicas y municipales. Los CDCS, además de resolver diferencias, cuentan con posibilidades de planeación al tener voz en la adopción de programas, el mejoramiento de servicios y la solicitud de multas. Es un actor dotado, al menos desde la normatividad, de instrumentos para incidir en las decisiones y gestión de los prestadores. Los Comités de Desarrollo y Control Social, son una herramienta de la democracia participativa desconocida y poco practicada, la cual nace bajo la concepción de una nueva dinámica de relacionamiento entre el ciudadano en el papel de usuario, la empresa con intervención de privados y el Estado como ente que garantiza el derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Legalmente, el apoyo a los mecanismos de participación ciudadana corresponde a los Alcaldes, aunque en la práctica su implementación y promoción se ha debido principalmente al accionar de la SSPD y, particularmente, de la Intendencia de Control Social. Esta tarea se ha centrado en la capacitación de los líderes comunitarios y la creación de CDCS; sin embargo, estos comités no han logrado un funcionamiento ideal pues, en muchos casos, suelen disolverse con el pasar de los años, no controlan todos los servicios públicos e incluso existen algunos municipios en los cuales nunca han existido. Siguiendo a los mismos autores, el que los miembros de los comités conozcan su función (labor capacitadora de la SSPD), no garantiza que la misma la cumplan en la medida en que su alcance requiere de uno mayor al de su propio conocimiento e implica, entre otros temas, recursos para lograrlos y una mejor coordinación y articulación institucional.

Adicional a esto, una característica común tiene que ver con el alcance de los CDCS, los cuales históricamente se han limitado a la presentación de quejas y reclamos, dejando de lado la planeación y la toma de decisiones.

E. A manera de síntesis

- El ejercicio del control social es un proceso insertado en cualquier relación social, en la medida que es por medio del control colectivo y el control institucional que se logra mantener unas pautas de comportamiento y dar continuidad a un orden social establecido por medio de reglas y normas sujetas a convención. No obstante, en tiempos recientes el control social sobre las instituciones se ha convertido en un proceso enmarcado en las lógicas de la gestión pública, y por consiguiente ha permitido que la ciudadanía pueda incidir en las acciones relacionadas con el ámbito público.
- El progresivo aumento del control social sobre las instituciones es el resultado del posicionamiento del concepto y la práctica de la participación ciudadana, como ejercicio fundamental dentro de las acciones generadas por las instituciones encargadas de velar por y en torno de lo público.
- Los mecanismos de participación que tienden a la generación del control social varían significativamente dependiendo de los contextos históricos específicos, de las relaciones políticas y del empoderamiento de la ciudadanía. Progresivamente, la participación directa de la ciudadanía sobre los asuntos públicos parece mostrarse más efectiva que otras formas de participación indirecta generada por lógicas representativas.
- Progresivamente se ha consolidado como un acuerdo teórico-conceptual, en el que se identifica que la participación ciudadana y el control social, son procesos fundamentales que le brindan legitimidad a las acciones institucionales, al tiempo que facilitan la gestión pública.
- En las últimas décadas, a nivel internacional y nacional, ha aparecido un abanico de canales, medios y procesos institucionales guiados a la conformación y consolidación del ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Estas situaciones son síntoma de la

progresiva importancia que tiene la ciudadanía a la hora de planear, decidir, deliberar y evaluar la acción institucional.

- En la medida que el sector privado corporativo ha ganado protagonismo dentro los escenarios relacionados con los temas propiamente públicos, ha sido necesaria la aparición de nuevos conceptos y canales que permitan que la ciudadanía pueda generar procesos de participación y control social sobre entidades privadas.
- El control social sobre las instituciones de carácter privado, prestadoras de servicios públicos, tiene una especial importancia dentro de la interacción entre la ciudadanía y las instituciones, dada la importancia que revisten los Servicios Públicos Domiciliarios como medio para el bienestar social.
- En el caso colombiano, la figura de Estado Social de Derecho, proclamado por la Constitución nacional, ampara las acciones que, desde el Estado y la ciudadanía, promuevan el efectivo acceso a derechos fundamentales, lo cual avala la importancia del control social y la participación ciudadana como medios para el bienestar social, en tanto facilitan satisfacer las necesidades materiales por encima de las formalidades legales.
- En Colombia, el control social sobre lo público es un derecho y al mismo tiempo un deber de los ciudadanos. Ello permite que desde la legislación exista la promoción a la participación de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, para promover la vigilancia de la gestión pública y de sus resultados.
- Si bien la participación es concebida también como forma de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones estatales, existen, no obstante, limitaciones en los alcances de la participación, dado que las decisiones siguen recayendo en los aparatos estatales. En tal sentido, el control social focalizado en la vigilancia de las funciones se convierte en una de las herramientas centrales de la participación ciudadana sobre la institucionalidad referida a lo público.

- Para el caso colombiano, constitucionalmente se esgrimen los agentes sobre los que soporta el control social y la participación en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, a saber, los Comités de Desarrollo y Control Social, los cuales representan el mecanismo por excelencia de participación ciudadana a través del cual los usuarios pueden ejercer este derecho. No obstante, a pesar de los lineamientos constitucionales y la normatividad generada al respecto, no existen las herramientas suficientes que permitan cumplir la finalidad de la norma constitucional, en la medida que es todavía muy limitada la potencialidad de estos agentes en la incidencia sobre la gestión de las instituciones prestadoras.
- Las posibilidades de un correcto ejercicio de control social, dado por los agentes legalmente previstos para tal fin, dependen de procesos de articulación efectiva entre los agentes involucrados en la prestación y regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios, incluyendo las empresas prestadoras, las alcaldías y gobernaciones, la Superintendencia de Servicios Públicos, los vocales y Comités de Desarrollo y Control Social y el público en general.

CAPÍTULO 2: CONTROL SOCIAL: ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

A. Desarrollo social y el Control Social

El control social como medio para la democracia y el desarrollo

En el marco internacional, a nivel regional, en las últimas décadas se ha generado un consenso frente a la importancia de la democratización de la sociedad como proceso obligado para la consecución de un desarrollo social sostenible. Esta democratización, no obstante, supone retos de diferente índole, en cuanto su enunciación puede suponer nociones muy amplias y de difusa abstracción que dificultan su aplicación efectiva en escenarios concretos.

En efecto, el primer reto ante esta situación es la propia concepción de democracia, especialmente en contextos donde las lógicas representativas han perdido legitimidad dentro de la opinión pública. Si la democracia supone la capacidad del ejercicio de poder por parte de la ciudadanía, entonces surge la pregunta frente a cómo se garantiza dicho ejercicio de poder y, más aún, qué características tiene el ejercicio de poder desde la ciudadanía.

Por ello la distribución de los escenarios de poder resulta fundamental en el marco de identificar las posibilidades efectivas del desarrollo social integral, cuanto menos, dentro de un contexto que se denomine democrático. No obstante, dicho ejercicio resulta inmensamente limitado dadas las condiciones objetivas sobre las que se presenta el campo de interacción social. Estas limitaciones obedecen a diferentes variables, entre las que se desatacan las carencias socioeconómicas, los vacíos intelectuales o de formación política, la brecha existente entre las organizaciones sociales, partidos políticos con relación al ciudadano, el monopolio de la participación por vías coercitivas y

excluyentes, etc.

Por ello, en la actualidad, los escenarios de participación se han convertido en uno de los derroteros para la acción directa de la ciudadanía sobre las dinámicas de la esfera pública, siendo el control social uno de los mecanismos que, entendido es su concepción más profunda, delega mayores potencialidades al público para el ejercicio democrático.

En este sentido, el control social requiere de procesos de inclusión de la ciudadanía para la consecución de su empoderamiento. Se trata de los procesos formativos en materia de posicionamiento político, de función de la institucionalidad y de las capacidades e instancias de la participación en el marco de la pugna y dinamismo constante generado por la delegación del ejercicio del poder entre la institucionalidad y el público.

De manera simultánea, el empoderamiento ciudadano, generado a partir del control social, debe procurar el acceso a las condiciones materiales que permita el efectivo ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, la participación busca y al mismo tiempo depende de que el público participante tenga las posibilidades reales de garantía de sus derechos. Esta situación, tendencialmente adversa en sociedades caracterizadas por la carencia y la inequidad se convierte en el reto principal para la generación efectiva del control social.

En efecto, ¿cómo garantizar que una población establecida en el margen de la acción institucional bien sea por su posicionamiento exclusivo como receptor, o bien sea por su situación de exclusión, pueda tomar partido, generar opinión y tener incidencia de las acciones institucionales? Este resulta ser el cuestionamiento principal sobre el que se soporta la acción tendiente a garantizar el control social.

De una parte, la respuesta puede enfocarse dentro de la representatividad, generada a partir de los liderazgos y grupos de interés que bien pueden ser fomentados desde los entes institucionales, o bien puede implicar

acciones de promoción de la organización de “abajo hacia arriba” en contextos donde la noción de “lo local” prime sobre otras formas de relacionamiento. Estas dos posibilidades de acción, generalmente opuestas, son referentes iniciales sobre los cuales, en el marco de los contextos concretos, puede desarrollarse y construirse los canales y mecanismos del control social, según el mapa de actores sea establecido en cada caso particular.

En este punto, resulta importante la insistencia, de la acción ciudadana como vía hacia transformaciones enmarcadas en el desarrollo de las sociedades. En efecto, la poca injerencia existente del público sobre la acción institucional ha sido identificada como uno de los elementos que obstaculizan los procesos de desarrollo de las Sociedades latinoamericanas. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016), por ejemplo, existe un consenso respecto a cuatro elementos que deben destacarse al respecto: en primer lugar, las instituciones frágiles, la falta de participación y, en algunos casos, la violencia y la corrupción, lo que pone en peligro la democracia; en segundo lugar, el bajo crecimiento de la productividad y baja tasa de ahorro e inversión que limitan el crecimiento; en tercer lugar, la desigualdad y escasa protección social, lo que debilita a la comunidad, y en cuarto lugar, la educación de baja calidad que constriñe la capacidad nacional de innovación.

Desde esta perspectiva, se requiere de un afianzamiento democrático, en el cual se logre reforzar las instituciones el poder ciudadano, los Gobiernos locales, la sociedad civil, la transparencia, los derechos de la mujer y de pueblos indígenas, la convivencia y la seguridad, y fortalecer los acuerdos internacionales para la gobernabilidad global. Igualmente, la cualificación de la educación y el logro de un nivel de vida que otorgue más autonomía a la ciudadanía, exigirán nuevas formas de participación, transparencia y poder local, dado que se considera como diagnóstico generalizado la existencia de diversas dificultades en las sociedades latinoamericanas que adolecen de opacidad, corrupción y concentración del poder (CEPAL, 2016).

Por su parte, desde los organismos multilaterales se confirma la idea de que una mayor participación dentro de los canales institucionales otorga mayor estabilidad a los contextos políticos y sociales. Existe desde esta perspectiva, un profundo temor frente al accionar de la movilización social autónoma, por lo que se insiste en la generación de una buena gestión y previsión institucional, caracterizada por un mejor conocimiento de las experiencias de los agentes sociales, en donde se logren cambios institucionales regulados, e igualmente donde se logre el fortalecimiento de los partidos políticos, la transparencia, la igualdad de oportunidades y la descentralización de lo público (CEPAL, 2016).

En tal sentido, hay un aval permanente por la participación, ligada al control social, en la medida que promueve el empoderamiento ciudadano, pero conviene a la institucionalidad en cuanto facilita el buen funcionamiento de las entidades y regula los medios de la actuación ciudadana en situaciones potencialmente hostiles. Esto, resulta especialmente cierto cuando las dinámicas de interacción entre Estado, sociedad civil y mercado, en los países latinoamericanos, puede llegar a significar un sesgo en favor de este último, situación que podría implicar bajos niveles de organización de la sociedad civil y poca percepción de legitimidad y capacidad de acción del aparato estatal en términos de proyección estratégica y acuerdos políticos.

Desde esta perspectiva surge la importancia de que las acciones gubernamentales promuevan desarrollos institucionales para generar mecanismos de control recíproco entre la ciudadanía y la institucionalidad, promoviendo así una estabilidad política derivada del posicionamiento y legitimación de canales institucionales de diálogo. La regulación, la transparencia y la capacidad técnica se convierten así en los mecanismos que facilitan el ejercicio de gobernabilidad, la cual dependerá de la capacidad de efectuar a tiempo reformas que regulen el mercado, otorguen más poder en organismos intermedios y partidos políticos y fortalezcan la acción pública (CEPAL, 2016). Por tanto, el concepto de control social requiere de la generación de sólidos engranajes entre el público en general, los movimientos sociales, los

partidos políticos, el mercado y la institucionalidad democrática; ese es el desafío que requiere un mayor esfuerzo de reforma e innovación a nivel local.

La gestión pública participativa, el control social y la reducción del conflicto

El control de las acciones adelantadas por parte de las instituciones es un pilar fundamental de cualquier ejercicio de la gestión institucional. Esto es así, dado que la planeación, la deliberación, la ejecución y la evaluación sistemáticas, son ejercicios que pretenden enfocar las acciones institucionales con los mayores niveles de *certidumbre* y eficiencia posibles, espacialmente cuando las dinámicas sociopolíticas y socioeconómicas tienen a generar escenarios caracterizados por altos grados de incertidumbre. Por ello, el control sobre las acciones, los recursos, las variables internas, son fundamentales para que los ejercicios institucionales tengan éxito. Maximizando esta afirmación, se concluye que la gestión pública o institucional, es un intento por generar certezas y determinación sobre la mayor cantidad de variables en interacción dentro de un contexto de la acción de las instituciones, siguiendo derroteros estructurados por objetivos misionales y sectoriales específicos.

Desde esta perspectiva, la coherencia interna sobre la que se desarrollan los ejercicios de planeación, ejecución y evaluación en relación con la interdependencia de objetivos, metas, indicadores, planes, programas y proyectos, es la expresión de la capacidad de control sobre las variables que intervienen en un contexto institucional dado. Por ello, no es extraño que existan mecanismos de control al interior de la institucionalidad, cuyo objetivo es procurar el cumplimiento de la planeación estratégica y de la ejecución eficiente. De ahí que, al interior del Estado, por ejemplo, se generen instancias de control tales como las contralorías, las veedurías, procuradurías y superintendencias en el caso de relacionamientos de agentes oficiales y particulares.

Pero la acción institucional no depende enteramente de su actuación interna. Por ello en el devenir de la acción institucional surgen también, de manera espontánea o planeada, los cuestionamientos frente el papel de los agentes sobre los cuales recae la acción institucional, o que pueden generar algún tipo de afectación sobre la misma. Por ello la gestión institucional busca generar escenarios dispuestos a garantizar mayor certidumbre, que bien pueden traducirse en formas de fortalecimiento o debilitamiento de la institucionalidad. Estas variables externas a la institucionalidad, por tanto, se convierten en un reto para la gestión institucional, en cuanto escapan de su área de influencia y certeza, las cuales, no obstante, pueden traducirse en fuente de amenaza como de oportunidades.

Cuando se trata de acciones relacionadas con el ámbito de lo público, entiéndase la “esfera pública”⁵, los agentes sociales al interactuar con la institucionalidad generan un control social; elemento que desde la propia institucionalidad se convierte desde el enfoque de la planeación estratégica, en una variable que en lo posible debe ser controlada y regularizada por canales fijos para no generar escenarios de mayor incertidumbre asociadas a eventuales situaciones de hostilidad y conflicto social, especialmente cuando los intereses de la institucionalidad y el “público” no resultan armónicos, de ahí el requisito de promover un tipo de control exógeno regulado.

En otras palabras, dado que las acciones de la ciudadanía frente a los asuntos de interés general y colectivo, responden a las dinámicas propias de los contextos sociales particulares y están determinadas por la convergencia de múltiples variables, desde la institucionalidad resulta necesario y deseable generar herramientas de acción que permitan la participación de la ciudadanía, fomenten el correcto funcionamiento institucional y al mismo tiempo logren canalizar por medios formales las hostilidades; mitigando así el conflicto y otorgando estabilidad institucional e identificando alertas tempranas frente a las cuales las capacidades de respuesta institucional puedan

5 Se define aquí, la esfera pública o el ámbito público como aquellos campos del mundo

suprimir el enfrentamiento en los escenarios futuros.

Por tanto, dicha forma de participación institucionalmente regulada, puede presentarse exclusivamente si la acción está determinada por una gestión estratégica, que permita identificar de ante mano, las dinámicas de actores, los conflictos de intereses, los escenarios prospectivos y las situaciones previsibles sobre los cuales se desarrolla la acción institucional y sobre la cual recae de manera más o menos determinante la incidencia de la participación ciudadana y especialmente el control social.

Así entendida, la planeación y gestión participativa, sobre la que se soportan los canales dispuestos para el control social, permite la inclusión de visiones, propuestas y correcciones a los referentes de acción propuestos por los grupos técnicos institucionales, facilitando la interacción entre la institucionalidad y las dinámicas de la sociedad civil, permitiendo el fortalecimiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Al mismo tiempo, con el desarrollo de estas herramientas, se promueve la generación de canales formales de inclusión de los grupos sociales, regulando su accionar y mitigando el conflicto, por lo cual, la planeación y gestión participativa resulta conveniente a la institucionalidad como medio de control recíproco en relación con el público.

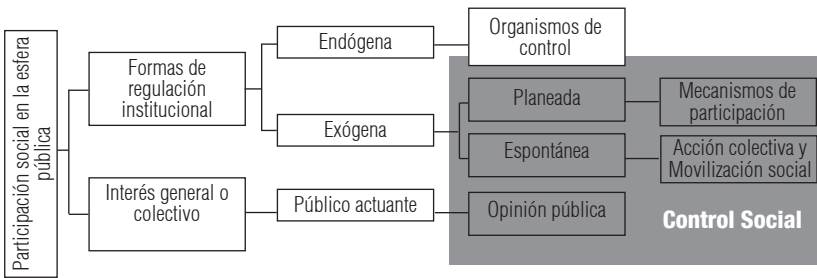
Es por ello por lo que el control social se soporta en las instancias de la participación ciudadana en relación con la gestión pública e institucional, en la medida que otorga un beneficio mutuo entre los agentes involucrados, a saber, la institución y el público. Si se logra desarrollar a cabalidad, la gestión participativa que promueve el control social, brinda escenarios en los que el sujeto público, como ciudadano particular, como colectividad o como organización social,

social en los que los individuos actúan desprendidamente de sus roles particulares privados o íntimos, para convertirse en sujetos públicos y ejercer su ciudadanía. En tal sentido, el escenario público es elemento estructurador de las sociedades modernas, pues comprende los escenarios en los cuales los sujetos opinan, participan e inciden en los temas que son de interés colectivo. Este concepto se amplía en el capítulo 4.

tiene la posibilidad de hacer el tránsito de la “opinión” o “crítica” hacia la “consulta” o “incidencia”, lo que fortalece la esfera pública, al someterla a escenarios democráticos, ampliarla en sus capacidades y ámbitos de influencia, permitiendo la cabida de intereses más o menos plurales.

Por su parte, la institucionalidad se beneficia porque el control permite la reorientación de las acciones institucionales para adecuarlas a los objetivos misionales y la eficiencia de su actuación en el ámbito público, al tiempo que retiene la acción colectiva y la direcciona por canales en los que la propia institucionalidad adopta posibilidad de maniobra para la resolución de conflicto según sus intereses y competencias. Así, en la medida que cuente con canales lo suficientemente amplios de participación y permita el desarrollo efectivo del control social, logra controlar simultáneamente las acciones del público y las de la institución, siempre que el primero encuentre legitimidad en los canales de participación establecidos.

Ilustración 1: El control social en el marco de la participación social de la esfera pública



Fuente: elaboración propia.

Así, los ejercicios de control social se deben a los conocimientos y acciones ligadas a la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales, relacionadas con la acción institucional y con la posibilidad de la administración en la esfera pública, para garantizar el cumplimiento

misional de las entidades por parte de la ciudadanía, especialmente allí donde se presenten escenarios de conflicto de intereses o de limitaciones frente a la disponibilidad de recursos. Es esta capacidad de interlocución entre la ciudadanía y la institucionalidad, llevada a la práctica por técnicas de gestión institucional, la que asume la posibilidad de reducción y resolución de conflictos como una situación deseable, y por ello en la previsión de la actuación de los agentes involucrados, es que se configura la noción del control social. Esta concepción se desarrolla en una estructura diseñada para poner en marcha acciones de cambio o mejoramiento institucional, enfocadas en objetivos específicos, procurando la mayor certidumbre posible frente a las variables en juego, incluyendo los agentes sociales involucrados, directa o indirectamente en su actuación.

Al tratarse de un proceso participativo, se involucra al público en los procesos relacionados con la identificación de los recursos disponibles, en la relación entre los objetivos, las metas y las acciones para su cumplimiento, así como la estructura lógica entre los planes, programas y proyectos que componen el ejercicio de la gestión. Por supuesto, el grado de injerencia del público en las decisiones relacionadas con los procesos de la planeación, la deliberación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación, de las acciones institucionales, varía según el grado de compromiso institucional frente a la participación ciudadana y frente a la concepción política, es decir de relación del ejercicio de poderes, con respecto a la “esfera pública” del campo de acción, y es sobre este supuesto que se generan los debates frente a lo que se identifica como control social.

En resumen, la “esfera pública” supone un desarrollo casi inmediato de la opinión pública, y de manera inmediata el control social surge como un mecanismo de regulación en la interacción entre la institucionalidad y el público que puede manifestarse en diferentes formas. Por ello en miras a reducir la incertidumbre, la planeación y la gestión participativa buscan cobijar el control social por medio de canales institucionalmente dados; objetivos que pueden o no cumplirse dependiendo de las tensiones sociales existentes en el

contexto en que esta interacción se presente.

La participación ciudadana, la eficiencia y la calidad de la prestación del servicio

El buen desarrollo de la acción institucional, especialmente en escenarios de primer orden para el bienestar social como es el caso de la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios, es el resultado de óptimas condiciones para la prestación eficiente y de calidad, cuyo efecto se refleja en la interacción entre la institucionalidad y el público. Esta noción, sobre la que se desarrollan conceptos como la *gobernanza*, se inclina a posicionar la participación de la ciudadanía como elemento definitorio dentro de la implementación de políticas públicas.

En tal sentido, un mayor empoderamiento de la ciudadanía supone mayores posibilidades de consolidación del óptimo funcionamiento institucional. Por consiguiente, el grado de empoderamiento de la ciudadanía para participar define el modelo de relacionamiento eficiente entre la institucionalidad y el público. Waheduzzaman y Mphande (2014) proponen la siguiente relación entre la participación y el modelo de gobernanza:

Tabla 1: Esquema de fases de Participación

Fase de participación	Modelo de gobernanza
Fase 1. Información	Modelo autoritario
Fase 2. Consulta	Modelo burocrático
Fase 3. Involucramiento	Modelo político
Fase 4. Empoderamiento	Modelo democrático

Fuente: elaboración propia basada en Waheduzzaman y Mphande (2014).

Sin embargo, basados en un estudio empírico para la implementación de programas rurales en Bangladesh, se encuentra que las restricciones

en el proceso de participación son el resultado de brechas estructurales, conceptuales y culturales que impiden la adecuada implementación e interpretación de los marcos conceptuales de participación para una buena interacción institucional con el público en términos de eficiencia y calidad de la prestación.

En tal sentido, la participación ciudadana, que conduce el control social óptimo para la cualificación de la acción institucional, supone un mejoramiento de la aptitud de la ciudadanía como agente activo para la participación, la toma de decisiones y la evaluación de la acción institucional. En tal sentido, es una obligación pública, superar las brechas culturales y formativas que limiten el acceso práctico a los escenarios de participación.

En este mismo sentido, deben buscarse estrategias que superen el problema de la evasión de la responsabilidad de rendición de cuentas en la implementación participativa con la ciudadanía por parte de la institucionalidad. En esta misma línea de pensamiento, deben generarse procesos que superen los problemas de percepción por parte de quienes hacen parte del público sobre el que recae la acción institucional, en cuanto parece existir una percepción errada de los alcances de la participación de la ciudadanía, pues tendientemente ésta se limita a la fase de información y consulta. Igualmente, el empoderamiento conceptual, social y jurídico, debe superar los detrimentos simbólicamente establecidos que hace que la ciudadanía no sienta que tiene injerencias ni derechos de participación frente a las instituciones garantes ni directas en la prestación de los servicios.

El control social en la interacción entre agentes públicos y privados

Durante las décadas de los 80 y 90, los Gobiernos pertenecientes a la OCDE iniciaron reformas del sector público con diferentes grados de complejidad y alcance (Torres, 2006). Muchas de estas reformas se enmarcaron en iniciativas de la llamada *Nueva Gestión Pública* (NPM, por sus siglas en inglés) con el propósito de incrementar la

eficiencia, reducir el déficit público, mejorar la provisión de servicios, incrementar el control sobre programas, ampliar la rendición de cuentas y centrar la atención de los funcionarios públicos en el desarrollo de políticas y desempeño gerencial.

El modelo de la *Nueva Gestión Pública* tiene dos características. En primer lugar, se encuentra centrado hacia un modelo económico y, en segundo lugar, utiliza técnicas de gestión prestadas del sector privado (Meynhardt, 2009). Sin embargo, el uso de métodos del sector privado para incrementar la eficiencia y efectividad ha resultado en la fragmentación de los valores tradicionales del servicio público, los estándares y formas de operar y ha dañado la confianza de la gente en el Gobierno (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD, por sus siglas en inglés], 2000a).

Por tal razón, la OCDE plantea que los Gobiernos necesitan volver a ganar la confianza de los ciudadanos mediante la provisión de mayor transparencia, rendición de cuentas y apertura. Los Gobiernos deben incrementar el diálogo con los ciudadanos reorganizando servicios con modelos integrados y orientados hacia el consumidor, y empoderando a los funcionarios (OECD, 2000b), así como a los ciudadanos directamente afectados por las acciones públicas (Stillman, 2003).

Uno de los sectores que más se ha visto afectado por esta falta de confianza de los ciudadanos es el de servicios públicos, como consecuencia de los fuertes cambios producidos tanto en materia de regulación como en las prácticas de gestión. De hecho, los servicios públicos han mutado de dependencias del Gobierno a un sistema controlado principalmente por entidades privadas de prestación de servicios, pero permaneciendo bajo cierto control y supervisión de la acción gubernamental. Este proceso ha requerido un crecimiento de las capacidades gerenciales a nivel de los Gobiernos nacional y local para guiar y controlar la provisión de los servicios públicos (Martínez, Jamison, y Tillmar 2013).

En este contexto, los servicios públicos están constantemente afectados

por una tensión entre objetivos sociales y la efectividad gerencial, medida en términos de una eficiencia comercial. Esta tensión ha dado como resultado una orientación hacia modelos de cuasi mercados, con mecanismos híbridos de coordinación inter organizacional y formas intermedias de prestación de servicios propia y subcontratada. Estas fuerzas han afectado las configuraciones organizacionales para la prestación de los servicios públicos desde sistemas integrados verticalmente a redes contractuales donde intervienen diferentes actores. Este proceso puede relacionarse con un corporativismo en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios (Grossi, 2007).

Una característica importante en la provisión de los servicios públicos, bajo los marcos de privatización, es que éstos son prestados a través de *organizaciones empresariales* y a diferencia de las administraciones públicas se espera que tengan mayor autonomía y sean más eficientes, efectivas e innovadoras. Sin embargo, estas organizaciones empresariales comparadas con otras firmas privadas tienen mayores restricciones en la medida que tienen una mayor influencia y control político como consecuencia de que prestan bienes públicos; son importantes para los políticos porque afectan los intereses de sus partidarios y, en algunas ocasiones, pueden significar la generación de flujos de caja para otros gastos públicos. Lo anterior tiene consecuencias directas en la prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos. De allí, la importancia de la sincronización de los intereses funcionales de los entes oficiales, los entes corporativos (Martínez et al., 2013) y el público.

En este escenario complejo, Hodges, Wright y Keasey (1996) señalan la importancia de adaptar los principios de Gobierno corporativo para responder a la variedad de objetivos y estructuras de gestión en las organizaciones empresariales que prestan servicios públicos. En esa perspectiva el reto institucional consiste en diseñar sistemas de eficiencia capaces de cuidar los intereses de múltiples grupos de interés y al mismo tiempo evitar los efectos negativos de una excesiva regulación, situación que se presenta en tensión a la necesaria exigencia del cumplimiento de rígidas reglas legales que aumentan

el control burocrático y dificultan el cumplimiento de objetivos y su mejoramiento en la prestación de servicios públicos por parte de los particulares.

Hodges et al. (1996) definen el Gobierno corporativo en el ámbito de los servicios públicos como los procesos asociados a la toma de decisiones, el desempeño y control de las organizaciones, la provisión de estructuras organizacionales para la dirección y la satisfacción razonable de las expectativas de los agentes externos a la organización mediante la rendición de cuentas. De acuerdo con Martínez et al. (2013) el trabajo de Hodges et al. (1996), ha generado un interesante e intenso debate acerca de la denominada gobernanza corporativa de los servicios públicos por lo menos en los siguientes tópicos:

1. Investigar los mecanismos que permiten el diseño y gestión de una efectiva gobernanza corporativa de los servicios públicos,
2. Rastrear mecanismos de coordinación inter-organizacional que apoyen la gobernanza en la provisión local de servicios públicos,
3. Descubrir las dinámicas en las juntas directivas de las ESP reproduciendo la tensión entre las instancias de gestión y políticas, y
4. Entender las implicaciones de regulación y contractuales de gobernanza en los sistemas públicos locales desde un punto de vista institucional.

A nivel europeo existen estudios empíricos en España e Italia con el fin de evaluar los impactos acerca del modelo de prestación de servicios públicos a través de organizaciones empresariales (firmas). Calabro et al. (2013) discute las estructuras de propiedad y control de las empresas locales de servicios públicos para el caso italiano. La discusión se centra en tres aspectos: i) La estructura de propiedad;

ii) La composición e independencia de las juntas directivas y; iii) La participación ciudadana.

Los principales resultados de Calabro et al. (2013), revelan aspectos controversiales en las tres dimensiones del estudio. En primer lugar, la estructura de propiedad requiere marcos de trabajo y conceptual más amplios que el de la teoría de la agencia principal. En la provisión de los servicios públicos, existe un conflicto de intereses entre *principal-principal*, en la medida en que los ciudadanos son principales frente a los Gobiernos y estos, a su vez, también son principales frente a las firmas que prestan los servicios públicos.

En segundo lugar, se evidencia que la llamada *independencia* de los miembros de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos parece no ser real y, por tanto, no ser útil en el campo de gestionar y solucionar los conflictos entre los diferentes grupos de interés. Finalmente, la participación ciudadana es evaluada a través de los llamados *service charters*, donde las empresas establecen sus niveles de calidad en la prestación de servicios públicos a los clientes. Los resultados parecen mostrar que este mecanismo es una herramienta útil para proteger el “interés público”.

En la línea con este último punto, Torres (2006) evidencia para España que los *service charters* son un mecanismo a través de los cuales los proveedores de servicios públicos logran demostrar su utilidad para la modernización del Gobierno y el incremento de la confianza ciudadana. Sin embargo, se plantea una interesante discusión en la medida en que este instrumento, puede ser un nuevo estilo de administración pública en los servicios públicos o simplemente una forma de dar una imagen de cambio y modernización.

B. A manera de síntesis

- Existe un consenso generalizado, dentro de las corrientes democratizadoras a nivel internacional, que señala la importancia de la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Bajo esta arista de pensamiento, una mayor participación y un mayor control social del público sobre las instituciones, se convierte en uno de los pilares sobre los que se consolidan lineamientos para la garantizar el desarrollo y el bienestar social.
- A mayor control social y mayor incidencia del público en los escenarios de participación ciudadana en el marco de la gestión pública, mayores posibilidades existen de la sostenibilidad de los proyectos de interés público. Igualmente, en la medida en que se fortalezcan los procesos de empoderamiento, más eficientes resultan los procesos relativos a la resolución de conflictos.
- En el caso de los servicios públicos, una mayor participación ciudadana y en efectivo ejercicio de control social, permiten y promueven la eficiencia en la prestación de los servicios, cuanto menos en los ámbitos de cobertura, calidad, continuidad y cobros. Esta concepción supone la corresponsabilidad del ejercicio entre las corporaciones, instituciones y la ciudadanía para la garantía de la accesibilidad a los Servicios Públicos Domiciliarios y por consiguiente al fortalecimiento de la democratización y el bienestar social.
- El control social, se ha convertido en una de las herramientas de mayor importancia dentro las complejas configuraciones generadas por la participación de entes privados en responsabilidades públicas. En efecto, el fortalecimiento de estrategias que promueven la incidencia de la ciudadanía en las acciones relacionadas con la esfera pública permite mitigar los efectos negativos de la privatización de las responsabilidades estatales, a la vez que debe fomentar la eficiencia de la prestación de los servicios.

2

SEGUNDA PARTE

EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL

CAPÍTULO 3: ¿CÓMO SE EVIDENCIAN LAS ESCALAS EN EL PROCESO DEL CONTROL SOCIAL?

A. Participación, Incidencia y Control

Participación ciudadana, empoderamiento y Control Social

En los enfoques desarrollados por *spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación (IAP)*, existe una serie de niveles que permiten dar cuenta de una visión más amplia de lo que puede entenderse como el control social en los procesos de la planeación, deliberación, gestión, monitoreo y evaluación, relacionados con la incidencia de la ciudadanía sobre la actuación institucional. Según esta mirada, cada nivel muestra un avance progresivo de la incidencia de la participación en la planeación. Cada nivel puede ser resumido por un verbo o acción, el cual representa el objetivo respectivo de la participación en la relación institución – “público”, de la siguiente manera:

Tabla 2: Objetivo de la participación según nivel de incidencia.

Nivel	Acción	Objetivo
5	Empoderar	Otorgarle al público la decisión final sobre los objetivos, las acciones y la ejecución de las mismas.
4	Colaborar	Generar mecanismos de asociación para la toma de cada una de las decisiones que se emprendan en el proceso de planeación, incluyendo el desarrollo de alternativas e identificación de soluciones.
3	Involucrar	Desarrollar acciones que involucren de manera regular a la comunidad con el fin de plasmar sus intereses, preocupaciones y aspiraciones en la definición de las acciones objeto de planeación de la dimensión pública.
2	Consultar	Generar escenarios de retroalimentación sobre los análisis, las propuestas y decisiones a modo de aval público.
1	Informar	Suministrar al público la información balanceada de objetivos, para ayudar a entender los problemas, alternativas y soluciones adoptadas desde la institucionalidad.

Fuente: Elaboración propia basada en formulación conceptual de la Asociación Internacional para la Participación (2017).

Bajo esta óptica, que relaciona la participación con el empoderamiento de la ciudadanía, las acciones informativas son la base sobre la que se desarrolla la participación, fuente del control social. En otras palabras, para que exista una participación eficiente es necesario, aunque no suficiente, el suministro al “público” de información clara por parte de las instituciones. La información, supone una relación activa por parte de la institución, pero pasiva por parte del público, y sólo cuando éste tiene un papel activo dentro del accionar institucional, estamos en presencia de una real actividad participativa. Este nivel supone entonces que quien genere la información sabe que requiere conocer su contraparte y está dispuesto a establecer mecanismos de diálogo para identificar no solo que se informa sino fuentes y canales de comunicación para lograr un alto uso y pertinencia de lo que se divulga. Se entiende “informar” entonces no solo como el divulgar o

publicar, sino como dialogar.

Un segundo nivel de la participación, en relación con el empoderamiento, según el esquema del *spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación*, se presenta cuando la información se convierte en consulta. Al igual que en el primer nivel, es la institución la que asume el protagonismo en la gestión, pues ésta planea, decide y ejecuta, pero en este caso se cede formalmente una parte de la deliberación al público a manera de consulta frente a las decisiones tomadas al interior de la institución. El control por parte del público sigue siendo limitado, pero esta concepción le otorga una posición actuante, así sea de manera secundaria. El nivel de diálogo en este segundo nivel aumenta en el sentido que no solo se acuerda qué divulgar, sino que se pregunta acerca de qué decidir o qué tener en cuenta para la decisión. En todo caso la decisión sigue siendo competencia de quien emite la consulta y no necesariamente conlleva a un cambio en el plan de acción de dicho emisor. En estos niveles de participación el control social es igualmente limitado por tanto no incide definitivamente en lo que se va a decidir.

El tercer nivel, supone que el público se *involucra* en las acciones de la gestión institucional. Bajo esta perspectiva, sus intereses, preocupaciones y análisis son tomados en consideración como pieza fundamental para la acción institucional. El control es mayor por parte del público en relación con los dos niveles precedentes, pero la institucionalidad sigue siendo el agente rector de la acción. Sin embargo, y en ese sentido esta es una escala mayor y mejor en términos de participación y control social, es evidente que la voz del que se involucra es más permanente en la gestión y toma de decisiones y no solo se limita a la información o a la consulta. Este nivel da la posibilidad, no solo de opinar frente a la ejecución sino frente a otros momentos, como la misma planeación de la acción en tanto el “público” está involucrado de manera más permanente.

El cuarto nivel (*colaborar*) implica la distribución del ejercicio de poder, en la medida en que las decisiones son tomadas, formalmente,

en el marco de la interacción entre el público y la institución. En este sentido los ejercicios de la gestión institucional asumen como agente activo al público que tiene posibilidad de incidencia. En este caso, el público, altera o puede alterar, la toma de decisiones y las acciones de la institución en la medida que sus argumentos, al igual que los de la institución, son tenidos en cuenta no solo como una mera formalidad, sino como insumos para el diálogo y la comunicación que alteran las acciones posteriores. De manera evidente el control social es mucho mayor en la medida que el público ayuda a determinar los rumbos a seguir y no solo reacciona reactivamente ante lo decidido o formalmente ante la decisión que no se va a alterar.

Finalmente, el nivel de mayor empoderamiento supone que las acciones institucionales surgen desde escenarios deliberativos del público, el cual es un agente que toma mayor protagonismo en la gestión cuando se busca el empoderamiento ciudadano por parte de las entidades; por su parte la institución asume el papel de instrumento garante de la gestión, dado que es quien cuenta con la capacidad técnica, financiera y operativa para su desarrollo, lo cual es especialmente cierto en casos de enorme complejidad como los Servicios Públicos Domiciliarios. En este caso la relación de agente recae en la ciudadanía quien construye el marco de actuación para que el principal, o prestador del servicio, desarrolle sus disposiciones.

La siguiente tabla sintetiza la interacción particular desde la institucionalidad hacia el público. Es decir, en cada uno de estos niveles, la acción institucional identifica al “público” de manera diferenciada. Se trata de la progresiva capacidad de ejercicio de poder por parte de la ciudadanía que, por medio del control social sobre las instituciones, busca asegurar que cumplan su misión de manera oportuna, efectiva y con calidad. El aumento progresivo de la participación supone diferentes alcances que tiene el público en cada nivel, respecto a su incidencia:

Tabla 3: Acciones de la participación según nivel de incidencia

Nivel	Acción	Objetivo
5	Empoderar	Se instrumentan las decisiones tomadas por el público
4	Colaborar	Se garantiza la inserción de consejos, innovaciones y propuestas del público en las acciones de planeación
3	Involucrar	Se trabaja con el público para garantizar el reflejo de sus preocupaciones, intereses, análisis y propuestas en los ejercicios de gestión institucional.
2	Consultar	Se garantiza la información y la recepción de las preocupaciones, intereses, análisis y propuestas del público
1	Informar	Se garantiza la información al público

Fuente: Elaboración propia basada en formulación conceptual de la Asociación Internacional para la Participación (2017).

En consecuencia, esta consideración escalar de la participación en relación con el empoderamiento implica una noción progresiva de la incidencia del público en los ámbitos de la planeación, deliberación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de las instituciones. A menor participación, menor incidencia y por lo tanto menor capacidad de posicionar su control frente a la maniobra institucional, es decir, menor capacidad para garantizar el ejercicio pleno de la participación por parte de la ciudadanía que, en el caso de las sociedades enmarcadas en el Estado Social de Derecho, tiene la calidad de constituyente primario. Por lo tanto, desde la institucionalidad, cada nivel supone, no sólo la diferenciación del rol por parte del público, sino también un canal diferente de interacción con él.

En tal sentido, en cada nivel se consideran instrumentos distintos en la interacción con el público, los cuales, aunque se reducen a la concreción de la acción, son muestra de las potencialidades de dicha interacción y de las capacidades de incidencia esperada, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4: Herramientas y mecanismos de la participación según nivel de incidencia

Nivel	Acción	Herramientas y Mecanismos
5	Empoderar	Jurados ciudadanos, votaciones, delegación de decisiones
4	Colaborar	Consejos consultivos ciudadanos, construcción de consensos, toma de decisiones participativas
3	Involucrar	Talleres, votaciones deliberadas/paneles de discusión en el marco de la elección por alternativas
2	Consultar	Comentarios públicos, grupos focales, encuestas, audiencias públicas
1	Informar	Hojas de datos, páginas de internet, visitas a las oficinas

Fuente: Elaboración propia basada en la formulación conceptual de la Asociación Internacional para la Participación (2017).

Bajo este panorama del *Spectrum* de la *participación*, el empoderamiento sería el referente sobre el que se desarrolla el concepto del control social en el marco de la planeación participativa. Al tratarse de un esquema idóneo con fines puramente teóricos, requiere de la concreción de herramientas, mecanismos y canales para su desarrollo, si bien su desenvolvimiento se determina bajo la premisa de una acción constante por parte del público en relación con la institucionalidad.

En este sentido, existe una premisa de diálogo que define el control social dentro de la gestión pública participativa: *no puede haber control efectivo si no hay incidencia en lo que se controla*. Por ello, el control por parte del público es equivalente a su participación transversal en todo el ciclo de la gestión pública e institucional.

B. Escalas del control social

El control social se encuentra directamente relacionado con los

procesos de participación en el marco de la gestión institucional; su desarrollo y dinámica depende de la incidencia del “público” en los momentos y escenarios de la gestión institucional, de ahí que el control ejercido por parte de la ciudadanía pueda comprenderse desde diferentes puntos de vista, según sea la importancia que se le brinde al empoderamiento ciudadano y la flexibilidad que se le otorgue a la incidencia del público en la gestión.

En este sentido, existe en la literatura referente a la participación ciudadana, dos tipos de concepciones frente a lo que significa el control social. De una parte, la noción relativa al control generado desde la externalidad, en la cual el público es veedor y evaluador de la acción institucional con posterioridad a lo decidido o ejecutado. De la otra, una visión centrada en el empoderamiento, que supone el control social como inclusión del público en la gestión institucional, es decir, permitir su incidencia, como agente demandante del cumplimiento de la misionalidad institucional, en las acciones relativas a la planeación, la deliberación, la ejecución y la evaluación. Ambas concepciones se describirán en los siguientes apartados.

Veeduría y control Social

Existe una parte de la literatura ligada al control social que lo relaciona con los conceptos de vigilancia, evaluación, control del uso y rendición de cuentas de la gestión pública. Este planteamiento liga al control social exclusivamente con acciones relacionadas con la veeduría del accionar institucional y, por tanto, supone una acción generada desde la externalidad por parte de la ciudadanía, que tiene una posición privilegiada dentro de la evaluación, en lo referente a la actuación misma de la institucionalidad.

Las interpretaciones del control social, ligadas a las actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción, centran su atención en los mecanismos informacionales. Así, siguiendo a Bellver y Kaufman (2005), para este tipo de enfoques,

el centro de atención del control social se ubica en la facilidad de acceso que la ciudadanía tiene a la información de la gestión institucional, lo cual se traduce en una cualificación de las acciones relacionadas con la “rendición de cuentas” propia de las entidades.

Esta noción del control, centrada en la transparencia en la información, parte de un principio fundamental para la acción y gestión pública, a saber, que mientras más públicos sean los actos del Estado y las instituciones, estos se dotarán de mayor legitimidad. Sin embargo, justamente allí se expresa la limitación de esta noción, dado que desprende la actuación de la ciudadanía, la cual queda relativamente inerte frente al actuar institucional, en aquellos escenarios relativos a la planeación, deliberación, ejecución, monitoreo y evaluación; pues la sola información no resulta suficiente para ejercer control efectivo de la acción de la institución.

Bajo esta óptica, el control social queda sometido a las lógicas similares (la de evaluación), tendientemente *ex post*, es decir, a una evaluación generada después de la acción. Desde una postura crítica, con esta concepción el control social puede ser mitigado y condicionado, dado que la institucionalidad puede centrarse en mecanismos de auto-legitimación, al centrar su relación con la ciudadanía en rendir cuentas de sus resultados, sin que se delegue la posibilidad de que el público considere las diferentes dimensiones que encarna la gestión pública durante todo su desarrollo.

De esta manera, el control social se limita a una plataforma ligada a la construcción de consensos, gestados desde la institucionalidad frente a una actuación ya realizada; lo cual limita significativamente el ejercicio de la ciudadanía en los ejercicios de control sobre las acciones encaminadas al cumplimiento de las misiones institucionales en relación con sus obligaciones, deberes y derechos. En tal sentido, el control social recae exclusivamente en los resultados de la acción, lo que tiende a focalizar la atención de la participación en las acciones relativas a las quejas, reclamos o satisfacciones de la ciudadanía frente al actuar institucional y no frente a al desarrollo estratégico de

la acción institucional.

Para superar estas limitaciones, se debe considerar que la interacción entre la ciudadanía y las instituciones depende de la brecha del conocimiento efectivo de la administración de los recursos a la que pueda acceder el “público”. Para lograr un efectivo control social, desde esta óptica, es necesario que en los escenarios en los que se socializan los resultados de la acción institucional (como son los de rendición de cuentas), se disponga de contenidos amplios y transparentes de información, de tal forma que se logre una retroalimentación clara y efectiva entre las instituciones y la ciudadanía y, por ende, un mayor empoderamiento de esta última en su ejercicio legítimo de control social.

Como se expresaba, el punto central en este escenario es la información, lo cual supone el primer grado de participación y por tanto de control social, en la gestión de las instituciones. Frente a la generación de información es importante advertir que un ejercicio de control y participación debe suponer qué se discute, no solo qué se divulga sino a través de qué medio, con qué oportunidad y con qué alcance. Los canales electrónicos y virtuales pueden ayudar en este propósito, pero no son garantía que la construcción de la información pertinente sea de más alto impacto, uso y reflexión por parte de los ciudadanos, pero sí puede dar la sensación de transparencia y divulgación plena como una estrategia de legitimación institucional.

A mayor información, formación y cualificación, el público puede lograr mayores niveles de consideración crítica de la estructura, fines, objetivos, metas, condiciones y características de la gestión institucional. Con ello, el control social suele facilitar la consecución de avales, y en caso de generarse en el marco de la actuación y no a *posteriori*, promover la retroalimentación, fortalecer los consensos frente a la gestión e incidir para el redireccionamiento de las acciones que generan conflicto. De ser así, este control social, en la medida que sea permanente en la acción, puede considerarse como mecanismo de incidencia de la ciudadanía.

El hecho de que la acción del control social se entienda exclusivamente como acciones de veeduría y la vigilancia no supone, sin embargo, una labor simple sin mayor complejidad. Por el contrario, la vigilancia y veeduría ciudadanas, puede ser la noción sobre la cual descansa una concepción más sistémica del control social en la medida en que ésta debe cubrir de manera transversal los procesos de la gestión institucional, de tal manera que pueda incidir en las diferentes etapas de la gestión pública. En tal sentido, resulta fundamental desarrollar los elementos generales que suponen estas etapas, las cuales son ineludibles para precisar el concepto de control social aquí abordado.

La rendición de cuentas como escenario de control social

En efecto, bajo este estandarte, se desarrolla el concepto de *accountability*, que se remite a la acción de las organizaciones a involucrar a grupos sociales que resultan centrales dentro de los intereses de su acción o “grupos de interés”. Este proceso de involucramiento se enfoca en identificar, comprender y responder a los temas y preocupaciones referentes a la sostenibilidad de la acción institucional de las organizaciones. Por lo tanto, obliga a informar, explicar y dar respuesta a los “grupos de interés” sobre las decisiones, las acciones y el desempeño, lo cual por lo menos supone generar relacionamiento entre el público y las concepciones en que una organización gobierna, formula su estrategia y gestiona sus elementos dentro de la planeación (ISEA, 2003).

Para que esta concepción de *accountability* se logre, requiere una intensificación de las relaciones entre la institucionalidad y público, basada en los principios básicos de inclusividad, relevancia y capacidad de respuesta. Son en conjunto, una concepción de apertura de las acciones institucionales al público, en el que se buscan elementos estratégicos de acción en los que concuerden los grupos de interés y las instituciones, para que pueda existir una interacción

en cuanto a las decisiones, acciones y desempeño relacionado con aquellos asuntos que se identifican como relevantes.

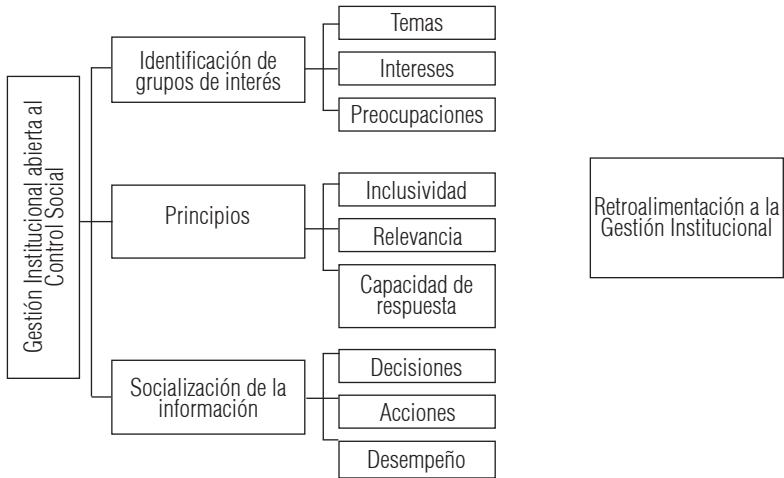
En un escenario óptimo de esta concepción del *accountability*, entendido éste como un escenario dispuesto a la generación de información transparente dentro de las dimensiones del control social, se asume que las instituciones establecen una estrategia basada en asuntos y preocupaciones de los grupos de interés y que se cimienta en el entendimiento exhaustivo y equilibrado de su acción con relación a dichos grupos. Por lo tanto, la generación de información basada en principios de transparencia supone que se generen procesos de divulgación de la información sobre su estrategia, objetivos, normas y desempeño, de tal suerte que la institución logre que, por medio del control social, se consiga la capacidad efectiva de poder gestionar y evaluar su estrategia y el desempeño relacionado (Rodríguez, 2012).

Esta visión basada en la información, no obstante, ha demostrado las posibilidades de un relativo empoderamiento con alcances importantes dentro de la relación del “público”, como ente de control, sobre la acción de las instituciones. En efecto, a partir de la sistematización de estos esfuerzos de regulación por medio del acceso a la información, se permitió, desde la década de los 60 y 70, la construcción de lo que se denominaría como “cuentas en las sombras” de las cuales resultan análisis independientes y paralelos a los generados por las instituciones, que permiten miradas más críticas por parte de la ciudadanía frente a la actuación y ejecución institucional.

La expresión “cuentas en las sombras” supone que un tercero, externo a la institución y sus decisiones, examina de forma rigurosa la manera cómo los recursos han podido ser utilizados (discusión relevante frente a temas como corrupción y mal manejo de recursos) y los efectos que las decisiones han producido, normalmente en ámbitos sociales, pero especialmente ambientales, cuando se involucran recursos naturales como el agua. En todo caso, aunque hay una mayor participación y control del ciudadano, es evidente que este se hace al margen de los escenarios en los que se toman decisiones y solo logran cuestionar

las estrategias de legitimación de la entidad, sin alterar, o al menos de manera significativa, su plan de acción.

Ilustración 2: Gestión Institucional abierta al Control Social



Fuente: Elaboración Propia. Esquema de ejemplificación de los elementos dispuestos a cómo las organizaciones disponen sus instancias y políticas para facilitar el ejercicio pleno del control social por parte de la ciudadanía desde las concepciones del *accountability*.

Igualmente, los enfoques sobre los que se desarrolla la noción de *accountability*, están centrados en la vigilancia y la rendición de cuentas, tienden a soportarse en tres pilares de la acción, los cuales son: la información, la justificación y el castigo (Rodríguez, 2011). Por tanto, desde el abordaje de la esfera pública, se demanda en este aspecto que la institución informe sobre sus decisiones, de manera que el público pueda ingresar dentro de la dimensión informativa; igualmente se demanda la explicación de las decisiones, invocando a la razón y se busca que el público pueda ingresar a la dimensión argumentativa para justificar el ejercicio de poder (Maravall, 1999). Ambos elementos suponen el ejercicio de responsabilidad recíproca,

que soporta el actuar de este enfoque del control social.

Esta idea en torno a la responsabilidad institucional, fortalece la idea de la rendición de cuentas como uno de los ejes sobre los cuales se puede ejercer el control social, como se ha entendido hasta acá, en la medida que supone un ejercicio de control plural, que se opone a las lógicas monolíticas y unilaterales de poder (Schedler, 2008) y que implica que la institución debe responder por las acciones pasadas e incluso futuras, en cuanto el control se ejerce en los diversos momentos de la gestión institucional.

Dicha concepción, implica la participación activa del público en los asuntos a los que se convoca desde la institucionalidad o desde terceros, como el caso del Estado bajo la figura de superintendencias. En la medida que dicho público tiene interiorizada la responsabilidad de la participación, disminuye la brecha entre los intereses de la institucionalidad y la propia ciudadanía, favoreciendo la relación servidor – público, lo cual facilita la disminución de los factores que posibilitan el conflicto, siempre que los resultados de la vigilancia, la veeduría y la evaluación repercutan en las acciones de las instituciones, por lo que debe existir una coherencia entre la gestión de la información, la coherencia de la justificación y la capacidad del castigo en el marco de la interacción público-institución, en el marco de la efectividad de la capacidad de respuesta al control social.

La participación, como forma de ejercer el control social

Tradicionalmente, los entes gubernamentales y los estamentos estatales monopolizaban la acción de la gestión pública; sin embargo, el creciente interés de los grupos civiles organizados, implicaron un posicionamiento civil, en el cual la esfera pública, como se aseveró, resultó ser un escenario que trasciende lo puramente gubernamental, lo cual es especialmente cierto cuando se trata de las discusiones en torno a las condiciones locales de los sujetos. En efecto, el posicionamiento del espacio local ha ejercido una constante lucha

hacia la descentralización en búsqueda de fortalecer la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Considerada en abstracto, la participación ciudadana indica el grado de capacidad de movilización desde la ciudadanía, en el marco de un escenario que pretende ser democrático, dada una situación concreta de la dinámica social (Alberich, 2006). Así:

La participación ciudadana es la relación de los vecinos/ ciudadanos con los poderes públicos, relación que les permite controlar el ejercicio del poder por sus representantes, con el fin de impedir, o al menos limitar, los posibles errores, excesos y arbitrariedades que éstos o sus delegados cometan en ese ejercicio, promover el ajuste del ejercicio del poder a sus intereses y hacer llegar sus demandas y reivindicaciones al poder poniendo los medios a su alcance para que sean satisfechas.

Bajo este concepto, Arnstein (1969) plantea el esquema que se asemeja a una escalera de la participación, en la cual, siguiendo los esquemas de empoderamiento previamente descritos, existen diversos niveles de injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, de tal forma que los peldaños más bajos, representan los niveles de menor incidencia en las decisiones institucionales y, en contraposición, los más altos representan los de mayor incidencia. Dicho planteamiento se resume en la ilustración 3.

Esta escalera indica tres grados de interacción, que amplían el posicionamiento de intereses previamente descrito. El primer momento de la escalera, la “no participación”, supone, por una parte, el posible desinterés o desmotivación de la ciudadanía para involucrarse en estos procesos de participación, posiblemente por falta de confianza o, por la otra, una acción coercitiva e impositiva de la institucionalidad, en el cual la participación se anula o se limita al convencimiento, la manipulación y la sumisión del “público” a designios generados desde entes institucionales.

La segunda zona de la escalera se denomina *participación simbólica*, y se relaciona con los conceptos previamente descritos de consulta e involucramiento. En ella, existirían tres objetivos o peldaños, a saber: el apaciguamiento, la información y la consulta. Se trata de escenarios en los que se asciende a niveles en los que se le permite al público escuchar y comentar. No obstante, bajo esas condiciones, la ciudadanía carece de poder para asegurarse de que sus planteamientos incidan en la planeación.

Ilustración 3: Esquema de Interpretación de la Incidencia de la participación en las decisiones.



Fuente: Elaboración propia, basada en esquema de Guillen, Sáenz y Castillo (2009); referente a los conceptos de Arnestein (1969).

Ejemplos de las prácticas realizadas en esta sección de la escala, son los foros consultivos, comités vecinales, audiencias públicas y otra serie de escenarios en los que se conciben diversos modos y mecanismos de participación interactiva. Esta representación, resulta relevante si se contrasta con aquellas concepciones de control social centradas en la veeduría y la evaluación, puesto que en este tipo de planteamientos la variable central sobre la que se considera efectivo el control es la información; en oposición, esta visión ligada

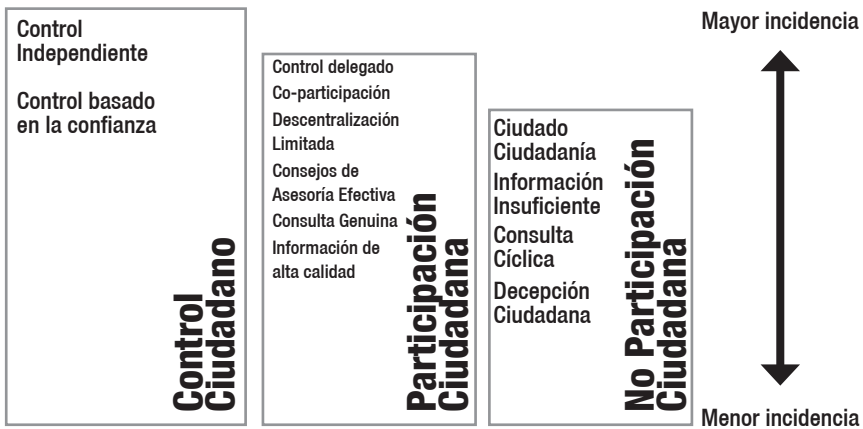
al empoderamiento y la incidencia identifica en la información un requisito mas no un satisfactor del control por parte del público. Así, un control centrado en la información haría las veces de participación simbólica, más cercana al apaciguamiento que al control ciudadano.

La zona más alta de la escalera, es decir, aquel donde la participación tiene mayor incidencia se denomina en el esquema como “poder ciudadano”. Éste se remite a los conceptos de colaborar y empoderar en la conceptualización previamente descrita y se compone de los tres peldaños que representan mayor incidencia, a saber: la coparticipación, el poder delegado y el control ciudadano. En un escenario que responda a esta situación, la ciudadanía participa en la toma de decisiones mediante situaciones que promueven el acuerdo y la negociación en primera instancia.

Su cúspide se representa en la auténtica delegación o subsidiaridad del ejercicio de poder, que supone que el público asume la responsabilidad de ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de incidir en el desarrollo de los programas y proyectos, así como de facilitar el cumplimiento misional de las instituciones.

A partir de los desarrollos de la participación local, y de las potencialidades generadas en su consecución, Hambleton y Hogget (1994) plantearon una nueva versión del planteamiento de Arnstein (1969), previamente descrito, para tomar en cuenta muchas nuevas formas de participación ciudadana. Estos autores han construido teóricamente una escalera de doce escenarios o peldaños, que se subdivide en tres áreas que representan situaciones distintas de la incidencia de la participación. Este esquema profundiza la idea del control desde la ciudadanía como el resultado de la mayor incidencia de la participación, siguiendo esta estructura:

Ilustración 4: Esquema ampliado de la incidencia de la participación en las decisiones.



Fuente: Elaboración propia, basada en esquema de Guillen, A et al (2009); basado en los conceptos de Arnesteín (1969)

De esta manera se contempla una situación de participación nula, en donde por lo general se recurre a prácticas como la exclusividad en la propaganda e información. La participación ciudadana, aparece en el segundo momento, e igual que el planteamiento anterior, se agrupan los comités de consulta, descentralización limitada del proceso de decisión, información valiosa, entre otros tipos de herramientas. En la cúspide, igualmente se plantea la idea del control social o “control ciudadano” donde los niveles de autonomía y decisión se otorgan considerablemente al público.

Resulta particularmente destacable, en este caso, que el área de mayor incidencia es denominada de control ciudadano. Éste está compuesto por dos peldaños que, a saber son: Control basado en la confianza y Control independiente; en estos peldaños se encuentra la manifestación idónea de la sociedad civil, en sus diversas formas de asociación, las ONG, movimientos de protesta, entre otros. En

tal sentido, se asume al público no solamente con mayor incidencia en la acción institucional, sino abierto a las diferentes formas de manifestación de la acción colectiva.

La participación en esta área es autónoma y logra tener un control y poder de decisión en su máxima expresión. Esta situación, sin embargo, no repara en el hecho de que en la participación ciudadana no existe un control total, ni decisiones unilaterales, ya que estas buscarán una deliberación y negociación con la autoridad competente.

Por esta razón, el planteamiento de Brager y Specht (1973), centra su atención en las formas de interacción entre el público y la institucionalidad. Esta noción es presentada en un continuum bidireccional en donde se pone de manifiesto el papel que desempeña cada uno de estos actores, los cuales van aumentando su involucramiento por medio de seis etapas, evitando así caer en una abstracción bastante general de lo que supone la acción del control social, que lo relaciona exclusivamente con la delegación del poder. Este planteamiento se resume en la Tabla 5.

Bajo esta concepción de la planeación participativa, la rendición de cuentas y los mecanismos de veeduría, son intrínsecos a la acción constante de incidencia por parte del público. La información se relega al escalón más bajo de la participación, mientras que se asume al público como agente protagonista en la situación de mayor incidencia, haciendo de la institucionalidad un agente técnico. Bajo esta óptica, se ratifica la noción del control social como punta de lanza de la participación ciudadana, en la medida que hay una efectiva incidencia y dominio de la planeación por parte de un público autónomo.

Tabla 5: Tipos de Interacción Institución-Público según nivel de incidencia de la participación.

Grado o nivel	Rol / Actividad Participante	Descripción
Elevado	Ejerce Control	La institución se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre los objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar
	Ejerce Control por delegación	La Institución identifica y presenta el problema de la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan de acción aceptable para las partes.
	Planificación Conjunta	La Institución presenta un plan sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La institución presenta un plan e invita al público a aportar propuestas y consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
Bajo	Es Objeto de Consulta	La institución intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.
Nulo	Es Receptor de Información	La institución elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia basada en los planteamientos de sobre los niveles de incidencia ciudadana Brager y Specht (1973)

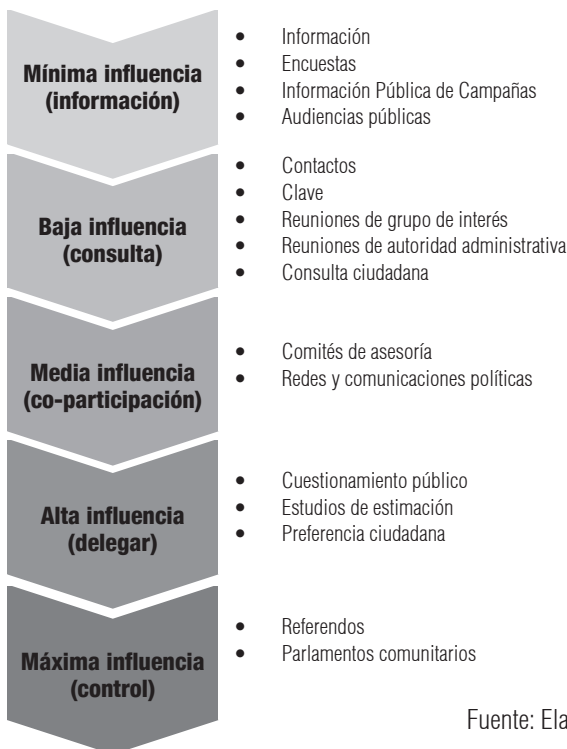
De manera similar, Shand y Arnberg (1996) proponen la escala de la participación, presentándola como un continuum potencializado, que va desde los niveles de mínima influencia a máxima influencia, centrados igualmente en la información, hasta la planificación

conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación. En este alto grado de influencia se centra el concepto de control.

En este caso, se identifica la relación de una mayor o menor influencia de la participación, no solamente por el tipo de objetivo generado en la interacción de los agentes participantes, sino también en las herramientas que se utilizan como vía para la canalización de la participación. Esta característica del planteamiento permite identificar las formas sobre las cuales se puede llevar al plano de lo concreto los mecanismos de participación.

De esta manera, las figuras de comités de asesoría, los estudios de estimación ciudadana, los referendos y parlamentos comunitarios, aparecen como figuras deseables para facilitar el control efectivo.

Ilustración 5. Mecanismos de Participación según nivel de Incidencia



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, existe un vínculo estrecho entre los niveles de incidencia de la participación ciudadana y el control social por parte del público. Este vínculo se resume en las potencialidades efectivas que adquiere la ciudadanía cuando toma partido dentro de las decisiones, planteamientos y ejecuciones ligadas a la planeación institucional. En tal sentido, el control social es el resultado del empoderamiento del público frente al actuar institucional, y no “exclusivamente el mecanismo por el cual se ejerce vigilancia a dicha actuación”. Por lo cual, su conceptualización debería atender a las formas en que la ciudadanía se involucra en cada etapa de la gestión institucional de las organizaciones y entidades públicas.

No obstante, a pesar del protagonismo que se le da al público en este tipo de propuestas teóricas, sigue existiendo un vacío que debe ser subsanado en los momentos propositivos del ejercicio del control social, a saber, la consideración abstracta de la ciudadanía, que desconoce las desigualdades existentes entre los miembros de la sociedad y que se traduce en obstáculos para la efectiva participación del grueso de la población, dadas las relaciones de poder y las carencias existentes en diferentes planos de las colectividades.

C. Las escalas del control social en servicios públicos: algunos ejemplos internacionales.

Transparencia, gestión y rendición de cuentas

Los acuerdos internacionales, referentes al ejercicio de las empresas de servicios públicos, suponen la responsabilidad de las mismas frente a su impacto sobre las comunidades y poblaciones. Bajo este derrotero, se exige que las acciones empresariales sean transparentes en una serie de áreas cruciales en relación con la prestación de los servicios públicos, especialmente en temas vitales como el de suministro de agua.

La transparencia, en este sentido, se concibe como la responsabilidad

para proporcionar información exacta, regular y actualizada a sus clientes sobre cuestiones tales como el cumplimiento de las normas de calidad del agua, o cambios en los arreglos institucionales, que incluyen, por ejemplo, decisiones sobre la introducción de un nuevo modelo de gestión.

En el caso europeo y progresivamente en Latinoamérica, el concepto de transparencia se ha centrado especialmente en el reconocimiento creciente de que la rendición de cuentas de Servicios Acueducto y Alcantarillado no puede limitarse a proporcionar información a los clientes.

Así por ejemplo, en el marco de la Unión Europea, durante las negociaciones sobre la Directiva Marco del Agua, se reconoció que una gestión sostenible y democrática del agua, incluida servicios de acueducto y alcantarillado, requiere una ciudadanía activa y no meramente pasiva, lo que implica el desarrollo de una cultura de diálogo, negociación, subsidiariedad y fortalecimiento institucional (CE, 2000) En este sentido, las empresas de servicios públicos de servicios de acueducto y alcantarillado han utilizado normalmente el término uso del Responsabilidad Social del agua o consumidores, mientras que más recientemente se ha introducido el término cliente, reflejando cambios en el entorno institucional (Korhonen y Seppala, 2004 citados por Lozano, Albareda, Ysa, Roscher y Marcuccio 2005).

Gestión pública y Delegación

Uno de los casos más exitosos de control social en Brasil corresponde a liderado por el Gobierno local de Porto Alegre (con 0,5 millones de personas). En esta ciudad, los servicios de acueducto y alcantarillado son proporcionados por el Departamento Municipal de Agua y Alcantarillado (DMAE), siendo el mayor proveedor local de servicios de acueducto y alcantarillado en Brasil. En la actualidad, el Gobierno municipal de Porto Alegre es bien conocido por su uso del presupuesto participativo y otras reformas democráticas, que han sido

incluso elogiadas por el Banco Mundial como un ejemplo de políticas públicas sólidas y de gestión de los recursos esenciales.

La ciudad de Alagoinhas (140.000 habitantes) en el noreste de Brasil y Santo André (670.000 habitantes) en la región industrial alrededor de Sao Paulo, son un escenario caracterizado por una significativa cantidad de carencias de su población, pero allí se generaron también buenos ejemplos de la exitosa organización y operación del Gobierno local de servicios de acueducto y alcantarillado destacada.

El caso brasileño muestra que los servicios públicos de agua pueden lograr el acceso universal incluso en condiciones socioeconómicas muy difíciles. Se identificó una fuerte voluntad política y la implementación de mecanismos que permitieran la participación ciudadana y el “control social” sobre el proceso, lo que ayudó a explicar el éxito de los Gobiernos locales en la ejecución de servicios de acueducto y alcantarillado. En muchos casos, las empresas municipales de servicios de agua y saneamiento están subcontratando cada vez más las actividades de planificación y diseño, construcción y mantenimiento al sector privado.

En general se ha ido consolidado un esquema de cooperación público-privado, en el que el núcleo de operaciones es realizado por las empresas de servicios públicos municipales y la operación central se contrata al sector privado. Como eje de la gestión, sin embargo, se consolida la propiedad del Gobierno local y la división entre operaciones básicas y no básicas. La función de esta gestión es la operatividad efectiva de las básicas de las utilidades de Servicios Públicos Domiciliarios, asumida en términos de planeación por el Gobierno local. Las operaciones básicas consisten en particular en la estrategia y la gestión, la contratación externa es basada en licitaciones competitivas y la administración general de los sistemas.

Movilización social y acceso al servicio

Uno de los casos más emblemáticos relacionados con los procesos de

movilización social frente a las dinámicas y gestión de los recursos, se presentó en Cochabamba, Bolivia, a comienzos del presente siglo, en un fenómeno que se conoció como la “Guerra del Agua”.

Los Gobiernos de turno buscaron en la banca multilateral un proceso de refinanciación para la prestación de servicios públicos, especialmente el relacionado con el recurso hídrico. Por direccionamiento del Banco Mundial la prestación de servicios fue privatizada; en 1999, la multinacional Bechtel, de capital norteamericano, firmó un acuerdo con el entonces presidente Hugo Banzer, para hacerse cargo de la prestación del servicio de agua doméstica. Este proceso de privatización se sumaba al ya realizado nacionalmente, frente a las empresas de petróleo, las líneas aéreas, los ferrocarriles, las empresas de electricidad y de telecomunicaciones. Todos estos se habían generado como resultado de las medidas de presión de la banca multilateral para el pago de las deudas que tenía el país andino.

Pero en el caso de Bechtel, para el recurso del agua, el proceso de privatización incluía el agua lluvia, en la medida que el contrato firmado por la multinacional y el Gobierno prohibía a los usuarios y pobladores en general, acumular el agua proveniente de las precipitaciones.

Así, se permitió que legalmente la empresa y solo la empresa, pudiera apropiarse del agua lluvia, la cual posteriormente podía vender el mercado en una lógica evidentemente monopólica. Esta situación supuso un empeoramiento sistemático de las condiciones de vida de la población de Cochabamba, al incrementarse los costos básicos de manutención, en efecto, para muchos pobladores que tenían ingresos cercanos a los dos dólares diarios, se vieron obligados a gastar alrededor de un cuarto de los mismos en el suministro básico de agua. Esta situación generó un malestar generalizado que pronto se convertiría en movilización social con aires de protesta.

Para los primeros años del presente siglo, bajo la consigna de “El agua es nuestra, carajo”, una gran parte de la población cochabambina protestó de manera contundente ante las situaciones que suponía la

privatización del líquido vital. Dichas protestas fueron duramente reprimidas por el Estado boliviano. La situación de violencia fue escalando rápidamente, lo que generó centenas de heridos y por lo menos seis víctimas mortales.

Los alzamientos condujeron a un proceso de desestabilización estatal, lo que llevó a la renuncia de las administraciones locales y el acuartelamiento de la fuerza pública, siendo en la práctica el cabildo popular quien orientó las transformaciones respecto a la situación de caos generada por el conflicto. Así, se instaura una democracia real de facto, que ente otros temas, dio paso a la reapertura de la empresa pública del agua, y con ello a condiciones de mayor accesibilidad al recurso para la mayoría de la población.

Esta experiencia, es ejemplo de una forma de control social, desligado de los canales formales de participación y por ello tendiente al conflicto. Denota un ámbito de participación autónoma por parte de la ciudadanía, en la cual el sujeto que ejerce el control es el grueso de la población cuyo origen es la acción colectiva de movilización, con enorme incidencia y capacidad de decisión.

Cobertura y cooperativismo

Las cooperativas por agua de propiedad de los usuarios y/o administradas en gran parte por ellas, son una opción para organizar los servicios de agua, especialmente en las zonas rurales. Finlandia tiene una larga tradición de cooperativas de agua donde los usuarios son los propietarios y tomadores de decisiones, que han operado exitosamente en zonas rurales y urbanas más pequeñas durante décadas (Katko, 1992, citado por Water 2012).

Según Takala (2007, citado por Water 2012), hay unas 1500 asociaciones de agua y aguas residuales de este tipo en Finlandia. Estos sistemas, de propiedad de los usuarios, suelen ser rurales y pequeños en comparación con los servicios municipales de abastecimiento de agua, mientras que algunos de ellos pueden suministrar hasta 10.000

personas. La formación de una cooperativa de agua requiere un promotor o Ignidor (Katko 1994, citado por Water 2012), un consejo de administración y consumidores / miembros.

Normalmente, una cooperativa necesita un agente activo que inicie el proyecto y que a menudo esté involucrado en la gestión del sistema. Progresivamente estas iniciativas de cooperativas de agua han obtenido el apoyo financiero del Gobierno y las municipalidades. Sin embargo, la principal responsabilidad recae en la propia cooperativa. Aunque algunas de las cooperativas finlandesas de agua han sido disueltas o fusionadas con obras más grandes, también se han establecido nuevas asociaciones de agua en las zonas escasamente pobladas desde los años noventa, últimamente también para el saneamiento.

En los municipios, hoy en día se ejecutan sobre una base comercial, mientras que las cooperativas más pequeñas y nuevas en las zonas rurales dependen más del apoyo externo. Teniendo en cuenta el futuro, es posible que las asociaciones proporcionen servicios adecuados de agua y saneamiento de manera independiente, en cooperación con otras asociaciones o abastecimientos de agua municipales, o que dependan de la compra de servicios del sector privado. Una alternativa es combinar las obras de agua en entidades más grandes, no obstante, todas las opciones factibles deberían considerarse en la toma de decisiones (Water time 2005, citado por Water 2012). En cuanto a los otros países nórdicos, Dinamarca cuenta con unas 2.500 cooperativas de agua, mientras que Noruega y Suecia formalmente carecen de ellas.

Evaluación social de la calidad

Las investigaciones, informes y discursos, tanto en el espacio académico como en el político, han puesto énfasis en mostrar cifras, porcentajes y curvas de ascenso o descenso de los indicadores de acceso y calidad del agua. La evaluación basada en meros resultados ha llevado a la identificación del logro de metas cuantificables, número de participantes, número de conexiones lícitas y clandestinas, pero no

ha logrado la comprensión de las dinámicas internas y externas de las organizaciones.

Pocas veces se ha puesto en evidencia los procesos que se desarrollan en cada una de esas formas de provisión del servicio, sus fortalezas, debilidades y posibilidades. Actualmente, hay una tendencia creciente en Latinoamérica por promover la participación de los ciudadanos en diversos espacios públicos y privados, pero pocas veces se estudian las prácticas participativas en sí mismas. El discurso de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas sea en su diseño, implementación o en su evaluación, ha ido tomando mucha fuerza. Sin embargo, quedan en el olvido preguntas sobre ¿Cómo funcionan las organizaciones sociales? ¿Cómo se relacionan los actores? ¿Qué logran a través de los procesos participativos en programas sociales? ¿Qué capacidades se desarrollan y se necesitan para lograr esos resultados que solemos evaluar y estudiar?

Las prácticas de gerencia tienen en la interacción e intervención de los ciudadanos un elemento central, dando lugar a formas distintas de organización, quizá más complejas, más ricas, más desafiantes, que van redefiniendo las prácticas gerenciales públicas, haciéndolas más próximas a lo que se denomina actualmente prácticas de gerencia social.

Dichas prácticas de gerencia con las poblaciones han permitido a un grupo de ciudadanos aprender e “innovar” en una variedad de aspectos a través de un proceso participativo de control de gestión. Un caso significativo en este respecto es el desarrollado en diferentes zonas de Lima. El control social en este caso particular en un sistema de vigilancia ciudadana de la calidad del agua provista por camiones-cisterna ha sido resaltable a este respecto. La experiencia permitió a la comunidad desarrollar capacidades técnicas, de conocimiento especializado, que permite la realización de la función específica de valoración de la calidad de agua transportada por este mecanismo de camiones.

Comisiones de usuarios

Las comisiones de usuarios son un mecanismo de participación a través del cual un grupo de consumidores se incorpora a la agencia reguladora, incidiendo directamente sobre el proceso de formulación de política de la misma. Estas comisiones pueden considerar y pronunciarse sobre cualquier tema que estimen conveniente para la defensa de intereses de los consumidores del servicio, emitiendo opinión fundada para presentar ante el directorio del organismo de control.

De un país a otro varía el nivel de incidencia, resaltando el caso la Agencia Estatal de Regulación de Servicios Públicos Delegados de Río Grande do Sul en Brasil. Posee siete miembros en su Consejo Superior, dos de los cuales son representantes de los consumidores. A diferencia de Colombia donde esta comisión es consultiva a la misma comisión de expertos.

Adicionalmente, la tendencia es que las comisiones de regulación cuenten con mecanismos expeditos para entregar toda la información disponible para los clientes de una forma sencilla entendible y suficiente. Ofreciendo canales independientes para suministrar información a usuarios del servicio público.

Promoción institucional para el control social

Algunos de los ejemplos más importantes en el marco latinoamericano, respecto al desarrollo de los procesos de control social, son producto de las acciones generadas desde la institucionalidad. Se trata de procesos generados por posicionamientos políticos donde la participación y la legitimidad de la acción pública frente al ciudadano se convierten en elementos nodales de acción. Estos son algunos de los ejemplos relativos a tales iniciativas, con origen institucional e importantes niveles de incidencia en el ámbito público:

En Ecuador, la institución encargada de generar acciones de control

social fue el Ministerio de Bienestar Social, quien bajo la dirección del primer ministro indígena de Ecuador, ejecutó un proyecto piloto de veedurías sociales en determinadas zonas de la sierra ecuatoriana, buscando desarrollar un modelo de participación ciudadana entre las comunidades en pro del control de la gestión de sus servicios, la experiencia fue sistematizada buscando que el modelo luego pudiera ser enriquecido y compartido entre otros actores.

El proyecto inició con implementación de veedurías sociales y un sistema de rendición de cuentas institucional, para lo cual se organizó a las comunidades de manera que conformarán comisiones de control, integradas por representantes elegidos por ellos mismos que trabajarán en beneficio de la colectividad, facultando a los veedores para solicitar información y ejercer funciones de control y denuncia de las diferentes irregularidades detectadas.

El proyecto piloto buscó formar a la comunidad frente a cómo actuar, investigar y ejercer su derecho al control social, esto incluyó capacitaciones sobre los procedimientos para interponer denuncias y peticiones, de igual manera se brindó información relacionada con las instituciones facultadas para recibir reclamaciones y los recursos institucionales de los cuales goza el ciudadano para tramitar las solicitudes, frente a aspectos como la calidad de los servicios, su oportunidad y eficiencia, la atención al cliente y la prevención o denuncia de actos de corrupción.

Programas de mejoramiento de la gestión (PMG)

En Chile, a partir de la legislación, se crea un programa de mejoramiento y control social de la gestión global de las entidades públicas del país. La ley 19.553 de 1998 asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios, siendo transversal para toda la administración pública en Chile.

La verificación de la institucionalidad de los incentivos está a cargo de un comité conformado por los ministros de Interior, Hacienda y

Secretaría general de la presidencia, quienes aprueban y evalúan los compromisos de las empresas de servicios, y premian mediante un incentivo monetario a las instituciones que alcanzaran un grado de cumplimiento igual o superior al 90 % de los objetivos anuales comprometidos, y un incentivo menor si el cumplimiento fuere igual o superior a 75 % e inferior a 90 %.

Según Gerardo Uña, consultor del Banco Mundial, para el 2008 el 68 % de los participantes del PMG opinó que el programa ha contribuido a incrementar la eficiencia de los servicios, al incorporar estándares de calidad comunes, además ha contribuido a dar impulso y mayor relevancia en el desarrollo de las áreas de gestión del servicio.

Nuevas tecnologías para la fiscalización social

Los aumentos en la accesibilidad a plataformas digitales y nuevas tecnologías, así como el uso frecuente de aplicaciones móviles han permitido la consolidación de nuevas alternativas y mecanismos simples de participación. Es por ello, que la organización civil sin ánimo de lucro Transparencia por Venezuela, dedicada a combatir actos de corrupción, lanzó la plataforma “Dilo aquí” con el fin de prestar asesoría legal a las víctimas y testigos de la corrupción, visibilizando los diferentes casos de corrupción que evidencian los ciudadanos, de forma que estos sean un vehículo para presentar las denuncias correspondientes de manera activa.

La aplicación puede ser descargada de manera gratuita y cuenta con lenguajes accesibles para los distintos usuarios facilitando su implementación, además, permite adjuntar fotografías, videos y notas que sirvan para respaldar la denuncia. Una vez realizada la denuncia, se asigna un número de caso, con el cual se puede hacer seguimiento, garantizando la confidencialidad de los mismos. La aplicación ha recibido más de 1.700 denuncias y ha cerrado más de 100 casos, dada su efectividad e innovación, la plataforma ha sido replicada en países como Honduras y Guatemala.

Brigadas anticorrupción

Las Brigadas anticorrupción surgen en Perú por iniciativa de la ONG Proética, dedicada exclusivamente a la lucha contra la corrupción, como un ejercicio de veeduría ciudadana mediante la evaluación y vigilancia de la gestión pública. El objetivo de esta iniciativa ha sido disminuir la desconfianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y aumentar el empoderamiento de la ciudadanía para ejercer sus derechos.

Los brigadistas son los encargados de realizar acciones de sensibilización, vigilancia, auditoría social y orientación de las denuncias anticorrupción, la prueba piloto demostró que cuando se moviliza a la ciudadanía contra la corrupción, mediante el ejercicio de acceso y vigilancia de la gestión pública, se genera un empoderamiento en los ciudadanos y los impulsa a exigir cumplimiento por parte de los administradores públicos.

Además de Perú, las brigadas anticorrupción han sido implementadas en países como Ghana, Indonesia y Ucrania, en alianzas con otras asociaciones civiles.

Observatorios anticorrupción

En países como Chile y Argentina se han creado observatorios anticorrupción con el fin de hacer seguimiento a los diferentes compromisos gubernamentales en materia de corrupción, estas iniciativas han sido implementadas por asociaciones civiles buscando incentivar el control ciudadano, la transparencia y el compromiso con la lucha contra la corrupción.

En Chile el observatorio fue creado en el 2015 por la Fundación Ciudadano Inteligente y el Centro de Pensamiento Espacio Público, con el objetivo de estudiar de manera detallada el estado de cumplimiento legislativo y administrativo de las promesas establecidas

por el Consejo. Actualmente el Observatorio está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se ha convertido en una herramienta tecnológica que facilita la incidencia de la ciudadanía en los procesos políticos del país.

En Argentina el observatorio fue una iniciativa de la asociación civil por la igualdad y la justicia, con el cual, mediante una plataforma digital, busca monitorear la actividad de los jueces, difundir información sobre el estado de los procesos judiciales por corrupción y abrir un espacio de denuncia. La iniciativa tiene como objetivo generar mayor control ciudadano, pues cuanto mayor es el control ciudadano sobre el Poder Judicial, mayor es la presión para que los fiscales y los jueces cumplan con su deber de investigar y sancionar la corrupción.

D. Herramientas legales en Colombia para el control social de diverso alcance

Las siguientes acciones y medios de control representan los mecanismos administrativos y judiciales a través de los cuales las personas y organizaciones ciudadanas pueden efectivizar su derecho a la participación ciudadana. Por ello, este apartado se plantea como una herramienta meramente enunciativa en lo que respecta a los dispositivos que en el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios se pueden utilizar. El objetivo es dar claridad sobre las diferentes acciones e instrumentos, distintos a los ya estudiados, pertinentes para el control social en los Servicios Públicos Domiciliarios.

Derecho de petición:

Este derecho fundamental se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución, el cual reza: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales” (Constitución colombiana, 1991, art. 23).*

La Ley 1755 de 2015 fue el instrumento que utilizó el Congreso para regular este derecho. Cabe señalar que esta ley, en virtud de su artículo 33, es en su totalidad aplicable a las empresas que presten servicio públicos domiciliarios sin importan que sean de carácter público o privado.

Sin embargo, dentro del régimen de servicios públicos existe una particularidad en lo referente a este instrumento. En la medida que, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 consagra la procedencia del silencio administrativo positivo en caso de no respuesta en tiempo por parte del obligado a darla; plasmando de este modo una excepción a la regla general. El silencio administrativo positivo quiere decir que, si no se responde en tiempo la solicitud, esta se entenderá resuelta de manera favorable al peticionario. Al respecto dice el artículo: *“Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable” (Ley 142, 1994).*

La petición es el mecanismo por excelencia para recurrir a la administración con el fin de buscar su pronunciamiento en determinado tema. Todas las solicitudes que se hagan ante el Estado son consideradas peticiones.

Ahora, existen diversas clases de peticiones según lo que se persiga con ella y en beneficio de quién se haga. Así, habrá solicitudes de documentos, de información, consultas, etc., y podrá interponerse en interés individual o en interés colectivo, tal como ocurre en el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Las peticiones son los instrumentos mediante los cuales se inician las reclamaciones en sede de empresa y en sede administrativa. Tanto las entidades como las empresas están obligadas a responderle a los usuarios sus peticiones so pena de violar este derecho fundamental protegible mediante acción de tutela.

Luego de dar respuesta a la petición, el usuario podrá interponer los

respectivos recursos tales como reposición y/o apelación dependiendo del caso; de la apelación conocerá la Superintendencia de Servicios Públicos. Para acudir a lo contencioso es necesario presentar el recurso de apelación al acto administrativo que resolvió la petición so pena de rechazo de la demanda.

Las peticiones se consideran mecanismo de control social en la media en que obligan a la administración a pronunciarse sobre determinado tema o dar información y/o documentos al que la solicitó, salvo que sean de reserva legal, información y/o documentos que pueden servir para realizar una participación social más ilustrada. Entonces, la petición es un puente de comunicación entre el Estado y sus administrados mediante el cual, el primero se obliga para con el segundo a responderle bien sea de manera negativa o positiva la solicitud.

Audiencia pública de Rendición de Cuentas

El documento CONPES 3654 de 2010 contiene la política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. El artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 habla de la democratización de la administración pública y contempla el deber de, para ello, realizar audiencias públicas de cuentas entre otros mecanismos a mirar.

La rendición de cuentas se guía por las normas estudiadas de la Ley 1757 de 2015, y debe seguir las instrucciones impartidas en el manual único de rendición de cuentas Elaborado por el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas.

Según los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998 la rendición de cuentas debe ser dada por el ejecutivo y por la administración pública en general, incluyendo la administración central y la descentralizada.

En las audiencias públicas de rendición de cuentas se busca que los servidores públicos expongan en qué medida han cumplido con sus planes estratégicos institucionales.

La audiencia pública, a diferencia de la petición, no responde a un individuo sino a la sociedad en general. Es un mecanismo de participación ciudadana pasiva porque las personas se limitan a escuchar que hizo la administración y podrán hacer observaciones, pero tienen un carácter vinculante inexistente.

Acción de cumplimiento

El artículo 87 de la Constitución consagra que *“toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”* (Constitución colombiana, 1991, art. 87).

Esta acción existe para obligar a la administración a que dé cumplimiento a una ley de la república o a un acto administrativo que debe ejecutar, pero por motivos de falta de voluntad política no lo ha hecho. La ley que regula esta acción es la 393 de 1997: por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. La presente acción tiene una importante limitación, y es que en virtud del parágrafo del artículo 9° de la ley citada, esta acción no procederá cuando se busque el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Así, por ejemplo, se le podrá exigir a los alcaldes que promuevan efectivamente la participación ciudadana en sus territorios

Acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución, expone que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

El Decreto 2591 de 1991: “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”. Trae las particularidades de la acción de tutela. En materia de servicios públicos, la tutela será procedente cuando de la ausencia de servicios o de la mala calidad que este pueda tener se esté vulnerando un derecho fundamental como la salud, la vida, o los derechos de los niños. Es decir, los servicios públicos domiciliarios son derechos fundamentales por conexidad.

El servicio público que más ha tenido desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, en el sentido de permitir la acción de tutela para su protección es el servicio de agua potable, al respecto en la Sentencia T-511 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio:

Dentro del grupo de Servicios Públicos Domiciliarios esenciales, cobra especial relevancia el derecho al acceso al agua potable, el cual (i) sólo tiene el carácter de fundamental cuando está destinado para el consumo humano, ya que en esta circunstancia se encuentra en conexión directa con otros derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas, la salud, la educación, la salubridad pública etc.; (ii) por tanto, la acción de tutela resulta procedente para hacer efectivo el derecho fundamental al agua potable, bien sea frente a las autoridades públicas, o bien contra particulares que estén afectando arbitrariamente dicho derecho; (iii) el derecho al consumo humano de agua potable puede ser protegido por vía de tutela, que incluso desplaza la acción popular, cuando existe afectación particular del derecho fundamental en cabeza de una, varias e incluso múltiples personas o cuando existe la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable en la órbita de este derecho fundamental (Sentencia T-511, 2011).

En materia de energía eléctrica, la misma sentencia manifiesta:

No existe un derecho fundamental autónomo al acceso a la energía eléctrica, sino que el mismo podrá ser protegido por vía de acción constitucional cuando tenga conexidad con

otros derechos fundamentales; situación que deberá ser estudiada de manera exhaustiva por el juez de tutela, con el fin de establecer si del acervo probatorio, se puede inferir que la falta de dicho servicio público causa una efectiva vulneración a un derecho fundamental del accionante. (Sentencia T-511, 2011).

Por último, se señala que la acción de tutela se podrá ejercer juntamente con los medios de control contenciosos administrativos para evitar un perjuicio irremediable. Lo anterior, se encuentra consagrado en el artículo 8º del decreto 2591 de 1991.

Acción popular

El artículo 88 de la Constitución expone que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. En lo referente a los servicios públicos la Ley 472 de 1998 determinó que serán derechos colectivos la seguridad y salubridad públicos; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios.

La acción popular será el medio procesal idóneo cuando se busque la protección de toda una comunidad en materia de servicios públicos. No es necesaria la vulneración de ningún derecho fundamental, solo es necesario probar que la prestación del servicio es ineficiente o inoportuna, o que no hay infraestructura adecuada para su prestación.

Ahora, es posible utilizar la tutela juntamente con la acción popular. Así lo dispone el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 en el cual se consagran las causales de improcedencia de la tutela y que, en su numeral 3º, se plasma que, no obstante, no ser procedente cuando se esté en presencia de un derecho colectivo por regla general, excepcionalmente se podrá interponer cuando se busca impedir un

perjuicio irremediable. Este artículo, se debe interpretar en armonía con el artículo 8º del mismo decreto que dispone:

Quando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso. (Decreto 2591, 1991)

La acción de tutela será procedente para evitar un perjuicio irremediable conjuntamente con la acción popular toda vez que esta acción colectiva es procedente ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Es decir, mientras que la acción popular surte su trámite, la tutela puede amparar el derecho transitoriamente hasta la decisión final del juez contencioso.

Denuncia penal

La denuncia penal como mecanismo de control social en el campo de los servicios públicos giraría entorno a los delitos contenidos en el título XV de la parte especial del Código Penal Colombiano “Delitos contra la administración pública”. Recuérdese que el sector de servicios públicos mueve grandes cantidades de dinero, desde la fijación de subsidios a los usuarios, hasta el giro de dineros de la Nación a las entidades territoriales a través del sistema general de participaciones para que estas atiendan las necesidades básicas de su población. La acción penal (la persecución del delito) está en cabeza del Estado, por ello, el ciudadano solo podrá hacer la denuncia para que la Fiscalía investigue, es esta autoridad la encargada de acusar penalmente al individuo si encuentra mérito para ello.

Los delitos que se podrían cometer están divididos por capítulos dentro del título mencionado, esto, porque cada delito tiene diversas modalidades, atenuantes y agravantes.

- Capítulo 1°: Del peculado
- Capítulo 2°: De la concusión
- Capítulo 3°: Del cohecho
- Capítulo 4°: De la celebración indebida de contratos
- Capítulo 5°: Del tráfico de influencias
- Capítulo 6°: Del enriquecimiento ilícito
- Capítulo 7°: Del prevaricato
- Capítulo 8°: De los abusos de autoridad y otras infracciones

Queja disciplinaria

Está regulada en la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, es el control social directamente al servidor público que no ha cumplido adecuadamente sus funciones o se ha extralimitado en ellas. Esto incluye a los funcionarios de la superintendencia de servicios públicos, alcaldes, gobernadores, concejales y diputados. La procuraduría general de la nación es la encargada de investigar y sancionar administrativamente; su decisión podrá tener control judicial ante los jueces y tribunales administrativos.

Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

Es la acción jurídica a través de la cual, se busca declarar nulo (dejar sin efectos jurídicos y volver las cosas al estado inicial anterior a su expedición) el acto administrativo expedido por la empresa de servicios públicos o por la Superintendencia de Servicios Públicos. Se requiere abogado para su ejercicio. Se podrá interponer dentro de los cuatro meses siguientes a la expedición del acto a atacar.

Es clave señalar que debido a que el régimen de servicios públicos es un régimen especial, la factura de servicios públicos constituirá un acto administrativo así haya sido expedida por una empresa privada y, por ello, luego de agotado la reclamación ante esta a través del ejercicio del derecho de petición y haber interpuesto los recursos (haber presentado reposición y apelación en el caso del régimen de servicios públicos), obteniendo respuesta negativa a nuestro interés, se podrá demandar el acto administrativo con el cual se dio respuesta a la apelación (se recomienda demandar todos: la factura, el acto que resolvió la petición, el acto que negó la reposición y el acto que negó la apelación), a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante los tribunales superiores administrativos.

Medio de control de simple nulidad

Cualquier persona podrá ejercer la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuando se esté en presencia de un acto administrativo de carácter general. La idea de esta acción no es la protección de un derecho subjetivo sino la salvaguarda del orden legal en abstracto. Si, por ejemplo, un Concejo Municipal o una Asamblea Departamental expiden un acto administrativo que define la cantidad de presupuesto municipal o departamental que se destinará al tema de subsidios en servicios públicos, este acto podrá ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa y, en virtud del inciso segundo del artículo mencionado, procederá cuando dicho acto haya sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

E. Casos nacionales de control social como evidencias de las escalas en su ejercicio

El carácter otorgado a la participación ciudadana en la Constitución

Política de 1991 como fin esencial, principio, derecho fundamental y deber, muestra la importancia de esta posibilidad dentro del marco de la democracia participativa. De esta manera, el control social cuenta con mecanismos proporcionados por la norma para influir en las decisiones, la administración y la asignación y manejo de recursos de la gestión pública. Lo anterior, siempre y cuando la gestión pública esté directamente relacionada con los fines sociales del Estado.

Así, el control social se ejerce principalmente sobre la provisión de bienes y servicios fundamentales por parte del Estado ya sea directa o indirectamente, como son la educación, los Servicios Públicos Domiciliarios y la salud. El control social no se limita a este tipo de servicios, pero estos son sobre los cuales se presenta una mayor incidencia de la ciudadanía, por lo cual serán expuestas algunas experiencias a continuación

Control social en salud

La participación comunitaria en la prestación de servicios de salud tiene su origen en los años 60, cuando el Ministerio de Salud desarrolló programas de control epidemiológico que giraban en torno a la organización de comités de salud. Posteriormente, en la década de los 80, la promoción de la participación comunitaria estaba enfocada hacia la planeación de la atención primaria. Este proceso se aceleró en los años siguientes gracias al cambio de relación entre el Estado y la comunidad, por los mecanismos de participación ciudadana provistos en la Ley 10 de 1990, la Constitución de 1991 y la reforma al sistema de la Ley 100 de 1993.

La Ley 10 de 1990, particularmente, amplía los espacios de participación al permitir a la ciudadanía participar en las juntas directivas de las prestadoras de servicios de salud, desde que estos estuviesen conformados como públicos. Luego, el Decreto 1416 de 1990, permite la creación de asociaciones de usuarios cuyos representantes participarían en las juntas directivas de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), tanto públicas como mixtas. A partir de

1993, se fortalecen y se crean nuevos mecanismos para el ejercicio del control social, la veeduría y la fiscalización de la gestión en salud (El Decreto 1757 de 1994 establece las modalidades de control social a nivel ciudadano, comunitario y social).

Paralelo a este proceso, con la intención de disminuir el gasto público, una mejor asignación y mayor eficiencia, en los últimos veinte años, el Estado ha venido delegando en el mercado la provisión de servicios. El cambio de rol del usuario, que lo convierte en consumidor, supone mayor eficiencia y efectividad como es de esperarse en un modelo de mercado. Esto no sucede en la realidad y su causa se puede relacionar con el desconocimiento por parte de los usuarios de los servicios de salud, de su calidad y precios de mercado y por parte de las prestadoras de las condiciones de salud de las personas (Arévalo, 2004).

Caso de control social en salud en Cali, Colombia

Las Secretarías de Salud Pública Municipales (SSPM), son las autoridades sanitarias que se encargan de la promoción de la participación ciudadana, las cuales se relacionan con las Empresas Sociales del Estado (ESE) a través del control social de su gestión. De esta manera, dentro de un marco institucional, se realizó un ejercicio de control social en Cali, el cual inició con el suministro de información a través de rendiciones de cuentas por parte de las ESE. En éste participaron líderes comunitarios y servidores públicos, los cuales eran informados sobre la gestión de los servicios de salud y las decisiones adoptadas.

El proceso, descrito por Mosquera, Gutiérrez y Serra (2009), se llevó a cabo entre marzo de 2005 y marzo de 2006. Los aspectos que caben destacar de esta experiencia tienen que ver con la pasividad de la ciudadanía que se limitó a recibir información lo cual, entre otras razones, pudo obedecer a la falta de comunicación entre los usuarios y las prestadoras para acordar compromisos. Por otra parte,

se evidenciaron obstáculos que limitaron la adecuada utilización de los espacios de participación por parte de la comunidad, como son: i) Trabas para el acceso a información, principalmente por parte de instituciones públicas, y restricciones técnicas para su análisis; ii) Renuencia por parte de los servidores públicos a que su gestión sea vigilada o fiscalizada; iii) Falta de incentivos hacia los líderes comunitarios para que estos se apropien de estos temas y participen, puesto que, quienes tienen la disposición y cualificación, priorizan el control social sobre otro tipo de servicios.

Este tercer aspecto se presentó también en el estudio realizado por Delgado (2007) en dos ciudades de Valle del Cauca, Tuluá y Palmira, donde se entrevistaron a los principales actores implicados en la política participativa del control de la calidad de los servicios de salud. El personal de salud y algunos usuarios creían que, aunque legalmente se contaba con mecanismos para que la comunidad tuviese una mayor incidencia en la calidad de salud, quienes finalmente ejercían el control social eran personas que contaban con la disponibilidad de tiempo requerido, aunque usualmente no contaban con las cualificaciones necesarias. Por otra parte, en muchas ocasiones la idea del control social y de los mecanismos relacionados con su ejercicio, eran considerados complicados y poco creíbles.

Lo anterior pudo evidenciar, por lo menos para estos casos, que el control social en salud es muy limitado y su baja incidencia está enfocada principalmente hacia los aspectos financieros del sistema y las prestadoras, sin asignar una mayor relevancia los aspectos directamente relacionados con la salud.

Estos resultados presentados en la ciudad de Cali son congruentes con la situación encontrada por Arévalo (2004) al realizar un estudio sobre la situación de la participación comunitaria y el control social en el sistema de salud colombiano.

El estudio aplicó instrumentos a las Direcciones Locales de Salud, a las IPS y a los personeros en 100 municipios de categoría 1 a 6.

Se encontró que la participación ciudadana contaba con una mayor promoción en los municipios más grandes, que poseen un mayor desarrollo institucional. El 86 % de los municipios de categoría E, 1 y 2, contaban con Oficinas de Participación Ciudadana, mientras que los de categorías 5 y 6, dicho porcentaje solo alcanzó el 48 % (Arévalo, 2004).

En términos generales, el control social se ha limitado a campañas de promoción y prevención en salud y a la solución de quejas y reclamos relacionados con el registro en el SISBEN y la dificultad para acceder a atención médica debida al racionamiento en la asignación de citas.

Finalmente, el mayor desarrollo en el sector salud se ha presentado en la promoción de la participación, pero no en control social, puesto que la situación ha estado limitada a la conformación de organizaciones comunitarias, dejando de lado la comunicación real y efectiva entre los actores que se presenta en la planeación y la coadministración. Por otro lado, se manifiesta una debilidad de la participación como política institucional, evidenciado en las precarias condiciones en las que se ejerce la participación ciudadana. El presupuesto para el apoyo a la participación social debe provenir de los entes territoriales, pero en muchos casos no existe esta asignación e incluso se desconoce esta legislación.

Elementos de contraste con la participación ciudadana y el control social en la prestación de servicios públicos domiciliarios

- El Decreto 1757 de 1994 permite a los Comités de Participación Comunitaria una flexibilidad que no tienen los CDCS. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 7, les permite a los comités obtener personería jurídica si es necesario, mientras que el numeral 3 del artículo 8, les otorga las facultades para participar y presentar planes y proyectos a las juntas directivas de las entidades de salud, independiente de si estas son privadas o mixtas.

- El control social en salud ha sido limitado, pese a las herramientas legales con las que cuenta para su ejercicio. Como la situación del control social en SPD hace 10 años, se limita a la atención de quejas y reclamos y a la capacitación de los usuarios. La baja incidencia encontrada por autores como Arévalo (2004), es atribuida a la mayor preponderancia del control social en SPD vinculada a la mejor preparación de los líderes que la ejercen en este sector.

Control social en el sector minero

Colombia no es un país minero, puesto que la participación de la actividad de explotación de minas y canteras representa alrededor de 7 % del PIB nacional, habiendo producido 34,9 billones de pesos en 2016 (DANE, 2017). Más específicamente, la extracción de metales metalíferos, dentro de los cuales se incluyen el oro, tiene una participación de tan solo el 0,5 % dentro del PIB colombiano. Sin embargo, en las regiones donde se presenta una alta actividad minera, los efectos de este sector son determinantes para las comunidades; en muchos casos, la minería es la única alternativa de trabajo formal.

A pesar de esto, la opinión generalizada por parte de la ciudadanía es que las leyes favorecen principalmente a las transnacionales mineras, al otorgarle beneficios económicos superiores a los recibidos como retribución de la explotación. Además, que estas empresas usualmente se libran de su responsabilidad en áreas sociales, culturales y ambientales, sobre las que la actividad minera genera afectaciones que impactan las condiciones de vida de las comunidades y sus derechos humanos.

En este sentido, un caso nacional muy importante ha sido el del municipio de Cajamarca, Tolima, donde la acción colectiva mostró su rechazo ante los planes de la multinacional Anglo Gold Ashanti (AGA) de extraer oro en el proyecto de La Colosa. El 26 de marzo de 2017, se llevó a cabo una consulta popular cuya votación resultó en que el 97,9 % de los 6.286 votos depositados, rechazaron la intervención minera.

Este proceso se venía gestando desde 2007, cuando fue anunciado el proyecto de La Colosa, el cual afectaría al municipio y su enfoque principalmente agrícola y ganadero. Desde ese momento, la participación comunitaria se caracterizó por la movilización social, mostrando su descontento con la posibilidad de desarrollar minería a cielo abierto y el efecto que esto tiene sobre el paisaje y los recursos hídricos.

El éxito de esta movilización ha estado relacionado con la canalización de los esfuerzos de diferentes asociaciones hacia un objetivo común, evitando los conflictos internos o intereses políticos de algunos grupos. De esta manera, el proceso contó también con una amplia difusión de información, lo cual evitó el usual desconocimiento de los efectos de la minería y las limitaciones de los programas sociales que prometía AGA. Esta información era transmitida a la comunidad a través de capacitaciones llevadas a cabo por la Universidad del Tolima, la Universidad del Quindío y la organización religiosa Pax Christi (Corredor, 2014).

Estas herramientas, que estuvieron a disposición de la ciudadanía, cambiaron su rol frente a AGA, puesto que le permitía conocer sus derechos y la responsabilidad social que tenía la compañía al ejecutar este tipo de proyectos. De esta manera, la presión por parte de la comunidad hacia la multinacional fue efectiva, logrando que esta organizara campañas educativas con las que se acercaba más a la comunidad y socializaba todos los planes y cronogramas que componían el proyecto; de tal manera, la comunidad incidió en la financiación de proyectos agropecuarios y en el arreglo de vías (Corredor, 2014).

Estos resultados son muy importantes dentro de un marco de control social, puesto que la adecuada organización de los habitantes de Cajamarca permitió que la gestión y proyectos de una empresa privada fueran constantemente socializados con la comunidad y que estuvieran encaminados hacia el beneficio social. Aunque este ha sido un avance importante, aún se espera la resolución de su

carácter vinculante, pues actores como el Ministerio de Minas y Energía y la propia multinacional procuran desconocer su resultado, argumentando un efecto negativo en el desarrollo y la primacía de los derechos comunitarios locales sobre los nacionales.

Elementos de contraste con la participación ciudadana y el control social en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Este caso da cuenta de la importancia de los actores implicados en el proceso de control social, pues el hecho de que un mecanismo utilizado por la ciudadanía no sea vinculante, puede tener un efecto negativo en la concepción de la participación comunitaria. Cuando la contraparte institucional deslegitima la voluntad de una comunidad, desincentiva el uso de los mecanismos. De esta manera, es importante hacer explícito el alcance del ejercicio por parte de los vocales de control y los CDCS en la Ley 134 de 1994.

Participación comunitaria por el agua

Más allá de los Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con el agua, como son el acueducto y alcantarillado, la importancia de este recurso para las comunidades es vital, motivo por el cual, en los últimos años se han promovido movimientos en su defensa, tratando de incidir en su uso desde su origen. Por este motivo, se expondrá brevemente uno de los casos más relevantes respecto al control social, como fue el proyecto de referendo por el agua.

Referendo por el agua

El proceso que proponía una modificación legal de la concepción del agua como recurso, es descrito por Gómez (2014). El agua no se explicita en la Constitución de 1991 como derecho humano fundamental, pues se limita a regular su provisión como servicio, en el cual, sin embargo, se han presentado avances importantes de cobertura. El aumento de la cobertura en acueducto y alcantarillado (las cuales pasaron respectivamente de 11,19 % y 6,7 % en 1938 a 86,7 % y 73,9 % en 2008 (Gómez, 2014), permitió que la preponderancia

como tema de protesta del agua disminuyera entre 1909 y 2009, pues las movilizaciones por el agua han sido recurrentes, estando entre los cinco motivos más comunes de protesta.

A pesar de la tendencia nacional hacia el aumento de la cobertura, en algunas zonas rurales con poca población, esta no ha sido una realidad. Ante esta ausencia del Estado, la necesidad se ha visto resuelta gracias a los acueductos comunitarios y veredales, que surgen a partir de la acción colectiva, en algunos casos por fuera de los mecanismos institucionales. En otros, se evidenció una participación importante de las Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas Administradoras de Acueductos y Asociaciones de Usuarios; además, el uso de los mecanismos provistos en la Ley 472 de 1998, la cual regula las acciones populares y las acciones de grupo orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos. Se han presentado históricamente demandas sobre los siguientes aspectos: suministro de agua potable, deficiencia de acueductos, ausencia de alcantarillado y/o acueducto y contaminación de aguas.

De esta manera, todos estos procesos que venían produciéndose, resultaron en el proyecto de referendo por el agua. Una de las situaciones más polémicas tuvo que ver con el proyecto de Ley del Agua, cuya última formulación se esbozó en el proyecto de Ley 365 de 2005, el cual propendía "...orientar la planificación y la administración del recurso hídrico en el territorio nacional". Este era polémico por su planteamiento de las concesiones de uso del agua, donde no se mencionaban claramente los parámetros sobre los cuales se realizaría la cesión del derecho sobre este recurso, dando pie a una posible mercantilización del agua.

A partir de la campaña de Ecofondo que reúne a actores como sindicalistas, usuarios de SPD, ambientalistas y representantes técnicos, surge el Comité Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) en 2007. Este, además de promover la mejora en el acceso al agua como derecho humano, busca proteger los ecosistemas relacionados con el ciclo del agua en el país.

Para que el proceso de referendo se llevara a cabo, siguió el trámite necesario estipulado en la Ley 134 de 1994, iniciando con una movilización y recolección de firmas para inscribir la solicitud de referendo. Este proceso se realizó entre mayo de 2007 y enero de 2008, donde en la primera fase se recolectaron 248.220 firmas. Se debe tener en cuenta que paralelo al cumplimiento de los requisitos legales para la inscripción, las movilizaciones realizadas tuvieron un carácter informal, pero con gran acogida por parte de la comunidad; esto tuvo que ver con la navegación de los siete ríos principales de Colombia.

Posteriormente, entre febrero y septiembre de 2008 se continuó con la difusión del proyecto y se presentaron asambleas de CNDAV, lo cual finalizó con una recolección de más de 2 millones de firmas. A pesar de este apoyo, el ejercicio del control social se vio limitado debido a factores económicos, pues la falta de recursos para aumentar la difusión del proyecto y para facilitar reuniones de planeación respecto al mismo, llevaron a que finalmente no se ejerciera la presión suficiente sobre los legisladores para hacer valer las demandas de una parte de la población: en 2010 fue negada la iniciativa del referendo al no lograr la mayoría calificada en la plenaria del Congreso.

Otra situación que da cuenta de una debilidad del proceso de participación comunitaria llevada a cabo alrededor del agua, tiene que ver con la divergencia de intereses en algunas etapas del mismo. Según anota Gómez (2004), inicialmente estaban en conflicto las diferentes concepciones que tenían diversos actores respecto al agua. Aunque la idea principal era soportar el enfoque ambientalista del recurso, algunos vocales de control de SPD cuestionaron la restricción al uso productivo de algunas fuentes hídricas.

Sin embargo, este resultado no provino exclusivamente de las características del proceso de acción colectiva desarrollado, sino también de las restricciones legales del mecanismo de referendo, las cuales coartan la voluntad popular a la aprobación del Congreso, representando un limitante mayor. Aunque el resultado más importante de este proceso fue la exhibición del avance de la participación, pues

esta ha evolucionado de las informales y reactivas a las que buscan la incidencia desde la planeación a través de mecanismos institucionales.

Elementos de contraste con la participación ciudadana y el control social en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Similar a los procesos de participación en algunas regiones respecto a los SPD, en el caso del agua la movilización social sigue teniendo un papel importante. A pesar de esto, el proceso más importante de los últimos años se dio a través de mecanismos legales institucionalizados. De esta manera, también en los SPD es conveniente institucionalizar la participación ciudadana con el fin de generar una mayor incidencia en el control social; esto a través de la participación en las juntas directivas de las empresas privadas y mixtas y de la atención más oportuna de los requerimientos de los usuarios.

F. Casos nacionales de Control Social en Servicios Públicos Domiciliarios

En este apartado se describen situaciones particulares sucedidas con algunas empresas de servicios públicos en Colombia, pudiendo ser acciones o políticas implementadas por las mismas empresas o logros alcanzados por los usuarios haciendo uso del control social.

Servicios públicos en Medellín y el caso de la Comuna 13

Empresas Públicas de Medellín - EPM

Algunas de sus principales características en cuanto a su gestión frente a la participación ciudadana, son:

- Delimitación clara de los roles de los órganos de dirección y control.

- Una cultura de transparencia, reglas éticas y relacionamiento oportuno y eficiente con los grupos de interés.
- Implementación de mecanismos de autorregulación, y garantías para la independencia, objetividad e imparcialidad de los controles.
- La evaluación independiente y recurrente por actores externos que facilita el proceso de mejoramiento de forma permanente y estable en el tiempo. Entre ellos, la evaluación constante de sus clientes y la comunidad, en general se logra gracias a la transparencia de la información y al proceso de rendición de cuentas.

La junta directiva de EPM está integrada por nueve miembros, escogidos por el alcalde, tres de ellos con calidad de vocales de control, quienes se encuentran acreditados por el Comité de Desarrollo y Control Social que los eligió.

Conformación de la Junta Directiva



Fuente: Tomado de EPM.

El caso de la Comuna 13 y zonas de riesgo

Producto de su investigación, Mazo (2014) señala que EPM tiene identificados cerca de 180 mil hogares sin servicios públicos por estar ubicados en zonas de riesgo. Bajo tal circunstancia, las personas se ven abocadas a una de dos alternativas: acceder a servicios mediante instalaciones fraudulentas o instaurar acciones de tutela para que, por medio de este mecanismo legal, puedan acceder al servicio de agua principalmente. Dicho estudio menciona que la misma tutela, ha sido utilizada para restaurar la conexión al servicio público inclusive luego de su suspensión por falta de pago, creando así una situación legal contradictoria.

Se presenta entonces una tensión entre la función del Estado de garantizar la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios a todos los colombianos y la sostenibilidad económica y financiera de las empresas que se encargan de su prestación prevista en la Ley 142 de 1994. Por ejemplo, fruto de procesos de tutela, EPM se ha visto obligada a asumir los costos de reubicación de habitantes ubicados en zonas de riesgo, como menciona el estudio⁶.

Por otra parte, es importante mencionar el objetivo logrado por el municipio de Medellín de ser la primera ciudad en Colombia de aprobar el “mínimo vital de agua potable” en 2,5 metros cúbicos. Este derecho ha sido clasificado como inalienable, en los casos en los que en la vivienda residen personas en condición de vulnerabilidad.

Por otra parte, Velázquez (2009) describe las condiciones socio económicas de la Comuna 13 de Medellín, donde la desconexión por falta de pago representa una situación grave, por lo que la misma Alcaldía ha tenido que adoptar medidas y asignar recursos. En relación con este tipo de situaciones y con la manera como se han manejado los servicios públicos, en el estudio se reconoce la existencia de un

6 Véase, página 12 de dicho estudio.

vacío en la reglamentación, dado que no contempla formas de tratar la imposibilidad real de muchos sectores de la población de asumir los costos del servicio público.

En la Comuna 13, se ha evidenciado la evolución de una comunidad que se ha organizado para atender sus necesidades en esta materia; en un principio, frente a la ausencia de EPM en esta zona de la ciudad, se organizó para construir tanques de almacenamiento en la parte alta de la comuna que inicialmente eran conectados de manera fraudulentas. Una vez EPM hizo presencia, se logró la legalización del servicio, garantizando el suministro a las viviendas y controlando las pérdidas. Desafortunadamente, con esta legalización surgió el inconveniente de los impagos.

Acciones populares frente a la conformación de Comités de Vigilancia y Control Social

El tema de los Comités de Vigilancia y Control Social, y de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, ha sido objeto de diversas acciones populares que buscan exigir a los municipios su creación. Ésta es una situación que se ha presentado en los municipios de Combita, Chinavita y Tutaza en el departamento de Boyacá, y de Topaipí, Zipaquirá, Chaguani y el Colegio en Cundinamarca⁷. En dichas acciones populares, se buscó la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, la seguridad, disponibilidad de una infraestructura de servicios que

⁷ Los casos de estos municipios fueron estudiados en las siguientes sentencias del Consejo de Estado respectivamente: S. del 12 de octubre de 2006, Radicación 15001-23-31-000-2004-00857-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa; S. del 12 de octubre de 2006, Radicación 15001-23-31-000-2004-00833-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa; S. del 12 de octubre de 2006, Radicación 15001-23-31-000-2004-00803-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa; S. del 24 de enero de 2011, Radicación 25000-23-24-000-2004-00917-01(AP), C.P. Enrique Gil Botero; S. del 12 de octubre de 2006, Radicación 25000-23-24-000-2004-00932-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa; S. del 11 de mayo de 2006, Radicación 25000-23-25-000-2004-00938-02(AP), C.P. Ruth Stella Correa; y S. del 19 de julio de 2006, Radicación 25000-23-25-000-2004-00290-01(AP), C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Según los actores, estos derechos se vieron vulnerados por la no creación del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y la no integración del Comité de Vigilancia y Control Social, tal como lo ordena el artículo 89 de la Ley 142 de 1994. Por ello, se buscó que el Consejo de Estado declarara la vulneración de los derechos mencionados y, en consecuencia, ordenara a los respectivos alcaldes la creación real y efectiva del respectivo fondo de los comités.

Los hechos de las demandas en los diferentes casos eran similares, dado que en todas se argumentaba lo acabado de señalar en la medida en que la norma relacionada tiene como finalidad garantizar la correcta asignación de los subsidios para Servicios Públicos Domiciliarios en los estratos 1, 2 y eventualmente en el 3 y, la creación del Comité de Vigilancia y Control Social que viabiliza la participación ciudadana para el estudio y aprobación de la programación anual de asignación de subsidios a la demanda de los estratos pobres y para ejercer el control en el funcionamiento del Fondo.

Para resolver estos casos, el CE realiza una diferenciación entre los Comités de Desarrollo y Control Social y los Comités de Vigilancia y Control del F.S.R.I., señalado que ambos son mecanismos de participación ciudadana pero, frente a los primeros, argumenta que éstos se crean a voluntad de los usuarios, quienes deberán manifestar de manera positiva y efectiva su interés en conformarlos, puesto que al ser un mecanismo de participación, requiere precisamente la voluntad de la ciudadanía para su conformación e integración; en consecuencia, su no existencia en un municipio no se puede imputar a la negligencia de las autoridades municipales, a menos que manifestada la voluntad ciudadana de formarlos, las autoridades hubieren imposibilitado u obstaculizado tal conformación.

Por otro lado, respecto a los Comités de Vigilancia y Control de los F.S.R.I., señala que no existe mandato normativo alguno, ni

constitucional, ni legal, ni reglamentario, que exija su creación, o supedita el pago de los subsidios a su funcionamiento; por lo tanto, su conformación dependerá exclusivamente de lo señalado en el reglamento establecido mediante Acuerdo u Ordenanza, que disponga la Constitución del F.S.R.I. Con este argumento, el CE concluye, que la no conformación de estos comités no supone la vulneración a derechos o intereses colectivos.

Sin embargo, señala el CE que, por mandato legal, es a los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS), a quienes atañe una función de estudio, análisis y de propuesta de medidas en materia de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales, en los términos del numeral 8 del artículo 89 de la Ley 142. Además, insiste la corporación, que teniendo en cuenta que los recursos que manejan estos fondos son de naturaleza pública, las Contralorías y la Procuraduría tienen competencia para ejercer sus funciones de control fiscal y disciplinario, respectivamente, sobre tales recursos.

En todos los casos, el sentido del fallo se da en términos de ordenar la creación real y efectiva de los Fondos de Solidaridad y redistribución de ingresos en los lugares donde su creación es solo formal. Lo anterior, implica apropiaciones presupuestales de los municipios para el correcto desarrollo de dicho Fondo. Por otro lado, respecto a la creación de los Comités de Vigilancia, argumenta que no existe sustento jurídico alguno que permita exigirles a los municipios su creación, por lo que se abstiene de hacerlo. Además, señala que la función de vigilancia a los subsidios corresponde a los Fondos de Desarrollo y Control Social, pero, su conformación no está en cabeza del municipio sino directamente de los usuarios, por lo que no se le podrá exigir a las autoridades que los conformen, salvo que al intentar hacerlo por los usuarios estas obstaculicen el procedimiento de reconocimiento.

I. A manera de síntesis

- La participación ciudadana tiene distintos grados de incidencia en la gestión de lo público, conforme a una escala que va desde informar hasta empoderar. Estos niveles o graduaciones de la participación implican distintos roles de la ciudadanía que “crecen” de forma no secuencial sino con avances y retrocesos permanentes.
- Conforme se gradúa la participación, el control social también tiene distintos y crecientes alcances, roles y escenarios que se concretan desde el acceso a información relevante, pertinente y de calidad hasta instrumentalización de las decisiones tomadas por “el público”.
- El control social tiene dos entendimientos: veeduría como actor externo y posterior a la toma de decisiones, o una participación ciudadana que interviene en todos los momentos del proceso administrativo y de toma de decisiones, haciéndose copartícipe de la gestión, en un contexto de confianza entre instituciones y ciudadanía y de control independiente.
- En resumen, existe un vínculo estrecho entre los niveles de incidencia de la participación ciudadana y el control social por parte del público. Este vínculo se resume en las potencialidades efectivas que adquiere la ciudadanía cuando toma partido dentro de las decisiones, planteamientos y ejecuciones ligadas a la planeación institucional. En tal sentido, el control social es el resultado del empoderamiento del público frente al actuar institucional, y no “exclusivamente el mecanismo por el cual se ejerce vigilancia a dicha actuación”.
- Diversas experiencias nacionales e internacionales ejemplifican de manera concreta estos diversos niveles o grados de la participación y el control social tanto a nivel general como en servicios públicos, incluso en el caso colombiano. Este tipo de experiencias deberían ser más sistemáticamente construidas y analizadas bajo la perspectiva de gradualidad expuesta en el capítulo.
- El marco constitucional, legal y administrativo colombiano permite acceso a diversas formas institucionalizadas de participación y control social aplicables a los Servicios Públicos Domiciliarios. Todos ellos deben ser articulados y sobre todo trascendidos de su propio contexto normativo para que permita alterar positivamente la participación y el control ciudadano, en particular en Servicios Públicos Domiciliarios.

CAPÍTULO 4: ¿Quiénes ejercen el Control Social?

A. Actores de la participación y el control de lo público

La esfera pública

El desarrollo conceptual sobre el control social requiere de su relacionamiento con el concepto de lo “público”. Esta relación es necesaria en la medida en que, si se concibe a los mismos desde una amplia perspectiva se identifica que el control social, como canal de la regulación racional sobre la colectividad, cobra sentido solamente en la esfera pública, aunque sus formas de concreción se presenten en diversos escenarios.

La dicotomía generada en la modernidad entre el binomio de lo público y lo privado, ha tendido a reducir, en el vocablo coloquial, el concepto de lo público a aquellos estamentos o escenarios ligados con el control o la competencia estatal o gubernamental, mientras que se delega a lo privado todos aquellos campos de acción e interacción humana en las que no hay una intervención directa por parte del Estado. Esta visión, bastante simplista, limita la compleja interacción existente, en efecto, entre los campos públicos y privados sobre los cuales se construye y reproduce el orden social.

De hecho, lo público o “la esfera de lo público” en las sociedades modernas, lejos de limitarse a los escenarios de dominio estatal o de la propiedad, se relaciona con todos aquellos campos del mundo social en los que los individuos actúan desprendidamente de sus roles particulares privados o íntimos, para convertirse en sujetos públicos y ejercer su ciudadanía, en una concepción abstracta del término. En tal sentido, el escenario público es por antonomasia, una parte significativa de las interacciones en las sociedades modernas, pues

comprende los escenarios en los cuales los sujetos opinan, participan e inciden en los temas que son de interés colectivo. Así, los sujetos al participar de la esfera pública, es decir, al manifestar sus opiniones, al proponer e incidir en los campos políticos, sociales o culturales, se convierten en “público”, y por tanto en sujetos públicos.

Al respecto, Habermas (1989) plantea que los ciudadanos actúan como “público” cuando se ocupan de los temas de interés general y, por tanto, cuando actúan por fuera de sus determinaciones de posición, es decir, en el marco de sus determinaciones de oficio o profesión. En tal sentido, la esfera de lo público involucra una parte importante de la vida cotidiana de los sujetos, especialmente en la interacción relativamente anónima e impersonal que caracteriza a las sociedades modernas. De este modo, la esfera pública cobija gran parte de la existencia ciudadana, dado que es en ella donde se manifiestan los intereses colectivos, entre los que se encuentran la administración de los recursos, bienes y servicios públicos, las iniciativas de participación ciudadana, los escenarios colectivos de interacción social, así como las reglamentaciones y determinaciones de la relación entre derechos y deberes de la ciudadanía.

Según las concepciones liberales de la sociedad civil, a la “esfera pública” puede acceder cualquier ciudadano, puesto que existe una noción tácita que supone la igualdad en derechos para toda la ciudadanía⁸. Desde esta perspectiva, la configuración de la opinión pública se presenta cuando las perspectivas sobre los intereses colectivos se manifiestan, comparten y discuten públicamente, ya sea a través de acciones cotidianas como las interacciones comunes entre ciudadanos, así como de toda suerte de acciones de mayor

8 No obstante, esta concepción soportada bajo la idea de la igualdad de derechos frente al Estado, es fuertemente cuestionada desde el enfoque materialista – dialéctico, en la medida en que dicha igualdad se presenta sólo en el plano abstracto, mientras que en la realidad las diferencias generadas por la posición de clase en la dimensión socioeconómica, implica diferenciaciones efectivas en la forma de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos, situación que pone en jaque la noción de ciudadanía y que debe ser considerada en las formas de relacionamiento institución – sujeto.

complejidad e incidencia en las que la opinión pública tiene mayor maleabilidad como, por ejemplo, en medios de comunicación, las organizaciones sociales, las redes sociales u otros canales paralelos, bien sean estos de incidencia exclusiva o masiva.

En este sentido, en las sociedades modernas la esfera pública ha tendido a un proceso de democratización, a diferencia de las sociedades premodernas en las que la cuestión pública estaba monopolizada por una clase selecta y generalmente elitista, tal como sucedía con las monarquías de antaño o en sociedades autocráticas. Actualmente las reglas sobre las que se soportan los principios del Estado moderno permiten que gran parte de los ciudadanos participe de lo “público”. Así las cosas, el Estado en el escenario contemporáneo tiene por obligación salvaguardar esta esfera pública por medio de sus competencias e instituciones y por ello es garante pero no poseedor absoluto de la esfera pública.

Bajo estas premisas, la incidencia real de la ciudadanía sobre las instituciones sólo puede desarrollarse dentro de la “esfera pública”, dado que una de las funciones de ésta, es justamente el ejercicio efectivo del control social. Habermas (1989), define el término “opinión pública” como aquella opinión que se desarrolla en el escenario de lo público. Esta opinión pública, tiene la capacidad de generar crítica y control frente a la autoridad del Estado y de las instituciones, bien sea por que se presenten de manera formal, es decir, por canales más o menos institucionalizados, o bien sea informal, por la acción de los sujetos por medios no establecidos por las instituciones.

Por ello el control social, se constituye en el desenvolvimiento de la esfera pública y de la actuación de la ciudadanía activa. Entendido así el control social sobre el Estado y las instituciones puede concebirse desde dos puntos de vista: en primer lugar, como las prácticas más o menos espontáneas sobre las que se opina y critica (y eventualmente se incide, especialmente en caso de descontentos generalizados que se manifiestan por vías de hecho) frente al objeto de control; y, en segundo lugar, como los mecanismos formales de participación

ciudadana que permiten la regulación, vigilancia e incidencia sobre la actuación por parte del “público”, o las entidades que guardan competencia en estos aspectos y ejercen un “control institucional”, que para el caso colombiano son las veedurías, superintendencias, contralorías, procuradurías, etc.; dentro de esta segunda forma de control, se desarrollan los canales, organismos y mecanismos institucionales, los cuales hacen que el control social sea un proceso que se enmarca en la racionalidad de la actuación pública.

Suponer que el control social se enfoca exclusivamente en este segundo tipo de acciones, es decir, en aquellas previamente configuradas, que se enmarcan en los márgenes de maniobra institucional, es desconocer la influencia que pueden ejercer los agentes sociales en el escenario público general e informal, el cual puede ser incluso más influyente que el formal en situaciones de conflicto y, de tal manera, materializarse en la acción colectiva y la movilización social. Por lo tanto, debe considerarse que la movilización social y las protestas, aunque por fuera del escenario institucionalizado, son también formas de control social y participación ciudadana.

Por lo tanto, el control social sobre las instituciones, como concepto amplio, es la superposición de las diversas formas de acción de la ciudadanía –el público–, que son orientadas a incidir en la actuación de las instituciones en aquellos elementos que son de interés colectivo o general. Dicha superposición se puede presentar en la medida en que la ciudadanía genera acciones desde la organización social, la acción colectiva y la movilización, como también las genera desde acciones subordinadas a la prefiguración y ejecución de mecanismos institucionales para regular la manera en la que la institucionalidad se comunica e interactúa con el público.

De ahí que el control social para las instituciones se someta a las lógicas de las teorías de la gestión pública, pues ésta brinda las herramientas para aproximarse a la predicción de las acciones de los diferentes agentes sociales. Entendido así, el control social resulta deseable para las instituciones en la medida en que logre la flexibilidad suficiente

para canalizar la opinión pública, evitando la hostilidad y el conflicto entre la institución y el público, al tiempo que es un mecanismo para promover la eficiencia de la acción institucional. En tal sentido, la promoción de la participación y el control social; se convierte en una responsabilidad institucional, ya que en la medida que el público pueda incidir en la actuación institucional, se promueve la interacción armónica entre ambas partes y se reducen las posibilidades de hostilidad.

En resumen, el control social, en sus diferentes formas (formal e informal), se origina en la “esfera de lo público”, puesto que ésta guarda relación directa con la configuración de la opinión pública y del posicionamiento e incidencia de la ciudadanía en los temas de interés general o colectivo. Por tal razón, el control social se desarrolla en el marco del dinamismo de la esfera pública y puede materializarse en lógicas incipientes como la simple opinión o crítica, o trascender a mecanismos de participación institucional o vías de hecho.

Por tanto, la gestión pública permite la generación de mecanismos de control social, tanto endógenos como exógenos a las instituciones, según se presenten contextos determinados de interacción institución–ciudadanía, garantizando un control relativo del público por parte de la institucionalidad, de sus acciones y del cumplimiento de sus misiones y sus competencias. De ahí la importancia de la planeación, la ejecución y la evaluación participativa por parte de las instituciones, como medio de canalización del control social. Esta concepción participativa de la acción institucional en aspectos de interés colectivo emerge de la potestad de la gestión pública, de fomentar desde el derecho establecido constitucionalmente, mecanismos de control social establecidos y formalizados, también predispuestos por la Constitución y la ley. Estos mecanismos, son formas de canalizar el descontento social para evitar su desborde en formas que se conviertan en problemas de orden público y de afectación general.

Lo público de los servicios domiciliarios

Si la “esfera pública” convoca el interés general, lo público entonces resulta de todos aquellos elementos que afectan los intereses colectivos, más precisamente, lo común. En tal sentido, las condiciones de vida que caracterizan y determinan a una colectividad, entendidas desde su acepción general ligada al desarrollo social, son tema fundamental de la esfera pública. En otras palabras, en la medida que la calidad de vida de las personas depende del grado de desarrollo de la sociedad, los elementos que componen este último son por excelencia públicos, en la medida en que representan satisfactores de alcance social.

El desarrollo de una sociedad, por su parte, se relaciona directamente con la capacidad efectiva que tienen los miembros de la misma, de generar y aplicar sus potencialidades humanas. Dichas potencialidades pueden ejercerse en la medida que existan las condiciones materiales y culturales que garanticen el adecuado desenvolvimiento de las aptitudes particulares y colectivas.

Por lo tanto, el desarrollo social es posible en la medida en que se reduzcan las carencias que impiden el efectivo desarrollo de las potencialidades humanas dado que, si no existe una adecuada satisfacción de las necesidades, las personas direccionan sus esfuerzos en mayor proporción a la sobrevivencia, lo cual limita los recursos para la plena facultad de las capacidades que permitan una mejor calidad de vida.

Así, las condiciones sobre las cuales se configura el bienestar general y el desarrollo social son temas de primer orden pertenecientes a la esfera pública. No es de extrañar, por consiguiente, que los temas relacionados con la generación, administración y ejecución relacionada con los Servicios Públicos Domiciliarios, sean parte de los contenidos donde la ciudadanía tiene competencia como agente activo.

En efecto, los indicadores relacionados con la calidad de vida o

con la satisfacción de necesidades básicas, se constituye en una de las herramientas con las cuales se construye una medición, tanto cualitativa como cuantitativa, del nivel de carencias en una sociedad y, por tanto, del grado de desarrollo social de una nación o territorio. Por ende, dentro de las metodologías relativas a la medición de la pobreza como son, por ejemplo, las relacionadas con los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas o el Índice de Calidad de Vida, se identifica el acceso a los Servicios Públicos Domiciliarios como una de las variables de mayor relevancia. En otras palabras, uno de los factores que se constituye en garantía del bienestar de las personas, los hogares y las comunidades, es el referido al acceso efectivo a los Servicios Públicos Domiciliarios.

Por consiguiente, si el desarrollo social es tema cobijado por la “esfera pública”, en tanto que le compete al interés general por tratarse de un determinante de las condiciones de vida y de bienestar de los miembros de una sociedad, y si igualmente en las sociedades modernas el desarrollo social se encuentra determinado, entre otros factores, por el grado de accesibilidad de la población a los Servicios Públicos Domiciliarios, se puede asegurar entonces que el suministro de estos últimos, en términos de cobertura, calidad, continuidad y costos, es un asunto fundamentalmente público.

Resulta poco relevante, en esta instancia, si la acción institucional relacionada con la prestación de los servicios públicos es dirigida enteramente por el Estado o no, dado que, en todo caso, las acciones relativas a la prestación de los mismos son una cuestión que incumbe a las colectividades y que puede ser sometida al control social generado por la esfera pública. En tal sentido, las condiciones cualitativas y cuantitativas referentes a las características en las que la población accede o no al agua potable, trata las aguas servidas, manejo los residuos, acceso a la energía para la cocción de alimentos y la utilización de bienes y servicios, son una problemática que puede y debe ser del dominio del público.

En tal sentido, las dificultades que los hogares enfrentan para su

acceso efectivo y eficiente a los Servicios Públicos Domiciliarios, no son de carácter individual en tanto que se trate de una relación de un hogar particular con las empresas prestadoras y el Estado. Dichas dificultades, hacen parte de los temas propiamente públicos de una sociedad, en la medida en que estas situaciones redundan en obstáculos para el desarrollo social y por ello para el bienestar colectivo. Individualizar las situaciones de conflicto y tensión relativas a las condiciones cualitativas y cuantitativas en las que la ciudadanía tiene acceso a los Servicios Públicos Domiciliarios, es desconocer el potencial e importancia de los mismos como medios para el bienestar colectivo y, por tanto, de su naturaleza pública.

Así, el control social en torno a los servicios públicos debe superar la noción de la relación usuario – cliente / prestador – empresa, dado que esta dimensión de la problemática conduce a limitar la concepción de los mismos al ámbito comercial y sesga la consideración del control social a las posibles quejas y reclamos de los primeros sobre los segundos. Así, independientemente el carácter oficial o privado de las empresas prestadoras de los servicios, éste es un asunto público, y por tanto sujeto al control social.

En tal medida, si existe una tendencia a involucrar a los agentes partícipes de las dinámicas de la prestación de servicios públicos en una concepción global de los mismos, que conduzca a la interlocución frente a la administración de los recursos, a las condiciones, oportunidades y limitantes para la prestación, a los impactos ambientales, económicos y políticos que se presentan en relación a los Servicios Públicos Domiciliarios, entonces, dicha interlocución se convierte en un efectivo control social para, con ello, ratificar la noción de “lo público” de los servicios públicos. De ahí, la relación estrecha que existe entre el concepto de participación ciudadana y control social.

Sujeto, origen y nivel de incidencia del control social

El sujeto participante y potencial agente del control social puede

ser múltiple, en tanto sus características y ubicación política o socioeconómica se constatan en el marco de los campos de poder desarrollados por la interacción del Estado, el mercado y la sociedad civil en una situación particular.

En tal sentido, el sujeto participante bien puede tratarse del habitante local sin determinación específica, sobre el cual recae un entramado de derechos y deberes en su relación con el Estado y los agentes del mercado, según las condiciones políticas y administrativas. Este agente genérico de la participación, cobra especial importancia en situaciones de participación relativamente institucionalizadas y situadas en la universalización del sujeto participante. Tal es el caso de las reglamentaciones sobre la elección popular de alcaldes y gobernadores en los ámbitos locales, la consulta previa frente a situaciones de alto impacto territorial o la obligatoriedad de la participación en asuntos de planeación del ejercicio estatal. También, en este tipo de sujeto, se destaca el ciudadano concebido individualmente, sobre el cual aparecen canales de participación ligadas a peticiones puntuales frente a las empresas e instituciones oficiales o privadas.

Igualmente, cobran centralidad de la acción, actores como las asociaciones, organizaciones sociales que pueden ser agentes protagonistas de la movilización social y, por tanto, promotores de la participación y el control social, agenciados desde la concepción de la acción autónoma de las comunidades con intereses compartidos. Este tipo de sujeto de la participación resulta cardinal en los casos de irrupción de la normalidad de las relaciones políticas, en las que la acción colectiva se convierte en el canal de posicionamiento de intereses. Generalmente, aparece como fruto de modificaciones jurídicas de alto impacto social o como el resultado del posicionamiento del interés y derechos por parte de colectividades.

En otros casos, el agente de la participación y el control social resulta de grupos poblacionales más específicos, tales como determinados *gremios* económicos que pueden cobrar protagonismo según

contextos que se insertan en situaciones sectoriales, generalmente ligadas a conflictos de intereses económicos que requieren de acuerdos o arbitramentos. En otros casos, puede tratarse de pobladores beneficiarios y relacionados con la presencia o no de recursos, servicios o condiciones territorial y socialmente estratégicas.

Es en el marco de la configuración de este tipo de sujeto, que se resalta la importancia de determinados usuarios de servicios o bienes cuya participación y posible control social sobre la actuación institucional (oficial o privada) emana de las modificaciones perjudiciales o benéficas en sus condiciones grupales o particulares. Las ligas o comités de usuarios son ejemplo de este tipo de sujetos, cuya organización es el resultado de intereses conjuntos frente a agentes particulares, como empresas, grupos de poder o entidades estatales, así como a situaciones concretas, tales como la vulneración de derechos, la asequibilidad relativa a bienes y servicios, entre otras situaciones.

De esta manera, las experiencias internacionales, muestran la consecución de un ciudadano enraizado en la pluralidad dentro de su configuración identitaria. Es participante en cuanto ciudadano sujeto de derechos, pero también como usuario, como agente dentro de un conflicto de intereses o como miembro de una colectividad, entre otras situaciones. Su relación como ciudadano, cobra igualmente diversidad de formas en la medida que el público se relaciona de manera distinta si la institución es privada⁹ u oficial, y según el grado de influencia que genera el contexto de la participación en relación con la esfera pública.

Entonces, la incidencia de la participación puede configurarse a partir del degradé en la incidencia de la participación. Éste, se manifiesta en diferentes escalas y depende de una serie de condiciones de carácter

9 Lo cual no niega que independientemente el carácter de la institucionalidad, oficial o privada, los asuntos relativos a la esfera pública están siempre sujetos al ejercicio del control social.

estructural o coyuntural, entre los que se destacan las determinaciones y condicionantes jurídico-normativos, las voluntades políticas de las instituciones y el público, así como del grado de afectación de la esfera pública que se genera a razón del objeto sobre el que recae la participación ciudadana.

Dicho grado de incidencia, como se desarrolla en otros apartados del presente informe, contempla desde un tipo de participación pasiva, es decir aquella centrada o limitada en la acción de información e incluso determinados tipos de consulta formal donde los avales por parte de la ciudadanía son tácitos a la acción de la información. En estos casos los procesos de participación se generan desde la institución hacia el público; esta situación supone una relación vertical de dominación del contexto de acción, en la cual las instituciones tienen el control mayoritario de gestión.

También dicho grado pasa por grados intermedios de incidencia por parte de la ciudadanía, como en el caso de la participación consultiva en la que además de la información transparente y completa, se otorga posibilidad de consulta a la ciudadanía frente al accionar de la institución; en este caso se trata de un control primado por la institución pero que requiere de una actuación de la ciudadanía, especialmente cuando requiere del aval social, bien sea por normatividad o como mecanismo de reducción del conflicto.

Finalmente existen los casos de mayor incidencia, en los cuales la ciudadanía tiene una mayor capacidad de participación deliberativa o decisoria; en estas situaciones la acción institucional delega parte del control de la gestión a la ciudadanía, la cual puede tener una mayor participación en los diferentes momentos en los que recae la gestión institucional. Por tanto, a mayor incidencia, mayor control social o en otras palabras el control social se consolida en la medida en que la participación ciudadana tiene mayor posibilidad de incidencia en la totalidad del proceso de gestión institucional.

No obstante, la incidencia de la ciudadanía, y por tanto la posibilidad

de control social se realiza en un punto fijo del degradé descrito. Los grados de incidencia, así como el tipo de sujeto que participa, pueden ser múltiples, incluso en un mismo contexto o caso de interacción entre la institucionalidad y el público (Scnehider y Welp, 2011). Ello sucede cuando la normatividad no resulta armónica con las dinámicas sociales, bien sea porque la participación es exclusivamente un requisito formal de los procesos de gestión, o porque la normatividad cercena las posibilidades de influencia e incidencia del público sobre la institución, en especial cuando la normatividad no es fácilmente aprehensible por medio del lenguaje de la mayoría de la ciudadanía. Pero también porque en situaciones de alta complejidad, la participación puede ser incidente en determinados aspectos de la gestión.

Un tercer elemento en el marco de las formas en que los mecanismos de participación varían entre sí, tiene que ver con el origen del proceso participativo y por consiguiente de los alcances del control social, dado que la interacción entre la institución y el público puede variar considerablemente en este aspecto. En tal sentido los procesos de participación pueden ser el resultado de una serie de disposiciones legales y normativas que condicionan la participación en una lógica guiada desde la institucionalidad hacia el público o de una serie de dinámicas contextuales que realizan el proceso de manera inversa, es decir, del público hacia la institución.

En el primer caso, es decir, en aquellos escenarios donde la participación y la potencia del control social se generan desde la institucionalidad, puede surgir desde por lo menos dos condiciones. Una primera, ligada a la ordenación normativa que supone, obliga y fomenta participación dentro de la actuación institucional. Esta situación, al ser resultado de un condicionamiento normativo, resulta útil como experiencia en cuanto materializa formalmente la importancia de la participación, pero en la práctica, la incidencia o no de la misma y por lo tanto las posibilidades que se desarrolle el control social efectivo, resulta de las situaciones contextuales y particulares de cada caso.

También, la acción guiada desde la institucionalidad, puede ser el resultado de la voluntad política institucional, que, por diferentes razones u objetivos, identifica como pertinente y otorga legitimidad a los procesos de participación en uno u otro grado de incidencia, fomentando de igual manera, diferentes posibilidades de control social. De esta manera, las situaciones contextuales, del mapa político local o sectorial es guía de la apertura de los canales de incidencia del público. En ambos casos, se trata de una participación cuyo origen se presenta de “arriba hacia abajo”, es decir, desde la acción institucional.

Pero también existe una participación dada desde la acción de la ciudadanía, que tiende a presentarse en una lógica de “abajo hacia arriba”, en la cual son las bases sociales las que cobran protagonismo como agentes y promotoras de la acción participativa. Se trata principalmente de procesos guiados por la convergencia de intereses de la ciudadanía que pueden resultar en procesos comunitarios, es decir en la identificación y acción sobre intereses determinados y compartidos. Este tipo de proceso de participación puede o no estar amparado bajo mecanismos legales y puede o no derivar en situaciones conflictivas, concibiendo al conflicto como la situación en la cual la actuación de los diferentes agentes transgrede la norma sobre la que se regula la interacción social en situaciones convencionales.

Su posibilidad de actuación varía de la composición de las situaciones sobre las que se gesta la participación, es decir, las características del sujeto que participa, así como de los grados de incidencia sobre los cuales se desarrolla la acción colectiva guiada por la posibilidad de participación. En tal sentido, la conjunción de intereses, que puede canalizar acciones en el marco de canales establecidos o la movilización social que puede desarrollarse por caminos formales o informales, son el resultado de las características tanto del público como del grado de apertura de la institucionalidad a la incidencia. A partir de las condiciones sobre las cuales se presenta la yuxtaposición de estos elementos, dichos escenarios toman diferentes manifestaciones en grados alternativos de conflicto, mediación o resolución dentro de la pugna de intereses.

Esta triple determinación relacionada con el sujeto, la incidencia y el origen de la participación configura un espectro de posibilidades cualitativas sobre las que se desarrollan los casos específicos de la interacción entre las instituciones y el público, y que tienen materialización en ejemplos internacionales particulares. De estos pueden generarse una serie de tipos de participación, cuyo ámbito de aplicación varía, dependiendo de la composición de las variables descritas previamente. Así, hay ámbitos de participación ligados a escenarios sectoriales específicos y con alcances diferenciados, que bien podrían organizarse a partir del siguiente esquema:

Tabla 6. Ámbitos de participación según sujeto, origen y nivel de incidencia.

Ámbito de participación	Características
Amplia	<p>Se dirige a una población que no reviste determinaciones específicas. Este tipo de escenario de la participación se ha visto fortalecido con los procesos de descentralización. La incidencia puede ser significativa en cuanto recurre a temas de primer orden frente a la dinámica pública, especialmente gubernamental. Dada su amplitud y universalidad de público, se trata de situaciones con una dilatada regularidad en el tiempo. Son procesos orquestados y favorecidos por las instituciones, en cuanto hacen parte central de la legitimación de las mismas sobre el público, especialmente en escenarios gubernamentales.</p> <p>La expresión más común de este tipo de participación es la elección popular de gobernadores o alcaldes, a partir de mecanismos electorales. Sus capacidades de incidencia se desarrollan en el vaivén de las lógicas de democracia participativa o representativa, en cuando suelen ser decisiones de alcance general y no particular.</p>

Focalizada	<p>El sujeto de la participación por lo general se focaliza en poblaciones sobre las que recae una intervención o problemática específica. Suele generarse desde la institucionalidad, aunque puede ser el resultado de las preocupaciones generadas por una población específica ante un cambio del entorno o las condiciones de existencia cotidiana. Su incidencia suele centrarse en el escenario de información o de consulta.</p> <p>Dentro de los alcances de este tipo de participación se contemplan aquellos relacionados con la orientación de los presupuestos participativos o con el establecimiento de las prioridades de las obras públicas, así como la aprobación de las decisiones tomadas desde la institucionalidad.</p>
Sectorizada	<p>Ligadas también a la consulta y con posibilidades de deliberación, las formas de participación suelen surgir desde la voluntad política de las instituciones, en ocasiones regulada desde condiciones normativas, o de los acuerdos y negociaciones con agentes organizados dentro del público. Tienen especial incidencia dentro de ámbitos relacionados con entes territoriales o problemáticas sectoriales, y por tanto cubren poblaciones relativamente amplias, bien sea de manera directa o representativa.</p> <p>Los alcances de este tipo de participación suelen darse a partir de consejos vecinales, consejos territoriales o sectoriales e incidir como voceros de intereses generales. En las situaciones de mayor empoderamiento, especialmente en el escenario focalizado en entornos locales, puede tender hacia las posibilidades de decisión.</p>

Autónoma	<p>Por lo general, son formas de participación ligadas a procesos generados desde la movilización social, como fruto de procesos de empoderamiento de “abajo hacia arriba”. Tienden a tener una actuación aislada del control gubernamental y, por ello mismo, tienen por objetivo una incidencia decisoria sobre temas legislativos o gubernamentales. El sujeto participante tiende a ser poblaciones relativamente amplias, congregados en objetivos comunes y generales.</p> <p>Sus alcances pueden ser variados, y entre ellos se incluyen los referéndums revocatorios o de propuesta legislativa. También puede tener incidencia en elementos estructurales del contrato social, especialmente en situaciones coyunturales ligadas a la delegación del poder a entidades, procesos u organizaciones específicas.</p>
-----------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo como referencia estas tipologías de las formas de participación y de mayor o menor control social, en relación con la configuración de los sujetos participantes, el origen de la participación y los niveles de incidencia, se pueden clasificar diferentes experiencias de carácter internacional que sirven de referentes teóricos y prácticos frente a la participación y el control social.

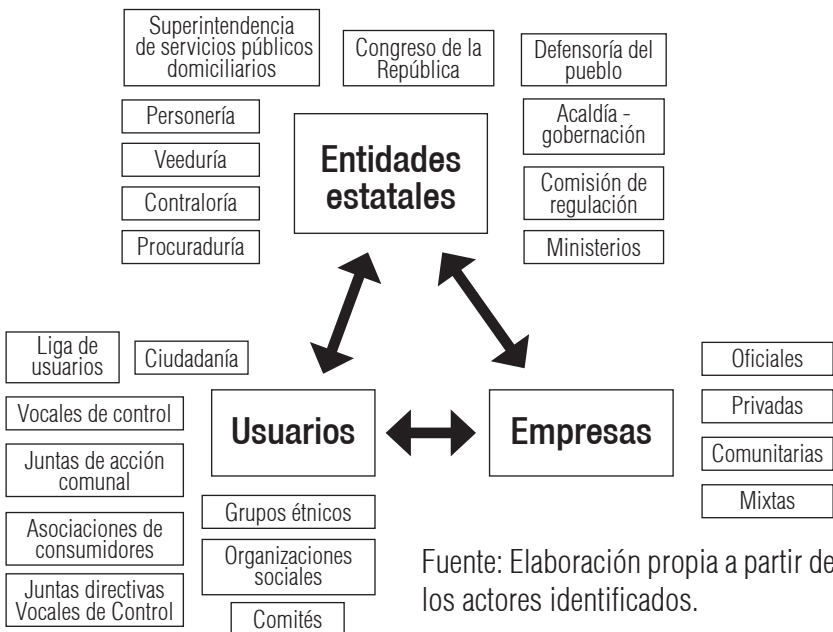
Para el caso de los servicios públicos, es común encontrar las diferentes tipologías del ámbito de la participación y control social. Por supuesto, varían según una serie de variables contextuales, especialmente el grado de consolidación de los procesos de participación y control social en el caso de la interacción de las instituciones gubernamentales y privadas en relación con la ciudadanía. Por lo

general, cuando los mecanismos están formalizados, se presenta un tipo de ámbito sectorizado; pero las situaciones conflictivas, bien sea por fallas en los sistemas de prestación o carencia de ellos, lleva a formas de participación focalizada o autónoma, dependiendo de las características cualitativas de los sujetos, grados de incidencia y origen, y las transformaciones del entorno respectivo.

B. Actores del Control Social de los SPD en Colombia

Identificación y clasificación de actores

A través de la identificación de actores en el marco de la participación ciudadana y del control social, la revisión y análisis de la normatividad, el análisis de referentes nacionales e internacionales y el levantamiento de la trayectoria de la SSPD, se pudo establecer una tipología de actores que permite agruparlos bajo las tres categorías que se definen a continuación:



- **Entidades estatales.** En este grupo se incluyen todas aquellas entidades oficiales del orden nacional, regional y local que, por lo establecido en la Ley, cumplen algún papel en lo que respecta a la generación de espacios y garantías para el ejercicio de la participación ciudadana y control social a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. Estas mismas se pueden clasificar según su grado, interés y el carácter de su injerencia en el sistema de prestación de los SPD en el país y en los esquemas de control social ejercido por los usuarios.

- **Usuarios.** Son los beneficiarios de la prestación de los servicios públicos y crean y aprovechan, de acuerdo con lo establecido en las normas y leyes, formas de organización, representación y participación orientadas a ejercer control sobre las empresas prestadoras de los servicios en la perspectiva de garantizar su accesibilidad, calidad, oportunidad y precio justo.

- **Empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.** Incluyen empresas de carácter público y privado, de diferentes formas corporativas y pertenecientes a los tres sectores que son objeto de control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Caracterización de actores

La relación contractual entre los usuarios y las empresas de servicios públicos se rige por el contrato de condiciones uniformes preparado por estas últimas al cual el usuario tiene la libertad de adherirse o no. Sin embargo, si el usuario no acepta las condiciones de este contrato, no podrá acceder al servicio público, de ahí la importancia de la vigilancia que realiza la Superintendencia para validar las condiciones de dicho contrato.

En el proceso de reglamentar esta relación, aparecen el Congreso de la república expidiendo leyes que le dan su marco y las condiciones de prestación del servicio, y las Comisiones de Regulación, que

establecen los mecanismos de cubrimiento de costos, de creación de mercado, de control de la posición dominante de los monopolios y, finalmente, para establecer las condiciones de calidad del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos, por su parte, se encarga de vigilar que la actuación de todos los agentes se enmarque en la ley y la reglamentación.

A nivel de concepto básico, se puede señalar que desarrollar acciones de control social está vinculado con el objetivo de fomentar y desarrollar el derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia en el artículo 2º referente al derecho que tienen los ciudadanos de participar en las decisiones que los afectan. Esta idea contribuye a identificar el rol que puede desempeñar cada uno de los actores identificados anteriormente, determinando su nivel de incidencia en las diferentes actuaciones institucionales y, en particular, en el ejercicio del control social.

Tabla 7: Rol de los actores frente al control social

Acción	Objetivo y acciones
Líder	Activamente comprometido. Establece iniciativas, programas y planes que promuevan el control social. Busca empoderamiento de las decisiones, las acciones y controles de cumplimiento.
Apoyo	Brinda soporte a los gestores de cambio, participando en las decisiones y ofreciendo recursos.
Resistente	Puede estar involucrado de las acciones de participación. Sin embargo, intereses particulares, pueden obstaculizar el ejercicio del control social
Inconsciente	Desconoce la normativa y las oportunidades que le brindan los derechos consagrados en la ley y en la normativa
Informar	Se garantiza la información al público

Fuente: Elaboración propia

De igual manera, se ha clasificado el nivel o grado de interés de cada uno de los actores frente a la posibilidad de incentivar y promover acciones de control social a los servicios públicos, de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 8: Grado de interés de los actores frente al control social

Nivel	Acción	Objetivo
1	Alto	El actor se siente altamente motivado, preparado y suficientemente capaz de generar y promover acciones de control social.
2	Moderado	El actor desarrolla acciones que lo involucran de manera ocasional con la promoción o desarrollo de acciones de control social. Está poco motivado.
3	Bajo	El actor carece de motivación o desarrolla pocas acciones de control social.

Fuente: Elaboración propia

Obedeciendo a la clasificación señalada arriba y a los roles y grados de interés acabados de plantear, a continuación, se presenta la descripción de cada uno de los actores identificados en el control social, su rol e interés.¹⁰

10 En El Anexo 1 se presentan las fichas con las características de cada uno de los actores identificados.

Tabla 9. Descripción de actores.

Actor	Definición	Rol frente al Control Social	Interés frente al control social
Entidades Estatales			
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	<p>La función de supervisión y control de los servicios públicos a cargo de esta Superintendencia se basa principalmente en las acciones y hallazgos de los usuarios. Es por ello por lo que promover las acciones de control social a los servicios públicos resulta relevante para su adecuada gestión.</p> <p>La SSPD ejerce funciones de supervisión y vigilancia a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. En los últimos años la superintendencia ha tomado un rol mucho más activo en los temas de control social. Se ha pasado del concepto de capacitación a la promoción y espacios de consulta, al acompañamiento coordinado con otros actores institucionales, fomentando la creación y promoción de grupos de participación ciudadana.</p>	Líder	Alto

Municipios	Las entidades descentralizadas, que son las principales responsables de la adecuada prestación de los servicios públicos, son los municipios; sin embargo, su efectividad en la gestión es dependiente de si tiene participación o no en la propiedad de las empresas de servicios públicos. El municipio realiza acompañamiento a los temas de conformación de empresas y organizaciones, mediante el consejo municipal, fungiendo como facilitador de los procesos de control social. En ocasiones, pueden participar como accionistas de la ESP.	Apoyo	Variable según el mandatario
Departamentos	Los Departamentos, además de participar en la propiedad de algunas ESP, pueden ser relevantes en la promoción y agrupación de los vocales de control a nivel de sus confederaciones, buscando su fortalecimiento y empoderamiento.	Apoyo	Variable según el mandatario

Alcalde municipal	<p>Se plantea al alcalde municipal como un actor independiente, por considerar relevante su intención o la prioridad que le pueda asignar a la estructuración de acciones de promoción del control social, desde una percepción personal dada el bajo desarrollo de la normativa de la Ley 142 del 1994 en este sentido.</p> <p>Igualmente, es el actor encargado de promover y garantizar la participación ciudadana, así como la prestación de los servicios públicos y las condiciones mínimas de esta prestación. Debe proveer a los comités de instrumentos básicos para su conformación, de manera que puedan desarrollar de manera efectiva sus tareas.</p>	Debe ser Líder, pero en general no pasa de ser apoyo.	Medio
Comisiones de Regulación	Regulan la prestación del servicio público mediante la reglamentación de las leyes y la aplicación de las políticas del ejecutivo, por lo general, manejan buenas relaciones y comunicación efectiva con los vocales de control, antes de expedir las regulaciones los	Apoyo	Moderado

Comisiones de Regulación	vocales de control, antes de expedir las regulaciones los vocales son consultados. Las Comisiones son independientes, en general, promueven la defensa de los usuarios para contrarrestar el alto poder de influencia de las ESP sobre la regulación, gestionando las limitaciones al acceso de la información y la complejidad de los temas, que por lo general no incluyen a los usuarios.	Apoyo	Moderado
Personerías	Las Personerías prestan servicios de apoyo al ciudadano como garantes que no se vulneren los derechos de los ciudadanos. Entre las actividades que desarrollan se encuentran la proyección y coadyuvancia de derechos de petición, descargos, recursos de reposición y apelación, y asesoría ciudadana.	Apoyo	Medio
Ministerios	Los Ministerios, como directores de la política administrativa sectorial en que se circunscriben las carteras, se encargan de mantener un sistema nacional de información para uso público e	Apoyo	Alto

Ministerios	incentivar la política de participación ciudadana del orden nacional –Ministerio del Interior-. También, realizan acompañamiento a los temas de conformación de empresas y organizaciones.	Apoyo	Alto
Procuraduría General de la Nación	Funge como un órgano de control encargado de intervenir, sancionar y prevenir posibles irregularidades en el desarrollo de la prestación de los servicios públicos. Entre sus funciones se encuentran, prestar acompañamiento a las entidades territoriales que presentan problemas en la gestión de los servicios públicos, ofrecer herramientas a la ciudadanía para realizar trámites, defender sus derechos y solicitar el cumplimiento de sus deberes a las empresas prestadoras.	Apoyo	Alto

Contraloría	Es el máximo organismo de control fiscal del país, es la encargada de cuidar y custodiar los recursos, son sujetos de control las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios constituidas como Industriales y Comerciales del Estado y las Empresas de Servicios Públicos Mixtas, en donde el porcentaje mayoritario de su capital sea de la Nación, y las Empresas de Servicios Públicos Privadas con participación accionaria directa o indirecta de la Nación.	Apoyo	Medio
Veedurías	Es el mecanismo democrático por medio del cual los ciudadanos u organizaciones, ejercen vigilancia sobre la gestión pública. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, los asuntos objeto de vigilancia deben guardar relación directa con la prestación del servicio a los usuarios.	Líder	Alto

Usuarios			
Usuarios individuales	Se entiende que en esta clasificación se incluyen todos aquellos usuarios de los servicios públicos, así como aquellos que pretenden tener acceso a este servicio, los cuales se presentan como usuarios potenciales.	Generalmente inconsistente	Alto
Vocales y Comités de Control	Los vocales y los Comité de Desarrollo y Control Social son la instancia básica de representación de los usuarios, según lo definido por la Ley 142 del 1994 frente a las empresas prestadoras, la SSPD y los entes de control. Los vocales han fortalecido el puente entre las empresas y los usuarios, trabajando de la mano con la Superservicios, en busca del mejoramiento, vigilancia y fiscalización de los servicios. Son fundamentales para llegar a la comunidad y hacer énfasis en los derechos y deberes que tienen los usuarios, buscando que a estos no se les violen sus derechos.	Líder	Alto

Empresas			
<p>Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios</p>	<p>Como elemento principal del contrato de prestación de servicios públicos, las empresas tienen la responsabilidad de administrar los recursos económicos recaudados por las tarifas reguladas y asegurar niveles de calidad, cobertura y servicios, de acuerdo con los parámetros establecidos por la regulación. El objeto principal es alcanzar su autosostenibilidad financiera.</p> <p>Como encargada de la prestación del servicio, es el agente receptor de los comentarios, sugerencias y exigencias del usuario frente a las dificultades presentadas con la prestación del servicio.</p> <p>La participación de la empresa debe estar íntimamente relacionada con el acompañamiento a los usuarios, resolviendo los problemas que tengan en el momento, brindando información clara y precisa sobre los planes</p>	Resistente	Medio

	<p>de expansión, la aplicación de tarifas y los canales de atención de solicitudes. Además, el reconocimiento que le deben dar a los vocales de control, como aliados en el desarrollo de sus funciones.</p> <p>Un actor no detallado por considerar que sus características son las mismas de las empresas, son los gremios de empresas de servicios públicos, los cuales pueden ser por sector o por agremiación total como es Andesco.</p>		
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

C. El control social en otras Superintendencias

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)

La SFC cuenta con la figura del Defensor del Consumidor Financiero (DCF) que se encuentra reglamentada por el Decreto 2281 de 2010. Esta permite una comunicación de la ciudadanía con la SFC respecto a la provisión de servicios de las entidades vigiladas por esta, aunque su foco central está relacionado con la interposición de quejas y reclamos. Adicionalmente, su elección la realizan las entidades vigiladas por la SFC que deban contar con DCF. Los conceptos sobre los cuales tendrá competencia el DCF, además de los establecidos legalmente, tienen que ver con su emisión por parte de la SFC.

En diciembre de 2014 fue desarrollado el Quinto Foro Virtual, que buscaba incentivar la participación ciudadana en la rendición de cuentas de la SPF, el cual tuvo una asistencia minúscula, con 5 usuarios participantes de los 1.554 invitados. A pesar de esto, la participación arrojó algunos comentarios valiosos que tienen la misma dirección que la situación general del control social en Colombia:

- La limitación a la exposición de resultados, sin retroalimentación de los usuarios. La ciudadanía tiene la sensación de ser receptora pasiva de información, que no le permite incidir en la gestión de acuerdo con los resultados mostrados.
- La falta de espacios como mesas de trabajo, para discutir las situaciones de los servicios financieros entre los usuarios, las entidades y la SFC.
- La falta de presencia regional de la entidad. Limitación que podría ser mejorada con la estrategia de Gobierno en Línea, aunque ejercicios como rendiciones de cuentas se sugieren sean desarrollados en ciudades diferentes a Bogotá.
- Alejamiento de la gestión de la SFC de los intereses de la comunidad. La información y rendición de cuentas apuntan a resultados del sector, pero no abarca los avances en protección al consumidor y sus mecanismos.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que las apuestas de la SFC están enfocadas principalmente hacia mejorar los canales de comunicación con los usuarios, utilizando herramientas digitales principalmente, pero no se ve un esfuerzo claro hacia la promoción del control social.

Normatividad Relacionada SFC

- Ley 1328 de 2009: regula el sector financiero, de seguros y valores

y desarrolla el régimen de protección al consumidor financiero

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)

Los consumidores que adquieren bienes y servicios por parte de las empresas a las cuales vigila la SIC tienen una diversidad de derechos respecto a esta provisión, la cual hace que la concepción de participación ciudadana y comunitaria esté especialmente ligada a la interposición de quejas y reclamos en esta superintendencia. Sin embargo, también existen las herramientas legales (artículo 32 Ley 489 de 1998) que permiten a la ciudadanía participar en el proceso de planeación, ejecución, control y evaluación de la gestión de la SIC.

Como las demás entidades gubernamentales, la apuesta de la SIC por la ampliación de los canales de atención ha llevado al desarrollo de estrategias digitales que permiten una comunicación más rápida entre el consumidor y la superintendencia. Aunque este fortalecimiento es un acercamiento a la comunidad, significa que no se generará un desarrollo mayor en los medios presenciales, como se evidencia en el Plan de Participación Ciudadana de la SIC (2015).

Adicionalmente, la SIC ha desarrollado iniciativas como las Ligas de Consumidores, creadas en 2014 que tienen un rol de ente veedor y el Fondo de Proyectos de Protección al Consumidor (CONSUFONDO), el cual financia proyectos que promuevan la protección de derechos de consumidores. Estos proyectos, aunque podrían tener un nivel mayor de incidencia en control social, aún tienen una alta concentración en atención a quejas y reclamos y a difusión de información. Por ejemplo, los fondos de 605 millones de pesos¹¹ asignados por CONSUFONDO en 2014 a la Confederación Colombiana de Consumidores, la Universidad Sergio Arboleda, la Liga Juvenil de Popayán y la

11 Véase, Información institucional SIC: Superindustria a través de su programa CONSUFONDO entrega recursos para proteger a consumidores del país. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/noticias/superindustria-a-traves-de-su-programa-CONSUFONDO-entrega-recursos-para-protger-a-consumidores-del-pais>.

Asociación de Consumidores de Córdoba, se centran todos en la capacitación de los consumidores sobre sus derechos a través de medios de comunicación y talleres.

De esta manera, el ejercicio de control social por parte de los consumidores que se relacionan con la SIC está limitado a niveles bajos de incidencia y una mayor pasividad por parte de estos. Aunque esto puede estar explicado por la ausencia del carácter fundamental de los servicios y bienes que son provistos por el tipo de entidades que son competencia de la SIC. Así, es de esperar que el desarrollo del control social en estos casos no sea equiparable al del sector salud o de Servicios Públicos Domiciliarios.

Normatividad Relacionada SIC

- Ley 1480 de 2011: expide el estatuto del consumidor donde permite la asociación con el fin de defender los derechos de estos.

Normatividad Relacionada – Superintendencias

- Ley 489 de 1998: regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. El artículo 32 establece que las entidades de la Administración pública deberán promover la participación de los ciudadanos en la ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
- Ley 850 de 2003: reglamenta las veedurías ciudadanas.
- Ley 1712 de 2014: Derecho de acceso a la información pública y Transparencia
- Decreto 2693 de 2012: establece los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea. La facilidad de datos abiertos promueve el control social mediante la rendición de cuentas y la comunicación directa con el Estado a través de medios

digitales.

Elementos de contraste con la participación ciudadana y el control social en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios.

La promoción del control social que llevan a cabo otras superintendencias como las mencionadas se limita a la capacitación y el uso de canales para transmitir información. Esto tiene que ver con la incidencia de la participación que usualmente tienen los usuarios de los servicios competencia de estas superintendencias, haciendo que el interés de la planeación y la propuesta de proyectos vaya más allá de su interés de ser atendidos en sus reclamos.

De esta manera, *grosso modo*, la situación y la promoción del control social en otras superintendencias se encuentra en un nivel muy limitado que ya ha transitado la SSPD. Por esto, además, se evidencia que para fortalecer el ejercicio del control social se deben llevar a cabo estrategias que vayan más allá de lo dispuesto legalmente y mejorar la comunicación entre los proveedores de servicios públicos y la ciudadanía.

D. A manera de síntesis

- El desarrollo conceptual del control social, como canal de la regulación racional sobre la colectividad, cobra sentido solamente en la esfera pública, aunque sus formas de concreción se presenten en diversos escenarios. La incidencia real de la ciudadanía sobre las instituciones sólo puede desarrollarse dentro de la “esfera pública”.
- Lo público o “la esfera de lo público” no se limita a los escenarios de dominio estatal o de la propiedad. El escenario público representa una parte significativa de las interacciones sociales donde los individuos se convierten en sujetos públicos y ejercen su ciudadanía al manifestar sus opiniones y proponer e incidir en los campos políticos, sociales o culturales en los temas que son de interés colectivo.
- El control social sobre el Estado y las instituciones es la superposición de las diversas formas de acción de la ciudadanía. En primer lugar, se encuentran las prácticas ciudadanas como la organización social, la acción colectiva y la movilización, a través de las cuales se opina y critica frente al objeto de control; y, en segundo lugar, están los mecanismos formales de participación ciudadana que permiten regular la manera en la que la institucionalidad se comunica e interactúa con el público.
- La gestión pública permite la generación de mecanismos de control social, garantizando un relativo control del público por parte de la institucionalidad, de sus acciones y del cumplimiento de sus misiones y sus competencias. Estos mecanismos, son formas de canalizar las opiniones e intereses de la ciudadanía y evitan el descontento social que puede convertirse en problemas de orden público y de afectación general. Por lo tanto, la promoción de la participación y el control social se

convierte en una responsabilidad institucional.

- Las condiciones cualitativas y cuantitativas referentes a las características en las que la población accede a los Servicios Públicos Domiciliarios son una problemática del dominio del público. Por ello, el control social en torno a los servicios públicos debe superar la noción individual de la relación usuario – cliente / prestador – empresa y que podría limitarse a una relación comercial.

- Para el caso de los servicios públicos, es común encontrar diferentes tipologías de participación y Control Social. Estas tipologías están relacionadas de acuerdo con tres variables: i) El sujeto, ii) La incidencia y, iii) El origen de la participación. Dependiendo de la composición de estas variables, hay ámbitos de participación ligados a escenarios sectoriales específicos y con alcances diferenciados.

- A través de la identificación de actores en el marco de la participación ciudadana y del control social, la revisión y análisis de la normatividad, el análisis de referentes nacionales e internacionales y el levantamiento de la trayectoria de la SSPD, se pudo establecer una tipología de actores que permiten agruparlos bajo las siguientes tres categorías: i) Entidades estatales; ii) Usuarios y; iii) Empresas prestadoras.

- Desarrollar acciones de control social está vinculado con el objetivo de fomentar y desarrollar el derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia en el artículo 2º referente al derecho que tienen los ciudadanos de participar en las decisiones que los afectan. Esta idea contribuye a identificar el rol que puede desempeñar cada uno de los actores identificados anteriormente, determinando su nivel de incidencia en las diferentes actuaciones institucionales y, en particular, en el ejercicio del Control Social.

- De igual manera, se ha clasificado el nivel o grado de interés

de cada uno de los actores frente a la posibilidad de incentivar y promover acciones de control social a los servicios públicos.

- La promoción del control social que llevan a cabo otras superintendencias se limita a la capacitación y el uso de canales para transmitir información a los usuarios. Esto puede originarse en la diferencia y alcance de la noción de lo público en los servicios que prestan las empresas objeto de control por parte de otras superintendencias.

3

TERCERA PARTE

LA ESTRATEGIA DE LA SUPERSERVICIOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL

CAPÍTULO 5: Trayectoria del Control Social en la Superservicios

A. Componentes estratégicos para el Control Social

Estrategias institucionales

Pese a que las iniciativas estratégicas son importantes para cumplir los objetivos de inspección, vigilancia y control sobre la prestación de los servicios públicos, también es necesario señalar que las condiciones materiales de las poblaciones son un elemento fundamental y decisivo en la óptima prestación de los servicios.

En este punto, cabe señalar que el conflicto armado y, en consecuencia, el fenómeno de desplazamiento forzado que se ha dado en el país implica un rápido y continuo crecimiento de las poblaciones en las zonas urbanas y, por tanto, se ha aumentado la demanda en cobertura y calidad en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios. Sin embargo, la infraestructura y las instituciones tienen ciertas limitantes para garantizar la óptima prestación de estos servicios, ya sea por la escasez de presupuesto, la priorización de los intereses de las empresas prestadoras de carácter privado, entre otras.

En cuanto a la población rural, las dificultades para el acceso a algunas zonas alejadas de los cascos urbanos y la presencia de pocas o ninguna empresa prestadora de servicios públicos en algunos territorios, dificulta que la prestación de los servicios se dé en condiciones deseables; incluso, a las poblaciones que carecen de la prestación de servicios públicos básicos se les dificulta exigir la instalación de algunos servicios debido a los costos que ello implica para las empresas prestadoras. Así las cosas, la SSPD no tiene las facultades para obligar a las empresas de servicios públicos, a la

instalación y prestación de sus servicios en ciertos territorios.

Ahora bien, realizado este esbozo general de la realidad colombiana, se debe tener en cuenta que, si bien la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no vio su materialización sino hasta con la Ley 142 de 1994, sus lineamientos estratégicos desde sus inicios estuvieron sujetos a lo que en materia normativa existía respecto a la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos. En este sentido, los mecanismos de participación que fueron desarrollados por dicha ley estuvieron igualmente sujetos a las bases jurídicas del marco legal colombiano.

Es así como los cimientos de la participación ciudadana y el control social en materia de Servicios Públicos se encontraron en el artículo 157 del Decreto 1333 de 1986, a través del cual:

Art. 157: *Las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales encargadas de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos Concejos; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponda a los citados establecimientos o empresas.* (Decreto 1333, 1986)¹²

Por medio de este decreto, el cual propendió por la descentralización del Estado colombiano, y los decretos que desarrollaron el artículo 157 (3446 de 1986 y 700 de 1987), se establecieron los mecanismos y procedimientos a través de los cuales los usuarios y las entidades cívicas tuviesen una verdadera participación en las entidades descentralizadas del orden municipal, dejando por fuera a las empresas prestadoras del orden departamental y nacional. Este panorama fue

12 Negrilla fuera del texto.

transformado por la carta del 91 y la expedición de la Ley 142 del 94, en cuanto ampliaron los mecanismos de participación, tanto a nivel individual como comunitario (Gaitán y Pérez, 2000).

Los preceptos presentados anteriormente son parte de lo que más adelante, con la promulgación de la Constitución de 1991 y posteriormente de la Ley 142 de 1994, se configurarían como los principales objetivos de la Nación respecto a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, los cuales, en su inicio serían las principales líneas estratégicas, de la recién creada Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. A saber, dichos objetivos eran:

- *Ampliación de las coberturas en servicios, especialmente deficitarios en algunas áreas como la de Saneamiento básico y con bajo cubrimiento en los sectores más pobres de la población.*
- *Continuidad de su financiación, destinado a recursos para inversión y así cumplir el objetivo prioritario de mejoramiento en coberturas.*
- *Avance del proceso de descentralización y la autonomía municipal en la prestación de algunos servicios*
- *Mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio. (Exposición de motivos Ley 142 de 1994, 1992)*

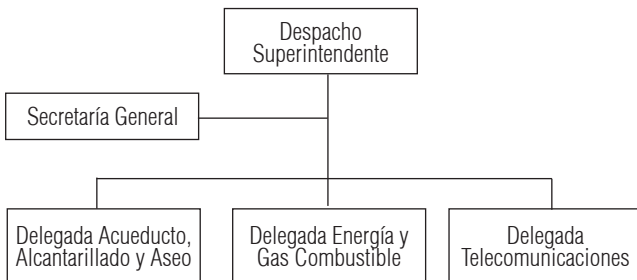
La consecución de los objetivos en mención, se propuso con base en una estructura orgánica definida por el artículo 78 de la misma ley (Ley 142/1994). Dicha estructura, se presenta en la Ilustración 8.

Respecto a la definición de las condiciones técnicas bajo las cuales se prestan los servicios públicos, así como para adelantar las funciones de inspección, control y vigilancia, la Superintendencia delegada de acueducto, alcantarillado y aseo, se dotó con tres grandes direcciones: la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y

Alcantarillado, Dirección Técnica de Gestión de Aseo y Dirección de Investigaciones. Por su parte, la Superintendencia Delegada de Energía y Gas Combustible, se compuso por la Dirección Técnica de Gestión de Energía, la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible y la Dirección de Investigaciones.

Bajo esta estructura orgánica fue que los lineamientos estratégicos enunciados párrafos arriba, fueron establecidos para una Colombia que para 1990 evidenciaba retrocesos en varios frentes: en 1985, el 68.5 % de la población tenía acceso al sistema de acueducto mientras que, en 1990, dicha cifra descendió al 66.4 % (el número de personas sin acueducto pasó de 8.769.475 a 11.201.172). Durante el mismo lapso, el número de colombianos sin servicio de alcantarillado ascendió a 15.912.408, a un ritmo de crecimiento del déficit del 4.5 % anual. Por su parte, el sector eléctrico, ramo que presentaba los mayores índices de cobertura, gracias en buena parte a la intervención de los privados, los cuales lograron reducir entre 1964 y 1985 el déficit de cobertura del 65 % al 21.5 %, enfrentaba otro tipo de problemas: las empresas no podían vender la energía que estaba en posibilidad de generar, de forma tal que entre 1989 y 1990 el exceso de disponibilidad de energía se redujo, al pasar del 21.4 % al 14.5 %; esta crisis anticipó la aparición de la escasez de la electricidad que golpeó a Colombia en 1992

Ilustración 8. Estructura Orgánica de la Superservicios definida por la Ley 142 del 94.



Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 142 de 1994.

Para 1995, con una Superservicios recién creada y un marco regulatorio en materia de servicios públicos que apenas daba sus primeros pasos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), identificaba como los principales problemas a resolver en materia de acueducto y alcantarillado, eran los siguientes (DNP, 1995):

- *La disminución en la capacidad de control, seguimiento y evaluación de proyectos originada por el cambio en el Sistema de Cofinanciación en 1993, mediante el cual se permite que los recursos no reembolsables asignados por la Nación, no se destinen exclusivamente a los municipios usuarios de los créditos otorgados por Findeter.*
- *Las deficiencias en la preparación y ejecución de proyectos originada por un desfase entre las responsabilidades y funciones asumidas por los municipios y su capacidad real de gestión.*
- *La falta de mantenimiento y reposición de redes de suministro y una ineficiente gestión comercial por parte de las empresas operadoras.*
- *Deterioro ambiental debido a los vertimientos no controlados.*
- *La reforma institucional aún presentaba dificultades para arrancar y, por ende, no había tenido el impacto esperado en el manejo de los servicios públicos: persistencia de bajos niveles de desempeño de las operadoras.*
- *A nivel nacional, el proceso de modernización iba aún más lento que a nivel regional debido a la lenta reestructuración de las entidades encargadas (Viceministerio de Vivienda, Agua Potable y Desarrollo Urbano, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y Superintendencia de Servicios Públicos).*

Es bajo este panorama que entra en operación la Superservicios, a la cual, además de otorgársele la responsabilidad de propender por las

mejoras en las coberturas y la calidad en la prestación de los servicios públicos, se le encarga, en el marco del desarrollo de la carta del 91, “*fomentar la democracia participativa y pluralista en el marco del Estado Social de Derecho definido para Colombia a partir del 91*”.

La expedición de la Ley 142 del 94 marcó grandes diferencias en materia de participación ciudadana en los Servicios Públicos Domiciliarios frente a lo que había sido ya desarrollado por el Decreto 1333 de 1986: a diferencia del Decreto 1333, la Ley 142 denomina en su regulación a los suscriptores y suscriptores potenciales de los SPD, quienes son los llamados a conformar los Comités de Desarrollo y Control Social. Esta nueva concepción, que consiste en la elevación del usuario al nivel de cliente con el que las empresas prestadoras suscriben un contrato en condiciones uniformes, tiene dos consecuencias fundamentales: i) Las empresas prestadoras se ven obligadas a una mejor prestación de los servicios; ii) Los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales, tienen la opción de exigir una mejor prestación de los servicios mediante los instrumentos diseñados para tal fin (Gaitán y Pérez, 2000).

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (*Control social de los Servicios Públicos Domiciliarios: momento de focalización, módulo 6, 2006*), con la expedición de la Ley 142 de 1994:

*(...) se incorporan lineamientos para la defensa de los derechos de los usuarios y se fortalece el ejercicio del control ciudadano **sobre la gestión de las empresas prestadoras** (...) La superintendencia de Servicios Públicos tiene el deber de cumplir con las competencias que le atribuyen la Ley 142 de 1994 y la Ley 689 de 2001 en **materia de promoción de la participación ciudadana** para la vigilancia de la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras”¹³ (Ley 142, 1994).*

13 Negrilla fuera del texto.

Dicho concepto, pone de relieve la importancia que tiene el control ciudadano sobre la gestión de las empresas prestadoras, más si se tiene en cuenta que, para el período 1997-1998, de acuerdo con la encuesta realizada durante estos dos años por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a 568 usuarios de los Comités de Desarrollo y Control Social y a 54 vocales de control, el 88 % de los encuestados habían tenido alguna inconformidad con la prestación de alguno de los servicios, de los cuales un 70 % interpuso algún tipo de petición, queja o reclamo ante la empresa responsable (Gaitán y Pérez, 2000).

Dichas cifras dejan en evidencia el alto nivel de inconformidad frente a la prestación de los servicios por parte de los usuarios, así como también el conocimiento medio-alto del derecho que poseen a interponer sus reclamos frente a los prestadores. Sin embargo, también deja en evidencia que, para este período, la máxima expresión de la participación ciudadana se materializaba en el derecho a presentar dicho tipo de recursos, minimizando los mecanismos de participación y de control social al sistema de PQR, en una relación de doble vía entre cliente y empresa, donde la empresa, al estar cubierta por el régimen de autonomía, tenía la libertad de responder o no frente a dicho tipo de solicitudes interpuestos por la ciudadanía. Esto, igualmente, puso de relieve las grandes limitaciones en el desarrollo de la democracia participativa y pluralista consignadas en la Constitución y las dificultades que puede traer para su desarrollo, la concepción de empresa privada como prestadora de un servicio público.

Esta interpretación del funcionamiento de la Superservicios durante sus primeros años de existencia, parece estar acorde con la percepción que tiene la misma entidad de su gestión: de acuerdo con el documento *Balance de Gestión, Retos y Expectativas de los Servicios Públicos 2002-2010*, los primeros ocho años de funcionamiento de esta Superintendencia, estuvieron fundamentados en un modelo de vigilancia y control que se basó en su mayor parte en la atención de peticiones, quejas y recursos interpuestos por los

usuarios, y de manera tangencial en el fomento de la participación ciudadana y la promoción en la conformación de Comités de Desarrollo y Control Social, instrumentos que se complementaron con el diseño de sistemas de información de vigilancia y control, basados en indicadores de gestión definidos por las comisiones de regulación, informes elaborados por Auditores Externos de Gestión y de Resultados (AEGR), y en las visitas realizadas a los prestadores, cuando se materializaban los problemas que afectaban directamente a las comunidades (SSPD, 2011).

Consciente de estas limitantes, el Gobierno colombiano expidió el Decreto 990 de 2002, por medio del cual se modificó la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el ánimo de dotar a la entidad de un mayor músculo operacional con el fin que la entidad pudiese cumplir con las funciones atribuidas tanto por la Constitución como por la Ley 142 de 1994. El resultado de dicha modificación se presenta en la Ilustración 9.

Dentro de los principales cambios introducidos por el Decreto 990, se resalta el incluir dentro de la estructura orgánica de la Superintendencia, las siguientes dependencias (Decreto 990, 2002):

- **Dirección General Territorial:** Sus funciones se concentran principalmente en la formulación de planes y programas, así como la dirección y coordinación de la ejecución de las cinco direcciones territoriales: Centro, Norte, Oriente, Occidente y Suroccidente, además de coordinar la actividad administrativa y financiera sobre dichas direcciones. Adicionalmente, la Dirección General Territorial, es la llamada a diseñar y supervisar la puesta en funcionamiento del sistema de vigilancia y control como sistema de apoyo a los Comités de Desarrollo y Control Social y, en general, de apoyar y fomentar el fortalecimiento de dichos mecanismos de participación ciudadana, entre otras.

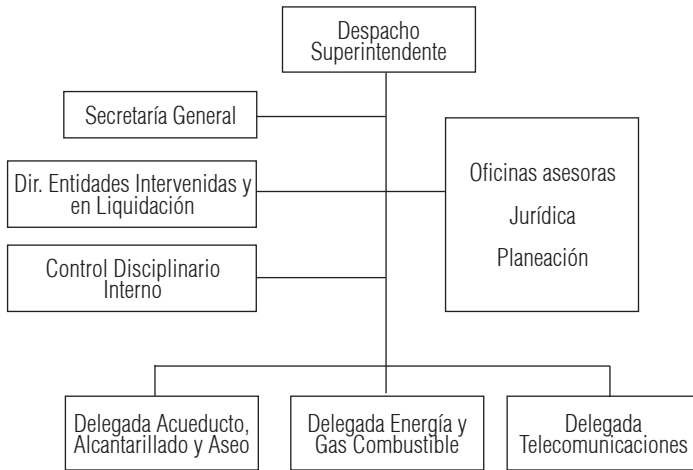
- **Direcciones Territoriales:** Ahora bien, como organismos adscritos a la Dirección General Territorial, las Direcciones

Territoriales tienen como funciones: evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de empresas de servicios públicos que atiendan menos de 2.500 usuarios, personas que produzcan bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, empresas prestadoras con operación exclusiva en municipios menores o en zonas rurales; vigilar y controlar el cumplimiento de las normas, planes y programas, contratos e indicadores definidos por las Comisiones de Regulación y Saneamiento Básica; revisar el marco regulatorio de los servicios públicos bajo inspección, vigilancia y control; verificar la correcta aplicación de los regímenes tarifarios; verificar que los prestadores apliquen las acciones correctivas derivadas de las evaluaciones de gestión y resultados de los informes de inspección y de los programas de gestión; verificar el cumplimiento y cumplir con las acciones atribuidas referidas a la alimentación del Sistema Único de Información; resolver los recursos de apelación interpuestos por los usuarios; tramitar las quejas sobre violaciones a los contratos de servicios públicos; y, promover y fomentar la participación ciudadana como ejercicio de control a las empresas prestadoras; entre otras.

• **Dirección de Entidades Intervenidas y en Liquidación:**

Dentro de sus principales funciones, se encuentran: la proyección de los actos administrativos para la toma de posesión o liquidación de las entidades objeto de intervención, brindar asesoría en cuanto a la formulación de políticas, directrices y criterios para la administración y liquidación de las entidades intervenidas y, en general, para las demás formas de intervención, entre otras.

Ilustración 9. Estructura orgánica de la Superservicios definida por el Decreto 990 de 2002.



Fuente: Tomado de Superservicios (2013).

• **Oficina de Control Disciplinario Interno:** Llamada a ejercer funciones de control sobre las formas de procedimiento de acuerdo con la Constitución y el Código Disciplinario Único, la Oficina de Control Interno brinda asesoría en la definición de políticas dirigidas a la prevención de conductas que lleven a incurrir en faltas disciplinarias; es “juez” de primera instancia frente a procesos disciplinarios en contra de procesos adelantados contra los funcionarios de la entidad y, en general, ejerce funciones de vigilancia y prevención respecto a faltas disciplinarias.

Adicionalmente, se incluyen las oficinas Jurídica, de Planeación, Informática y Control Interno, como instancias transversales a las demás áreas, con el ánimo de brindar soluciones, tanto a nivel operativo como táctico, que contribuyan a optimizar el funcionamiento administrativo de la entidad.

Finalmente, se remueve de la estructura de la entidad, el Despacho de la Superintendencia Delegada para Telecomunicaciones y, con ello, las funciones de inspección, vigilancia y control sobre dicho sector.

Es con base en esta nueva estructura, que la gestión de la Superservicios entre el 2002 y 2010, se redireccionó con base en tres pilares fundamentales (SSPD, 2011):

Esquema de supervisión y vigilancia preventiva. Se basaba en la identificación temprana de factores críticos en la gestión de los prestadores de servicios públicos. Este esquema preventivo, se construía con base en diagnósticos sectoriales que buscaban identificar las tendencias y desarrollos en los diversos servicios, evaluar los desarrollos regulatorios y la caracterización individual tanto de la gestión como de los riesgos de cada una de las empresas prestadoras. Este esquema, derivaba en la generación de medidas correctivas y el diseño de programas de mejoramiento concretos a los cuales la Superintendencia ejercía seguimiento.

Es importante resaltar que este esquema de supervisión y vigilancia, requería de un fuerte soporte institucional que permitiese a la Superservicios contar con presencia a nivel regional a lo largo del territorio nacional; conscientes de esto, además de las cinco Direcciones Territoriales con las que ya contaba la entidad, en marzo de 2010 se abrieron diez nuevos Puntos de Atención Superservicios (PAS), a través de los cuales se buscaba brindar asesoría y gestionar las quejas y solicitudes de los ciudadanos.

A partir del 2006, como estrategia de vigilancia preventiva, la Superintendencia promovió la realización de reuniones conjuntas donde participaban ciudadanos, autoridades municipales y departamentales, empresas prestadoras, organismos de control y comisiones de regulación, con el objetivo de dar solución a las quejas y problemas en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios: entre 2006 y 2010, se realizaron 76 visitas itinerantes con las cuales se cubrió el 91 % de los departamentos y el 55 % de municipios del

territorio nacional.

Fortalecimiento del esquema de sanciones y multas. Este pilar fue concebido como la forma de dar señales al mercado, en el sentido de cómo y en qué condiciones debía darse la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. Así, se permite a la Superintendencia dar a entender a las empresas y agentes regionales, la importancia del cumplimiento del marco normativo y regulatorio. Esta acción de control se fundamentaba en dos componentes principales: i) El ejercicio efectivo de la función sancionatoria y, ii) El redireccionamiento exitoso de la *Tomas de Posesión*.

Para la Superservicios, el logro más importante en este frente, lo constituyó el redireccionamiento de las *Tomas de Posesión*, bajo las cuales se culminaron 39 soluciones empresariales e institucionales en materia de servicios públicos y la terminación de 8 procesos liquidatorios que permitieron devolver a la Nación recursos fiscales por \$32.000 millones en bienes, activos y dinero en efectivo. Este tipo de intervenciones puso en evidencia el desarrollo misional de la Superservicios durante este periodo, al asumir sus propias responsabilidades como autoridad llamada a liderar y dirigir la estructuración y puesta en marcha de soluciones empresariales e institucionales en materia de servicios públicos.

Defensa y protección del ciudadano. Su concepción buscaba la protección del usuario y el consumidor para que preservaran su derecho a escoger libremente a su prestador de servicio, bajo un esquema de prestación de calidad, oportuno y eficiente. Su desarrollo estaba fundamentado en dos líneas de acción: i) La atención oportuna de reclamos y peticiones, ii) La promoción de la participación ciudadana como instrumento de protección de los usuarios.

Respecto al primer frente, uno de los principales objetivos radicó en la eliminación del rezago de más de 4 años en la atención de los trámites, peticiones y reclamos que tenía la entidad: de acuerdo con datos de la Superservicios, en el 2002 se encontraban más de 60.000

expedientes de recursos interpuestos por usuarios sin respuesta.

Los esfuerzos de la administración en este aspecto no solo estuvieron enfocados en la descongestión de los PQR, sino también en la prevención de nuevos atascamientos: con tal fin, se estipularon orientaciones claras a las oficinas de PQR respecto a los tiempos dados por ley para atender este tipo de requerimientos por parte de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, dicha congestión de trámites continuó representando un problema para la entidad después del 2010, tal como se observará más adelante.

En cuanto al segundo frente, de acuerdo con información suministrada por la Superintendencia, a partir del 2007 se empezaron a notar los primeros cambios en la manera en la que la Superservicios se relacionaba con la ciudadanía: previamente, el control social se limitaba a reuniones periódicas entre la Superintendencia, las empresas prestadoras y los vocales; posteriormente, se comenzaron a organizar congresos nacionales y a proporcionar mayor apoyo jurídico y un mayor número de capacitaciones a los comités y a los vocales. En estos primeros pasos, los esfuerzos de la Superservicios se concentraron en formar a los usuarios y clientes respecto a sus derechos y deberes y en mecanismos de participación y control social.

De acuerdo con el *Balance de Gestión, Retos y Expectativas de los Servicios Públicos 2002-2010*, durante el lapso de estudio, la Superintendencia capacitó a 4.878 vocales de control y miembros de los Comités de Desarrollo y Control Social. Paralelo a dichas capacitaciones, la Superservicios desarrolló otro tipo de programas tales como el *Semillero Vocales de Control*, con el cual se capacitó y graduó a niños y niñas en materia de control social; *la Superintendencia al Barrio, ferias de servicios públicos y los programas de Vigilancia Itinerantes*. Valga resaltar que gran parte del contacto mantenido entre ciudadanía y entidad, se dio a través de medios de comunicación masiva tales como radio y televisión (SSPD, 2011).

Respecto a la participación ciudadana y el control social, es de destacar

cómo, dentro de los lineamientos estratégicos, dichos derechos y deberes constitucionalmente atribuidos al ciudadano, quedan enmarcados dentro del tercer pilar enunciado por la Superservicios. Al respecto, se señala:

El ejercicio de las funciones de vigilancia y control y la protección del consumidor de servicios también se apoya en la participación ciudadana, como mecanismo descentralizado y eficiente para el suministro de información sobre la gestión de los servicios a cargo de las empresas prestadoras que se despliegan a lo largo y ancho de la geografía nacional. Este contacto descentralizado con el ciudadano en las ciudades y municipios colombianos, permite a la Superintendencia de Servicios Públicos actuar con eficiencia y oportunidad. (SSPD, 2011)

Lo que cabe resaltar de esta última definición, es que el ejercicio de participación ciudadana y control social por parte de la ciudadanía era visto desde la SSPD, como un mecanismo centrado en la información. En este sentido, la gestión de la Superservicios propendía por la generación de información confiable hacia el público en general, y esperaba de este último, reciprocidad de la misma, igualmente de calidad de tal manera que permitiera optimizar la toma unilateral de decisiones. Por tanto, se puede concluir que el ejercicio de la participación ciudadana se centraba más en la generación de información a través de la gestión de las PQR, sin asignar la relevancia requerida a la del participante en el control de la gestión de las empresas prestadoras ni de la Superservicios, tal como fue promovida por la carta magna de 1991 y la Ley 142 del 1994.

Además, si se analizan los mecanismos y medios a través de los cuales la Superintendencia mantenía contacto con la ciudadanía, queda en evidencia que el enfoque sobre las formas de participación ciudadana que prevalecía consistía en concebir al ciudadano o usuario como un simple receptor de información a la cual accedían a través de las capacitaciones o los medios masivos de comunicación, en las cuales no se genera una verdadera comunicación entre entidad y

ciudadanía que promoviese el control sobre la gestión de las empresas prestadoras por parte de la ciudadanía.

Desde el 2010, la Superservicios ha sido testigo de múltiples cambios, tanto a nivel de su operación como a nivel estratégico, tal como cabría de esperarse de las diferentes direcciones que han estado a cargo de la entidad, como son:

- **César González:** de junio de 2011 a julio de 2013
- **Patricia Duque:** de julio de 2013 a junio de 2016
- **José Miguel Mendoza:** de junio de 2016 a la actualidad

Entre los años 2011 y 2014, los objetivos estratégicos de la entidad giraron en torno al desarrollo de la misión y visión que se describen a continuación (SSPD, 2013):

Misión:

La superintendencia protege y promueve los derechos y los deberes de los usuarios y prestadores de los servicios públicos, para contribuir al **desarrollo sostenible** del país y a la **calidad de vida** de sus habitantes.

Visión:

Ser reconocida como una excelente Entidad por su labor frente a usuarios, prestadores y demás organismos del Estado.

Con base en esta misión y visión, la Superservicios definió los siguientes objetivos estratégicos:

1) Promover mayores niveles de satisfacción de los usuarios y prestadores frente a la labor de la entidad.

La consecución de este objetivo, estuvo ligada al fortalecimiento de la cultura del servicio al ciudadano a través de la mejora en la calidad, capacidad y cobertura de los canales dispuestos al público y la

producción de información pertinente y de calidad sobre las acciones desarrolladas por la Superintendencia a través de la promoción de un mayor conocimiento de la gestión institucional para el público tanto interno como externo (SSPD, 2015).

La implementación de esta estrategia, estuvo fuertemente soportada en las cinco Direcciones Territoriales, en los 17 Puntos de Atención Superservicios (19 para 2014) y en el call center, a través de los cuales, gracias a una mejora técnica tanto en los medios técnicos y operativos, así como en el capital humano, se brindó mayor atención a los ciudadanos: En 2013, se atendió a más de 30.000 ciudadanos en los puntos físicos y cerca de 36.000 por medio del *call center* (SSPD, 2014), mientras que, para 2014, solo las Direcciones Territoriales recibieron 91.502 trámites; valga recalcar, que la operacionalización de este objetivo, obedeció primordialmente a la atención de solicitudes y la orientación en materia de reclamaciones interpuestas por los ciudadanos a través de los espacios dispuestos por la Superservicios para tal fin (SSPD, 2015).

Adicionalmente, con el propósito de brindar información clara y oportuna al público interesado, se avanzó en frentes tales como el diseño e implementación de la nueva imagen institucional, se conformó la red de apoyo informativo con medios de comunicación locales, con el fin de transmitir información institucional (SSPD, 2014), se emitieron clips institucionales a través de canales públicos y privados y se avanzó en la transmisión vía *streaming* de las rendiciones de cuentas (SSPD, 2015).

II) Promover una eficiente prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Fundamentados en los procesos de inspección, vigilancia y control ejecutados por las Superintendencias Delegadas y la Dirección de entidades intervenidas y en liquidación, la Superservicios se enfocó en el rediseño del sistema de vigilancia y control con un enfoque territorial, dirigiendo sus esfuerzos en ampliar el análisis, tanto a nivel

de usuario, como de prestadores. En este sentido, se redefinieron los procesos de vigilancia preventiva a pequeños prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo; se fortaleció el esquema de vigilancia a los prestadores de mayor tamaño; se propendió por el mejoramiento en la vigilancia y control a las tarifas en los servicios de energía y gas combustible; se redefinieron los modelos de análisis y revisión de la información derivada del Sistema Único de Información; se adelantó el proceso de certificación del sector de agua potable y saneamiento básico a los municipios y distritos del país para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones; se avanzó en la verificación en el cumplimiento de la regulación referente a la calidad, confiabilidad, seguridad y eficiencia en la prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible; se elaboraron diversos diagnósticos sobre la viabilidad, técnica, comercial y financiera de los prestadores de Energía y Gas Combustible e; igualmente, se efectuó la verificación de la estratificación socioeconómica (SSPD, 2014).

Adicionalmente, en el 2014, además de seguir adelantando los procesos ya descritos, la Superservicios, en conjunto con las Superintendencias Delegadas, propendieron por el desarrollo de estrategias para la incorporación de la gestión del riesgo por amenazas naturales; se adelantaron actividades de capacitación a los entes territoriales respecto al Sistema General de Participaciones; se extendieron los esquemas de vigilancia preventiva a pequeños prestadores a los sectores de energía y gas; se ampliaron los diagnósticos de viabilidad a los sectores de agua, aseo y alcantarillado; se veló por el mejoramiento en la vigilancia y control a las tarifas en los servicios del mismo sector y; se continuó con los procesos de implementación de esquemas de solución a la prestación de los servicios a cargo de las empresas en toma de posesión (SSPD, 2015).

III) Fortalecer e incrementar la presencia institucional y promover la participación ciudadana.

Para el desarrollo de esta estrategia, la Superservicios definió dos líneas de acción: La primera, la ampliación de la presencia de la entidad

en el territorio nacional y, la segunda, el desarrollo de herramientas tecnológicas para la promoción de la participación ciudadana. Los esfuerzos de la entidad en el 2013 se dirigieron hacia el desarrollo de, lo que se podría llamar en gran medida, un modelo de presencia institucional simbólica en el sentido de que las actividades emprendidas en este frente estuvieron enmarcadas en la participación en diferentes eventos a lo largo y ancho del territorio nacional. Por ejemplo, se contó con la participación de la Superintendencia en Ferias de Servicios Públicos; se llevaron a cabo eventos de Superintendencia al Barrio y Superintendencia a la Universidad y eventos de vigilancia itinerante de forma presencial y radial (SSPD, 2014). Vale la pena recalcar que, si bien dicha presencia institucional era de carácter temporal, no por ello se puede desconocer que, a través de dichos eventos, se propendía por un acercamiento directo a los temas de las regiones.

Dentro de esta misma línea de acción, la actividad que más se destaca en cuanto al fomento de la participación ciudadana e incremento de la presencia institucional, es el desarrollo de Mesas de trabajo y técnicas, 85 para la vigencia 2013. En el caso particular del sector de acueducto, alcantarillado y aseo, se realizaron cinco Mesas a través de las cuales se lograron identificar problemáticas en relación con la prestación de estos servicios. Dentro de su desarrollo, se contó con la participación de las administraciones municipales, las empresas prestadoras, la comunidad, vocales de control, personeros y demás autoridades regionales y nacionales. Para que el proceso fuese efectivo, se realizaron previamente visitas técnicas en las regiones para levantar información sobre los aspectos específicos de la prestación del servicio, de tal forma que dicha información sirviera como insumo de primera mano para la discusión en cada una de las mesas. Con base en estos aspectos, de cada uno de los encuentros se suscribían actas de compromiso y acuerdos de gestión, que comprometían a las empresas prestadoras para con la comunidad y las autoridades (SSPD, 2014).

Por su parte, el 2014 representó para la Superservicios un año en el cual, además de continuar con los esfuerzos emprendidos durante el

año previo, se asumieron nuevos retos en materia de construcción de ciudadanía y cultura de la participación. Al respecto, se promovió la identificación y creación de 78 nuevos Comités de Desarrollo y Control Social y, en este mismo sentido, se realizó un inventario de los Comités existentes en el país - 1.750, y se creó, a través de la Resolución 20141300041115 de 2014, el Sistema de Vigilancia y Control de los Servicios Públicos Domiciliarios con el ánimo de fortalecer a los Comités; su implementación se realizaría en el año 2015.

Igualmente, vale la pena recalcar que en el 2014, a través de la Resolución 20141300003295, se adoptó el 11 de julio como el *Día Nacional del Usuario y del Vocal de Control de los Servicios Públicos Domiciliarios*, con los objetivos de concientizar a la ciudadanía de su papel en la debida vigilancia sobre la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, divulgar los diferentes mecanismos de los cuales disponen los ciudadanos y fortalecer la capacidad de gestión de los vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social (Resolución 3295, 2014).

Finalmente, durante el período de 2012 a 2016, la estrategia en relación con el control social se centró en actividades de promoción y capacitación, cumpliendo con los objetivos propuestos para ese momento. Esta estrategia, se destacó por la amplia cobertura que logró y la importante participación de los Comités de Desarrollo y Control Social; sin embargo, esta estrategia institucional, no causó avances significativos en materia de incidencia por parte de la ciudadanía, sino que su enfoque se dirigió a informar sobre los derechos de los usuarios y a promocionar el papel de la SSPD como garante de estos derechos.

IV) Gestionar información oportuna y con calidad para el beneficio de la misión institucional del sector y de las autoridades del Estado.

La generación de información de calidad y pertinencia para los públicos de interés se convirtió en un tema prioritario para estos años

de gestión de la Superservicios: sus principales resultados fueron liderados por la Oficina de Informática y el apoyo del equipo técnico del Sistema Único de Información (SUI). El plan se construyó en torno al fortalecimiento de este último, mediante el fortalecimiento de la calidad del servicio de atención de solicitudes, la implementación de estándares de calidad en los formatos y formularios del sistema, aseguramiento del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos y, en general, en una evaluación sobre los puntos críticos del Sistema para el rediseño y mejoramiento de sus características (SSPD, 2014).

Una segunda línea de acción se concentró en el fortalecimiento de la imagen institucional y los canales de comunicación con los usuarios, prestadores y organismos del Estado, para lo cual se avanzó en aspectos tales como el desarrollo del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, la implementación de mejoras al sistema de gestión documental (ORFEO), implementación de los servicios de telefonía de voz IP para la sede Central, mejoramiento general de los sistemas de información que apoyan el funcionamiento de la Superservicios, la optimización de la infraestructura tecnológica (SSPD, 2014), desarrollo de nuevos aplicativos y módulos para la gestión de la información al interior de la entidad, puesta en marcha de la producción del aplicativo para vocales de control y el desarrollo de nuevas funcionalidades para el esquema tarifario del sector de Energía, entre otros (SSPD, 2015).

V) Fortalecer la gestión institucional.

Las actividades realizadas bajo esta estrategia, se encaminaron al mejoramiento de la estructura administrativa a través del mejoramiento del ambiente laboral y la cultura organizacional, la implementación de mejoras en la infraestructura física, el ajuste del Mapa de Procesos de la Superintendencia, por medio de la identificación de las interrelaciones entre los procesos y las actividades descritas en el ciclo PHVA. El ajuste implicó la incorporación de procesos de intervención, gestión del conocimiento e inspección y modificaciones en el esquema de

manejo documental (SSPD, 2014).

El mejoramiento de la gestión institucional representó repensar la Superservicios desde otras dimensiones que hasta el momento no se habían abarcado, o no al menos de manera primordial. En tal sentido, se avanzó en diferentes campos tales como la elaboración del Plan institucional de Gestión Ambiental, la identificación y actualización de riesgos de acuerdo con la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública, identificación y traslado del material documental considerado patrimonio histórico de la entidad, unificación de criterios jurídicos y seguimiento al quehacer regular del Congreso de la república en materia de Servicios Públicos Domiciliarios. Adicional a lo anterior, se avanzó en la estrategia de posicionamiento a nivel internacional de la Superservicios, como medio para el intercambio de experiencias con otros países con relación a la inspección, vigilancia y control de los Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2014).

Por su parte, el 2014 representó avances en materia de la revisión del Sistema de Gestión de Calidad desde la alta dirección de la Superservicios, la formulación y seguimiento de acciones correctivas, preventivas y de mejora, la actualización e implementación del Modelo Estándar de Control Interno, inclusión del proceso Gestión del Conocimiento dentro del mapa de procesos de la entidad, avances en la estrategia de Gobierno en Línea liderada por el Ministerio de Comunicaciones y la actualización del marco estratégico y Plan Indicativo Cuatrienal 2015-2018 (para 2017, se redefinen dichos objetivos estratégicos) con el cual se definieron nuevos conceptos para la misión, visión y política de calidad de la Superintendencia (Informe de Gestión, 2014).

Marco estratégico 2015-2016

De acuerdo con Moreno (2016), las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superservicios, se caracterizan por ser testigo de tres generaciones: la primera, enfocada hacia la organización y

consolidación de la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia; la segunda generación, enfocada en poner a prueba la capacidad técnica, operativa y administrativa de la Superservicios para manejar las tomas de posesión de las empresas en dificultad, y; la tercera, a la cual actualmente se enfrenta la entidad, en la cual se imponen amplios desafíos en materia de realizar una supervisión, vigilancia y control mucho más selectivas, escalonadas y basada en sistemas de alertas administrativas, financieras, técnicas y jurídicas (prevención) y por problemas de abusos contra los usuarios por parte de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios.

Consciente de éstos nuevos retos y siguiendo las líneas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación*, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios definió cuatro objetivos estratégicos en función a su desarrollo misional e institucional: I) Contribuir al mejoramiento de la calidad, cobertura y continuidad de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios mediante el ejercicio de la vigilancia, inspección y control, II) Fortalecer el posicionamiento y presencia institucional a nivel nacional e internacional, III) Gestionar información oportuna y con calidad para el beneficio de la misión institucional y grupos de interés, y IV) Potenciar el desempeño institucional y la estructura organizacional, con énfasis en el mejoramiento procedimental, innovación y competencias del talento humano.

I) Contribuir al mejoramiento de la calidad, cobertura y continuidad de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios mediante el ejercicio de la vigilancia, inspección y control.

Los esfuerzos en materia de calidad y cobertura en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios se encuentran dirigidos al fortalecimiento de los controles tarifarios y los sistemas de alertas tempranas y la coordinación y estructuración de soluciones empresariales e institucionales (procesos de intervención, toma de posesión y liquidación). Éste objetivo está fuertemente ligado a las actividades que ejecutan las superintendencias delegadas para

acueducto, alcantarillado y aseo, y energía y gas combustible, la dirección de entidades intervenidas y en liquidación y la dirección general territorial y sus direcciones territoriales (SSPD, 2017b).

En cuanto a la visión de este referente estratégico, a partir del 2016, el mismo se redefinió hacia un enfoque de **prevención**; se han empezado a promover con mayor fuerza las alertas tempranas y el monitoreo con la implementación de varias herramientas tecnológicas como drones, apertura de canales digitales de comunicación entre la ciudadanía y la Superservicios, etc.; de este modo, la SSPD inicia un camino estratégico de prevención, trabajando en el fomento de la participación ciudadana a través de mecanismos que posibiliten una mayor incidencia e innovación abierta.

Al respecto, además de continuar con las labores de vigilancia, inspección y control sobre los prestadores de servicios públicos, se llevaron a cabo mejoras sobre el sistema de alertas tempranas, alertas por afectación y la aplicación de los planes de emergencia y contingencia de los sectores, se continuó manteniendo una participación activa en las discusiones de los nuevos marcos regulatorios de cada uno de los sectores, y se aumentó el número de empresas prestadoras sobre las cuales se adelantaron procesos de evaluación integral de gestión y diagnósticos administrativos, financieros, técnicos y comerciales. En línea con lo anterior, se siguieron fortaleciendo las mesas de servicios públicos (SSPD, 2016a).

En lo que refiere al campo de la participación por parte de la Superservicios en las discusiones de los nuevos marcos regulatorios, cabe señalar que en los últimos años el fortalecimiento de las relaciones entre las Comisiones de Regulación, la Superintendencia y los vocales de control, ha permitido que previo a la presentación de nuevas medidas regulatorias ante el Congreso de la república, se dé una discusión abierta sobre los contenidos de la misma, avanzando por éste medio en la incidencia de la participación ciudadana sobre los mecanismos regulatorios.

Por otra parte, también es importante tener en cuenta que los constantes esfuerzos de la Superservicios en fortalecer las mesas de servicios públicos, e incluso los consejos comunales, enfrentan y siempre han enfrentado una fuerte limitante que proviene de los mismos factores culturales de la población: los ciudadanos no suelen acudir a éste tipo de eventos porque no encuentran incentivos que los motiven a hacer pleno ejercicio de sus derechos, por tanto, una cultura, como la que caracteriza a varias regiones de Colombia, donde prevalece la búsqueda por los beneficios tangibles (retribución económica, refrigerios, regalos, etc.), limita la incidencia de la participación ciudadana en éste tipo de ejercicios. No obstante, se han logrado buenos resultados, en beneficio de los ciudadanos a través de estos mecanismos.

En materia de control social, en el 2015 se implementó y en el 2016 se fortaleció el Sistema de Vigilancia y Control con el objetivo de apoyar las actividades de los vocales de control y de los comités de Desarrollo y Control Social, a través de un conjunto de componentes normativos, de información, de comunicación interinstitucional, de capacitación y de seguimiento y evaluación (Resolución de la SSPD 41115, 2014): dados los pocos años de creación del sistema, a 2017, el mismo aún presenta inconvenientes en cuanto a cumplir plenamente su objetivo. En particular, dentro de las entrevistas realizadas, los vocales identifican inconvenientes en cuanto a la pertinencia y rapidez con la que el sistema genera respuestas a las rendiciones de cuentas y denuncias cargadas al sistema, incluso en muchos casos no se obtienen respuesta.

Adicional a lo anterior, la Superintendencia se enfocó cada vez más en la importancia del relacionamiento con la ciudadanía a través del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información, no solo desde las perspectiva de clientes sino como agentes de cambio: en este sentido, en alianza con el Programa Urna de Cristal del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el 2016 se realizó una campaña de consulta ciudadana sobre facturación de los servicios públicos afín de identificar las inquietudes de los ciudadanos

(SSPD, 2017b).

II) Fortalecer el posicionamiento y presencia institucional e internacional.

En el marco de ejecución de este punto estratégico se han adelantado actividades de posicionamiento por medio de la realización de conferencias con las alcaldías del país sobre la importancia de adoptar procesos de estratificación (SSPD, 2017b) y se aumentó el número de publicaciones de boletines relacionados con el panorama de prestadores a ser afectados por causa de las temporadas invernales (SSPD, 2017b).

En cuanto a la presencia institucional en el territorio la Superservicios contaba en el 2016, incluyendo los de la dirección general y las direcciones territoriales, con 38 Puntos de Atención Superservicios en el territorio nacional. Dicha presencia se fortaleció en el mismo año a través de la alianza con la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la instalación de puntos presenciales en las Casas al Consumidor de ciudades como Ibagué, Sincelejo, Montería y Pasto. Además, en el marco de la misma alianza, se logró extender la presencia a 91 municipios a través de la Ruta del Consumidor: la ruta consiste en recorrer el país en una Unidad Móvil que brinda asesoría y orientación en temas afines a la protección del consumidor (SSPD, 2016b).

Por otra parte, desde el 2016 la Dirección General Territorial ha venido implementando la estrategia de Participación Ciudadana de la entidad “Tuyo, Mío, de Todos”, con el objetivo de abrir espacios a través de los cuales la participación ciudadana se convirtiera en un eje para la construcción de la gestión pública participativa, esta estrategia se desarrolla a través de cuatro medios (SSPD, 2017a):

1. Mesa de Trabajo: en las cuales se generan espacios de orientación y sensibilización con autoridades locales,

empresas prestadoras, ciudadanos y vocales de control afín de generar mecanismos que ayuden a fortalecer la gestión de las reclamaciones de los usuarios.

2. Superservicios en Sintonía: aunque se dirige en general a todo el territorio nacional, su objetivo principal está en acercarse a las áreas apartadas o de difícil acceso a través de medios radiales y televisivos locales. Este acercamiento propende por el reconocimiento de los problemas de los usuarios y la difusión de información sobre los derechos y deberes sujetos a la condición de usuario.

3. Jornada Todos con la Superservicios: se configuran como jornadas pedagógicas y de capacitación a través de las cuales se propende por la profundización del conocimiento sobre los deberes y derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, se instruye sobre la normatividad de la Superservicios, la cual se establece como herramienta de la ciudadanía para hacer cumplir la misionalidad de la entidad.

4. E-Ciudadana: con base en el uso de las tecnologías de la información, se propende por el relacionamiento con la ciudadanía a través de foros digitales en los cuales se discuten temas relacionados con los Servicios Públicos Domiciliarios. De acuerdo con la percepción de los vocales de control, el uso de aplicaciones móviles y los desarrollos en la página web de la Superservicios, ha permitido la mejora en los tiempos de respuesta de muchos de los procesos que antes podían incluso tardar hasta 5 meses.

En éste punto, es pertinente hacer mención al hecho de que de acuerdo con la percepción de los funcionarios de la SSPD y los vocales de control, que fueron participes en la realización del presente documento a través de los talleres y entrevistas adelantados por el equipo de la Universidad Nacional, la interacción entre la entidad y la

ciudadanía sufrió una redefinición en cuanto a su referente estratégico a partir de 2014 y se potenció desde junio de 2016: previamente, dicho relacionamiento se daba por medio de dos vías principales, el sistema de PQR y el fomento a la creación de Comités de Desarrollo y Control Social a lo largo y ancho del país. Con la llegada de la nueva administración, sin dejar éstas dos líneas de lado, se ha dado mayor relevancia no tanto a la cantidad de PQR atendidos y el número de comités creados sino a la calidad en la que la Superservicios interactúa con la ciudadanía a fin de solucionar y prevenir las problemáticas asociadas a los Servicios Públicos Domiciliarios.

En este sentido, con la nueva administración hay un mayor interés en incentivar a la ciudadanía para que haga goce efectivo de sus derechos en materia de participación y agentes de control en la prestación del servicio. El plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2016, parece estar de acuerdo con esta percepción, puesto que es en este documento donde aparece por primera vez la creación y orientación de Comités de Desarrollo y Control Social como una actividad prioritaria en el desarrollo de mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (SSPD, 2016c).

Este redireccionamiento de la estrategia particular frente a la participación ciudadana se refleja incluso en el plano de las alianzas que ha venido suscribiendo la Superservicios con diferentes entidades tanto a nivel nacional como internacional. En el plano de la cooperación con entidades nacionales se destacan las alianzas con universidades tales como la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad Cooperativa, dirigidas al desarrollo del liderazgo en los servicios públicos domiciliarios, mientras que en el terreno internacional se continuó con el fortalecimiento de alianzas estratégicas y el intercambio de conocimientos a través de eventos de cooperación internacional: destacan las visitas a países como Costa Rica, Belice, China y República Dominicana efectuadas en el 2015 (SSPD, 2016a).

Respecto a lo anterior, y a manera de ejemplo, en el marco de la alianza

entre la Superintendencia y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en octubre de 2016 se presentó a la ciudadanía el curso virtual Lo que un buen líder en servicios público debe saber, a través del cual se buscaba promover la participación ciudadana en la fiscalización de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país. Este espacio virtual tenía como propósito incentivar entre las nuevas generaciones el control social y la veeduría ciudadana (Confevocoltic's, 2016).

Se trae a colación el anterior ejemplo en tanto sirve como referente a las medidas que la Superservicios ha empezado a implementar con el ánimo de fomentar y fortalecer la participación ciudadana y el control social. En particular, el enfoque en las nuevas generaciones, que se describe en el caso anterior, cobra gran importancia si se tiene en cuenta que una de las preocupaciones actuales de la Superservicios en materia de control social es el poco cambio intergeneracional que existe entre los vocales de control. En particular, existe un vacío, desconocimiento o no aplicación de la norma, que permite que los vocales sigan ejerciendo sus labores de manera indefinida. A modo de ejemplo, de las entrevistas adelantadas por el equipo de la Universidad Nacional, se logró identificar que en lo que respecta a ciudades como Bucaramanga y Pereira, la fotografía de los vocales de control en la actualidad presenta un alto grupo etario como resultado de la inoperancia de los comités a los cuales pertenecen: dicha inoperancia imposibilita el reemplazo de los vocales.

Vale la pena aclarar de lo anterior, que se habla de “un vacío, desconocimiento o no aplicación de la norma” en tanto existe la percepción, dentro de las personas entrevistadas, de que el cambio de los vocales se encuentra sujeto a varios limitantes, entre los cuales se encuentran:

1. El vocal es específicamente reemplazado o renovado por el comité, lo cual implica que para que se dé dicho cambio el comité efectivamente tiene que reunirse. Para el caso de Bucaramanga, parece ser que el problema no es la creación

de los comités, sino que en efecto su operación se mantenga y consolide en el tiempo.

2. El reemplazo del vocal de control está sujeto a la asistencia al comité de exactamente las mismas personas que lo nombraron en primer lugar.

3. La normativa define un tiempo mínimo en el cargo más no un tiempo máximo.

En contraste con la norma, los incisos d) y, e) del artículo 8 de la Ley 142 de 1994, dictan que dentro de las facultades de los Comités se encuentran:

d) Dictar su propio reglamento, el cual contendrá como mínimo disposiciones sobre (...) estructura y funciones de la Junta Directiva, clases de reuniones, su convocatoria y quórum, (...) periodo de elección y causales de remoción del Vocal de Control y causales de disolución del comité.

e) Remover en cualquier tiempo, al vocal de control tomada por la mayoría absoluta de los miembros del comité, según las causales que se establezcan en su reglamento. (Constitución colombiana, 1994, art.8)

Mientras que el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, por el cual se modifica el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, establece que *“El período de los vocales de control será de dos (2) años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección” (Constitución colombiana, 2001, art.10)*

Los puntos anteriores dejan en evidencia que:

1. El periodo de los vocales no es realmente un vacío en la norma, en tanto la Ley da la autonomía a los comités de definir los periodos (no menor a dos años) y sus causales de remoción.

2. Hay confusión en cuanto a la interpretación de la norma al interior de la Superservicios, en tanto el cambio de los vocales no está sujeto a la decisión de las mismas personas que lo eligieron en primera instancia, sino a la mayoría de personas miembro del comité.
3. Problemas tales como el que se presenta en Bucaramanga actualmente, donde los vocales no han sido renovados en un largo lapso, no provienen de vacíos jurídicos sino a la inoperancia de los comités, en el sentido de que las reuniones de los miembros son escasas o nulas.
4. En línea al punto anterior, muchas de las iniciativas en materia de participación ciudadana emprendidas por la Superservicios antes del 2016, estuvieron dirigidas a fomentar la creación de comités a lo largo y ancho del país, más no a su fortalecimiento y permanencia, punto que se convierte en crucial si se quiere mejorar el control social sobre las empresas prestadoras de servicios públicos.

En relación a lo anterior, máxime precisar que la Superservicios, motivada por mejorar su relación con la ciudadanía y la manera en cómo la misma se involucra en el mejoramiento en la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios, sigue dando pasos hacia la consolidación del control social: uno de esos pasos a resaltar es el convenio interinstitucional firmado entre la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia, en octubre de 2017, dirigido a la protección de los usuarios de servicios públicos de todo el país a través de una cooperación interinstitucional que promoverá el intercambio de información y la capacitación técnica de las dos entidades así como al fortalecimiento del control social mediante la promoción de escenarios de diálogo público entre la academia, centros de investigación, organizaciones de cooperación internacional y ciudadanía en general (DF, 2017); en palabras del Defensor del pueblo:

La información compartida en el marco del convenio permitirá, a su vez, el análisis de la problemática local y fomentar el liderazgo y la participación ciudadana en torno a la prestación de los servicios públicos, los proyectos, inversiones e intervenciones a desarrollar en la región, creando condiciones de sostenibilidad para la construcción de la paz social. (DF, 2017)

Por tanto, es evidente, no solo desde la perspectiva de la Superservicios sino del sector público en general, la importancia que tiene para el mejoramiento de las condiciones y en general de la calidad de vida de la población colombiana el empoderamiento por parte de la ciudadanía hacia los temas de interés general, en lo que respecta a este documento hacia las condiciones bajo las cuales les son prestados los Servicios Públicos Domiciliarios.

III) Gestionar información oportuna y con calidad para el beneficio de la misión institucional y de grupos de interés.

Durante el 2015 y 2016, se recalcó la importancia que tiene para la Superintendencia optimizar la gestión de las reclamaciones interpuestas por los usuarios, de tal modo que, a través de las direcciones territoriales, la Dirección General Territorial recibió en el primer año 103.699 trámites, los cuales fueron atendidos en un 83,6 %, mientras que la cifra de resolución de trámites de vigencias anteriores alcanzó la cifra de 87,5 %. (SSPD, 2016a). Dicho esfuerzo fue reforzado durante la vigencia 2016 a través de la estrategia Rezago Cero con la cual se logró cumplir con el 99,76 % de la meta establecida por la Superservicios en materia de resolución de trámites anteriores a 2016 (SSPD, 2017b). Para 2017, la resolución de trámites de vigencias anteriores sigue siendo una prioridad para la Superservicios (SSDP, 2017).

Los resultados de la estrategia Rezago Cero resultan de gran interés para el análisis si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Rendición de cuentas del año 2013, el 19.1 % del total de reclamaciones presentadas por los usuarios entre julio de 2012 y junio de 2013 se

encontraban pendientes por resolver mientras que para 2016 dicho porcentaje descendió al 8,75 % (SSPD, 2013). Los resultados de esta estrategia se basaron en la implementación de un nuevo modelo de gestión de PQR que permitió que diariamente se diera respuesta a alrededor de 850 reclamaciones, una mejora del 103 % en comparación con los resultados del 2015 (SSPD, 2016b).

Vale la pena recalcar que el fuerte interés de la Superintendencia por optimizar la gestión de las reclamaciones se entiende en el contexto del acelerado crecimiento en el número de quejas presentadas anualmente por parte de los usuarios: entre 2011 y 2015, el número anual de quejas pasó de 5.000 a cerca de 110.000, cifra que da cuenta del alto grado de insatisfacción de los colombianos frente a la prestación de los SPD (SSPD, 2016b).

De manera análoga, se consolidó, durante el 2015, el mejoramiento del Sistema Único de Información a través de la simplificación de los formatos y formularios a ser presentados por los prestadores (SSPD, 2016a): a través de la Resolución 20151300054575 de 2015, se estableció el reporte de información de los derechos de petición, quejas y recursos, presentados por los suscriptores o usuarios a través del SUI: Con la simplificación y unificación de los reportes, la Superservicios propendió por tener un control más estricto sobre dichas reclamaciones con el objeto de identificar cuáles eran las principales causales de reclamaciones presentadas por los suscriptores o usuarios (Resolución 54575, 2015).

Una tercera línea de acción dispuesta desde el año 2015, tuvo que ver con la estructuración del Observatorio de Servicios Públicos Domiciliarios (OSPD), cuya misión se concentró en ser un centro de análisis e investigación dedicado al estudio y la divulgación de conocimiento sobre la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios con el ánimo de fomentar la mejora en la toma de decisiones de política concernientes a la prestación de éstos servicios (SSPD, 2016a).

Finalmente, durante el año 2016, redundando en la importancia de los procesos de estratificación como insumo para la adecuada estructuración del sistema tarifario, la Superservicios puso a disposición del público en general el programa STRATOS, a través del cual los ciudadanos pueden consultar el estrato de su respectivo domicilio (SSPD, 2017b).

IV) Potenciar el desempeño institucional y la estructura organizacional, con énfasis en el mejoramiento procedimental, innovación y competencias del talento humano.

Con el ánimo de mejorar el desempeño de la Superservicios, desde el 2015 se inició el proceso ante las autoridades competentes para adelantar el proceso de modernización institucional, se desarrollaron programas en torno al mejoramiento de la gestión de la entidad y la potencialización del desempeño institucional y la estructura organizacional fundamentando las transformaciones en la mejora procedimental, la innovación y las competencias del capital humano (SSPD, 2016a).

La implementación de ésta línea de acción se consolidó en gran medida en el mantenimiento y mejora de los sistemas de información gerencial y en general de los sistemas de información de la entidad, de forma tal que se ejecutaron mejoras en la continuidad y disponibilidad de los servicios tecnológicos prestados tanto a los usuarios internos como externos: éstos procesos implicaron la renovación y mejoramiento tanto a nivel de *software* como de *hardware* de parte de la estructura informática de la entidad (SSPD, 2016a).

A nivel de mejoramiento procedimental, desde la Oficina Asesora Jurídica, se propendió por la actualización y elaboración de conceptos unificadores tales como: abuso de la posición dominante en los contratos de Servicios Públicos Domiciliarios, recuperación de consumos, contribución de solidaridad, control social de los Servicios Públicos Domiciliarios, contrato de condiciones uniformes, posesión de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y remuneración

de activos a terceros (SSPD, 2017b). Para el segundo semestre del 2017, se espera terminar la elaboración del protocolo de multas que permita implementar rangos de sanciones de manera unificada (SSDP, 2017).

Respecto al último párrafo, se quiere llamar la atención sobre la condición uniforme de los contratos a través de la cual se supone, el acto consensual de las partes se deriva de una negociación entre “iguales”. En la práctica, dicho acto no representa una verdadera negociación entre la empresa prestadora y los usuarios en tanto la ciudadanía no participa en la construcción de dicho documento, permitiendo que las empresas adopten unilateralmente medidas que resultan lesivas para el ciudadano. A modo de ejemplo, dentro de las condiciones que las empresas prestadoras están en facultad de adoptar, se encuentran las especificaciones para determinar si hay o no una desviación significativa respecto al consumo promedio de los usuarios. En este sentido, dentro de sectores tales como la energía, algunas empresas tienen unos techos muy altos, que alcanzan niveles incluso del 450 % del consumo promedio, de manera tal, que dichas situaciones de desviación, naturalmente derivan en mayores cobros para el usuario, y muchas veces no tienen lugar a reclamación frente a las empresas prestadoras.

Referentes estratégicos 2017-2018

Conocedores de su propia experiencia y de los retos que en materia de Servicios Públicos Domiciliarios aún tiene por superar en el territorio nacional, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios redefinió para el período 2017-2018, su misión, visión y política de calidad, las cuales se configuran como los fundamentos de la prospectiva que tiene la entidad sobre sí misma a 2018-2019 (SSPD, 2016d). Dichas definiciones, son las siguientes:

Misión:

Somos una entidad técnica que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida en Colombia, mediante las funciones de vigilancia, inspección y control, en relación con la prestación

de los Servicios Públicos Domiciliarios, la protección de los derechos y la promoción de los deberes de los usuarios y responsabilidades de los prestadores.

Visión:

Seremos a 2019 una entidad técnica reconocida nacional e internacionalmente por su gestión frente a las funciones de vigilancia, inspección y control a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como en la implementación de las mejores prácticas en la administración pública, comprometidos con la excelencia, por sus altos estándares de desempeño.

Política de Calidad:

La Superintendencia vigila, inspecciona y controla la prestación a los Servicios Públicos Domiciliarios atendiendo las necesidades y expectativas de sus clientes y grupos de interés, soportando su gestión en la eficiencia, eficacia y efectividad del desempeño de su sistema de calidad, mediante el mejoramiento continuo de sus procesos, con la participación activa de un equipo humano capaz, dinámico e innovador.

Con base en lo anterior, la Superservicios ha definido los siguientes objetivos estratégicos (SSPD, 2016d):

1) Evitar crisis generadas por alteraciones graves en la continuidad y calidad en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Para el cumplimiento de este objetivo estratégico, las Superintendencia ha definido cinco estrategias primordiales: i) Mejorar los procesos de detección de riesgos y de alerta temprana identificados por presunto incumplimiento de los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo más eficaz la toma de decisiones; ii) Optimizar los mecanismos de seguimiento efectivo a los prestadores de servicios públicos; iii) Crear mecanismos de vigilancia preventiva para la mejora de prestación del servicio; iv) Modernizar los procesos de intervención para garantizar la sostenibilidad de la función del

servicio; y v) Implementar acciones para el esquema de control a la prestación de los servicios públicos.

II) Facilitar a los usuarios el acceso a la información.

Bajo este objetivo, se han definido tres estrategias: i) Incrementar los canales de comunicación frente al sector y grupos de interés; ii) Fortalecer la rendición de cuentas como mecanismo de evaluación y mejora de los procesos; y, iii) Aprovechar el uso de las tecnologías para procesar y generar información sectorial.

III) Generar mecanismos de innovación para la gestión de la entidad.

Frente a este último punto, se encuentran en ejecución las siguientes estrategias: i) Estandarizar los procesos administrativos y de toma de decisiones al interior de la entidad; ii) Implementar el rediseño de la planta de personal; iii) Integrar los sistemas de gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo y seguridad de la información; y, iv) Mejorar el clima laboral y la cultura organizacional de la entidad.

B. Mecanismos de control social y canales de participación en la Superservicios.

La misionalidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), se configura a partir de la interacción generada entre los usuarios y prestadores de dichos servicios. Por consiguiente, son competencias de la entidad, promover la vigilancia, la inspección y el control en relación con la prestación éstos. En congruencia con esto, su elemento nodal se esgrime a partir de la protección de los derechos y la promoción de los deberes de los usuarios, así como de las responsabilidades de los prestadores.

Bajo estas consideraciones, que fundamentan la estructura funcional de la SSPD, resulta apenas lógico que el cumplimiento de las funciones de la entidad esté ligado, en buena medida, al papel que

cumplen los usuarios, es decir, la ciudadanía en general así como también las empresas, como agentes directamente involucrados con las condiciones frente a las cuales se garantiza y se prestan los Servicios Públicos Domiciliarios a nivel nacional.

En consecuencia, los canales de comunicación generados entre los diversos agentes relacionados con la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, resulta vital para que la Superintendencia pueda cumplir sus funciones. Bajo esta premisa se devela como consecuencia lógica, que la fluidez en la información y la comunicación entre los diferentes agentes facilita que se diriman los conflictos en favor de la buena prestación de servicios y, por tanto, que la SSPD cumpla su misión.

No obstante, en la medida que el escenario de prestación de servicios está compuesto por agentes diversos, que tienen una pluralidad de intereses, los cuales no necesariamente resultan armónicos en la medida en que en ocasiones devienen en situaciones conflictivas, resulta claro que el cumplimiento de la misión de la entidad, no se limita a las condiciones frente a las cuales se facilita la fluidez de información. En otras palabras, si bien la eficiente comunicación entre los agentes que hacen parte de los procesos de prestación de servicios públicos es necesaria para el funcionamiento de la SSPD, ésta no es suficiente para dar cabal cumplimiento a los retos que la entidad enfrenta.

De ello, emerge la necesidad de desarrollar una serie de condiciones operativas que den respuesta a la complejidad del campo social al que se enfrenta el fenómeno de la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios. En efecto, se trata no solo de las condiciones operativas que garanticen la adecuada cobertura, calidad, continuidad y facturación de la prestación de servicios, sino además del entramado legal que determina las responsabilidades, deberes y derechos de los agentes, así como de las situaciones territoriales que superan las capacidades normativas previstas por la ley.

Así, las limitaciones a la accesibilidad y asequibilidad, las irregularidades en la prestación, promovidas tanto por las empresas como por los agentes, las disputas frente a la valoración monetaria y simbólica de los servicios, entre muchos otros factores, resultan ser elementos característicos que, la Superintendencia, como agente garante de las condiciones, debe enfrentar.

Lo anterior, supone una primera condición fundamental del funcionamiento institucional, a saber, que la realidad a la que se enfrenta la acción institucional de la Superintendencia es de la mayor complejidad, proveniente de procesos multidimensionales, que desbordan los análisis sectoriales. Por consiguiente, el papel que cumple la Superintendencia no es la de la salvaguarda de un orden institucional previamente determinado en la que cada una de las partes involucradas tiene roles establecidos, fijos, claros y limitados; por el contrario, es la construcción y reconstrucción constante de un orden diverso, cargado de contradicciones y pugnas de diversa índole, las cuales pasan por situaciones operativas y técnicas de la prestación, intereses económicos contrapuestos y la maleabilidad de las condiciones legales en situaciones concretas.

De lo anterior, emerge una realidad irrefutable: la actuación de la Superintendencia, por antonomasia, requiere de la generación y reconstrucción constante de herramientas conceptuales, jurídicas y prácticas, para afrontar una realidad conflictiva y compleja. Ese es justamente el sentido por el cual la Participación Ciudadana y el Control Social, se convierten en factores de primer orden e importancia para la entidad y, más ampliamente, para la consecución de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

La participación ciudadana, por consiguiente, es un campo teórico-práctico de continua reconstrucción, de ahí que los cambios en su concepción, objetivos y enfoques resulte disiente frente al dinamismo propio de la entidad. Es decir, que los cambios en el enfoque de la participación y el control social son el reflejo y al tiempo condicionantes de las formas en que se desempeña la entidad.

No es de extrañar que en la trayectoria de la entidad existan cambios significativos y que, en uso de sus facultades, haya promovido varios mecanismos que han tenido diversos referentes. En la actualidad, dichos mecanismos están relacionados con el ejercicio de control social, el cual debe guiarse por la procura de la garantía de los derechos de los usuarios, ante las situaciones conflictivas, cuya base es el ejercicio de la comunicación fluida entre los agentes en interacción.

En tal sentido, la SSPD ha diseñado y puesto a disposición del público, varios canales de atención mediante los cuales los ciudadanos pueden manifestarse frente a los inconvenientes que se presenten con la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de recibir apoyo por parte de la Superservicios.

Siguiendo las acciones de control social emprendidas por la Superservicios desde sus inicios hasta el día hoy, se evidencia la generación de mecanismos de participación planeados como una forma de regulación institucional de carácter exógeno. Por ello, es tan importante que la ciudadanía participe continuamente en el uso de dichos mecanismos, además de que éstos se constituyen una forma de canalizar posibles conflictos en materia de cobertura, costos y cobros, calidad y continuidad en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios; todo ello, en el marco de la interrelación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Tipos de mecanismos de control social que se promueven desde la Superservicios

A lo largo de su trayectoria, la entidad se ha centrado en tres tipos de mecanismos de participación como forma de control social, a saber: i) De información y evaluación, ii) De regulación en la prestación del servicio al usuario particular y, más recientemente, iii) De deliberación y decisión. Así mismo, cabe resaltar que, para que el trabajo de cada uno de los mecanismos señalados se lleve a cabo,

La Superservicios utiliza diferentes canales de atención con el fin de lograr una comunicación e interacción oportuna con la ciudadanía. Dichos canales se han reinventado y fortalecido con el surgimiento de la era digital y la voluntad institucional por estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías.

Mecanismos de información y evaluación

La labor de brindar información oportuna, útil y clara para el usuario es fundamental para el fortalecimiento del control social. Informar se entiende como una acción básica de participación y, aunque de escasa incidencia directa o inmediata en las decisiones sobre los temas de interés público, se constituye en pilar para lograr ascender hacia un ejercicio de control social enfocado en el empoderamiento ciudadano.

De igual forma, de la mano de la dimensión informacional, se encuentra la acción evaluativa de la planeación y gestión de las instituciones, razón por la cual en este apartado se abordarán los mecanismos que la SSPD aplica para desarrollar procesos de información, capacitación y evaluación en relación con el público.

Sistema Único de Información (SUI)

Con el propósito de suministrar información concerniente a las entidades prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, la SSPD puso a disposición el Sistema Único de Información (SUI), de tal forma que la totalidad de la información sobre dichas entidades pueda ser consultada por el público abiertamente y sin restricciones, con base en lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, este sistema apoya las funciones que deben desarrollar los agentes o personas encargadas de efectuar veeduría, vigilancia, evaluación, control y fiscalización de dichas empresas; entre estos agentes, se encuentran los usuarios individuales, los Comités de Desarrollo y Control Social y los vocales de control, entre otros. Seguidamente, el SUI pretende facilitar *“el ejercicio del derecho de*

los usuarios de obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos”, conforme con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994. En este mismo sentido, este sistema de información también sirve de apoyo técnico a las funciones de los departamentos, distritos y municipios en sus funciones de promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Rendición de Cuentas

La figura de rendición de cuentas se puede concebir como una expresión de control social dado que, gracias a ésta, las instituciones públicas y sus funcionarios establecen un espacio de comunicación con los ciudadanos, a través del cual se procura generar condiciones de confianza entre el Estado y la sociedad civil, así como garantizar el control social a la administración pública.

En la rendición de cuentas se tiene en cuenta el resultado evaluativo de la gestión, como un insumo para realizar ajustes o reestructuraciones (si fuese necesario) a los proyectos y planes de acción de la entidad de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad. La información que se brinda mediante este mecanismo permite que los ciudadanos evalúen, aunque de forma ex post, la gestión de las instituciones y la ejecución de los recursos públicos.

A pesar de que en las jornadas de rendición de cuentas los ciudadanos pueden realizar preguntas y llegar a cierto tipo de interlocución con los servidores públicos, no deja de ser una solicitud de información que la entidad debe brindar al o a los solicitantes, cumpliendo los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad.

La rendición de cuentas de la SSPD para el año 2017, se llevó a cabo en audiencia pública como tradicionalmente se hace, pero además fue

transmitida a través de medios digitales (Facebook live, por ejemplo), permitiendo que la ciudadanía interactuara con los funcionarios de la SSPD por medio de video-foros y chats, lo que ha representado, en cierta medida, una comunicación bidireccional, abierta a todas las inquietudes de la comunidad lo que de la mano de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, ha permitido llegar a más ciudadanos.

Jornadas de Capacitación

Desde sus inicios, la SSPD realiza actividades educativas para las comunidades de diferentes regiones. En estas jornadas, se ofrece capacitación sobre derechos y deberes de los usuarios, mecanismos de control y participación que se tienen al alcance para exigir una óptima prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. Actualmente, la entidad realiza un esfuerzo para que estas jornadas educativas lleguen también a vocales, entidades territoriales, presidentes de las juntas, empresas prestadoras, etc.

Durante los primeros años de la Superservicios sólo se realizaban capacitaciones esporádicas y se llevaban a cabo semilleros de formación con estudiantes de colegio. A partir del año 2000 la SSPD empezó a convocar reuniones en las que se invitaba a las empresas y la comunidad para exponer problemas específicos presentados con respecto a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y poder proponer soluciones a los mismos. Sin embargo, estas reuniones amplias tenían poca participación, debido en gran parte a la reticencia de los ciudadanos al no recibir una retribución material inmediata (refrigerios, dinero, regalos, etc.). Por consiguiente, los esfuerzos presupuestales y de talento humano eran altos para realizar eventos de esta magnitud, en comparación con la escasa representación de la ciudadanía que acudía.

Posteriormente, junto con las empresas prestadoras, se empezaron a coordinar algunas ferias de capacitación en diferentes municipios. En estos espacios se distribuían manuales diseñados por la SSPD en los que se especificaban los pasos a seguir en los procesos de

reclamación, derechos y deberes de los usuarios y de las prestadoras, requisitos y procedimientos para conformar Comités de Desarrollo y Control Ciudadano, funciones de los vocales de control, etc., claramente, la inversión presupuestal y logística fue alta, pero tampoco fue aprovechada, por lo que la Superservicios, para racionalizar recursos, optó por sustituir algunos de los manuales por volantes que comunicaran la información de manera puntual.

Uno de los cambios más importantes de la SSPD, se dio a partir del posicionamiento de la entidad en el ámbito local, dado por un proceso de reconocimiento por parte de la ciudadanía que se vio involucrada en procesos guiados para su servicio, en la medida en que, en tiempos pasados, las competencias y misiones de la Superintendencia eran desconocidas por el público en general. Este giro estratégico se empezó a dar a partir del año 2015, lo cual ha implicado un mayor impacto y mejoramiento de las condiciones que permiten el desarrollo del control social.

Vale la pena considerar que, en las zonas rurales apartadas de los municipios, la participación en espacios de capacitación se hace difícil; para minimizar los impactos negativos que ello pueda tener en la cobertura en cuanto a capacitación de los usuarios, la Superservicios implementa canales de comunicación que permiten llegar a las poblaciones rurales. Uno de estos canales es *Superservicios en Sintonía*, un programa radial que, no solo posibilita que masivamente se brinde información sobre derechos y deberes a los usuarios, sino que también se puede escuchar a los usuarios y resolver dudas a través de las llamadas que se realizan durante el programa. Esto, de cierta forma, facilita la información sobre posibles soluciones a inconvenientes particulares que se estén presentando en el ámbito local.

Asimismo, cabe destacar que de la mano de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se han facilitado procesos de capacitación virtual, así como de canalización de requerimientos por parte de la ciudadanía. Es el caso, por ejemplo, del Sistema de Vigilancia

y Control para Vocales que consiste en una plataforma virtual a la que se puede acceder al ingresar a la página web de la SSPD. Este canal de atención y capacitación se reglamentó desde 2014 con el fin de asegurar la capacitación de los vocales para dotarlos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los Comités de Desarrollo y Control Social. Así las cosas, este sistema sirve a los vocales para acceder a información importante para el desarrollo de sus funciones.

Por lo anterior, las jornadas de capacitación no solo benefician a los ciudadanos y entidades que las reciben, puesto que la información que surge de estos ejercicios pedagógicos es muy valiosa para la Superservicios porque le permite identificar alertas tempranas sobre casos particulares.

Mecanismos de regulación en la prestación del servicio al usuario particular

El sistema de peticiones, quejas y reclamos (PQR), se constituye en el mecanismo de control social al que más se le han sumado esfuerzos institucionales. A través de las PQR, los usuarios pueden evaluar y exigir el cumplimiento de las obligaciones por parte de las prestadoras cuando éstas no actúan de acuerdo con sus deberes y se afectan las condiciones de prestación de los servicios. Es por ello por lo que el ciudadano adquiere una potestad básica que le permite interpelar a la empresa y apoyarse en los entes de control, entre ellos, la SSPD.

De tal forma, mediante las PQR se ejerce un control social de carácter reactivo, puesto que los usuarios hacen uso de este mecanismo solo cuando existe inconformidad con el servicio en términos de cobertura, calidad, cobros y continuidad, generalmente. Las PQR, por sí mismas, no viabilizan una incidencia de mayor nivel por parte de la ciudadanía; es decir, por medio de este mecanismo, no es posible que los usuarios, de forma activa, participen en escenarios de deliberación y decisión sobre la planeación y gestión de las empresas prestadoras.

Según Javier Murcia (2014):

En materia de recursos, la SSPD tiene una función clara, como instancia de control administrativa, y es la de resolver los recursos de apelación que de manera subsidiaria interpongan los usuarios, frente al agotamiento del recurso de reposición que se surte en la sede de empresa [prestadora]. También resuelve las apelaciones contra las decisiones de los Personeros Municipales y las impugnaciones contra la elección de vocales de control, asimismo, hace las veces de segunda instancia frente a los recursos de reposición que interpongan los usuarios, en materia de estratificación. (p.53)

De acuerdo con las funciones que se le atribuyen a la Superservicios en la Ley 142/ 1994, esta entidad debe resolver los recursos de apelación en subsidio de reposición; por ende, para la atención de este tipo de recursos, la SSPD es segunda instancia. En consecuencia, las PQR recibidas por esta institución, corresponden a una parte del universo que refleja este instrumento representado por la inconformidad de los usuarios frente a las acciones de algunas prestadoras.

Ahora bien, cuando el usuario no recibe respuesta en el tiempo establecido por la ley (quince días hábiles) a algún derecho de petición interpuesto ante la empresa prestadora, la Superintendencia, a través de sus funciones de inspección y vigilancia, debe proteger de forma directa los derechos de los usuarios, haciendo valer el Silencio Administrativo Positivo (SAP), según el cual, cuando la empresa omite o evita responder a las solicitudes presentadas por el usuario, se entiende que la decisión tomada por la prestadora es beneficiosa para éste.

Igualmente, la SSPD ostenta una facultad sancionatoria, puesto que se incluyen sanciones relacionadas con amonestaciones, multas, órdenes de suspensión de las funciones del infractor o de separación de los cargos administrativos, solicitud de caducidad de los contratos a las autoridades respectivas y, una de las más fuertes, la toma de posesión de la empresa prestadora por suspensión temporal o definitiva de sus

actividades.

Bajo estas facultades que le otorga la Ley, la Superintendencia dispone de diferentes puntos de atención a nivel municipal para que los ciudadanos puedan acercarse y realizar los trámites pertinentes ante la entidad. No obstante, a lo largo de la trayectoria de la Superservicios, se han identificado varias dificultades que se presentan en las áreas rurales frente a la ejecución de esos trámites, como es, quizá la más frecuente, la distancia y los largos recorridos que tienen que realizar los pobladores de áreas lejanas a los cascos municipales donde se encuentran dichos puntos de atención. Ante esta problemática, la SSPD ha realizado esfuerzos importantes para llegar a estos usuarios y poder garantizar su acceso a los trámites. Una de las medidas para reducir el problema descrito, tiene que ver con los *kioskos transicionales* (puntos de atención itinerantes) que logran atender a la ciudadanía en zonas alejadas donde no existen oficinas de atención.

En consonancia con este objetivo, en los últimos años se han implementado canales digitales que han permitido un mayor acercamiento entre la Superservicios y la ciudadanía. En la actualidad, los ciudadanos pueden participar a través de la página web, pueden hacer reclamos y denuncias desde sus celulares, computadores, tabletas, etc. Aprovechando, que, en el actual Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTic) exige herramientas para ampliar la accesibilidad a Internet, la SSPD, como se mencionó anteriormente, ha dedicado esfuerzos por facilitar a la ciudadanía la gestión de trámites por medio de herramientas tecnológicas.

En armonía con esta idea, actualmente se cuenta con una plataforma virtual llamada PQR en línea, mediante la cual el ciudadano puede interponer reclamaciones y hacer denuncias, enviar los soportes de la radicación de la queja mediante celular y correo electrónico y realizar seguimiento a través de esta plataforma.

Del mismo modo, a través del *Sistema de Vigilancia y Control* –

Vocales, los vocales de control no solo pueden informarse, sino también interponer denuncias, recursos y comunicar a la SSPD las irregularidades que se presenten con alguno de los servicios públicos objeto de vigilancia.

Mecanismos de Deliberación y Decisión

Se han denominado mecanismos de deliberación y decisión a aquellos que permiten que la ciudadanía esté involucrada en las decisiones que le afectan directamente, en este caso, en el tema de Servicios Públicos Domiciliarios. Teniendo en cuenta los referentes conceptuales elaborados por la Universidad Nacional en el primer producto de este proyecto relacionados con las acciones de la participación según los niveles de incidencia, se establece que en un nivel medio de participación se encuentran todos aquellos mecanismos, herramientas y actividades en los cuales se trabaja con el público para garantizar el reflejo de sus preocupaciones, intereses, análisis y propuestas en los ejercicios de gestión institucional.

Mesas de trabajo

Este mecanismo, que se inició en 1999, comenzó con la realización de las llamadas *vigilancias itinerantes*, por lo que funcionarios de la SSPD hacían presencia en los municipios y se reunían con la comunidad. Si bien estos encuentros eran masivos, se lograban establecer algunos compromisos entre la comunidad y la Superservicios, aunque el seguimiento a esos procesos era deficiente.

En 2015, las mesas de trabajo se empezaron a implementar con el objetivo de ofrecer información y capacitación a la ciudadanía, así como para la recepción de inconformidades con respecto a los servicios recibidos. Desde 2016, cuando se convocó una Mesa de trabajo, se busca dar solución a un problema identificado en la prestación del servicio; para ello, se reúnen los delegados de las empresas prestadoras, los representantes de los entes de control (incluida la Superservicios) y los vocales de control. Sin embargo, la forma en que

se implementa esta herramienta pone en evidencia el papel reactivo por parte de la SSPD frente a los problemas presentados con la prestación de los servicios, pues es como respuesta a una dificultad que requiere solución inmediata, que se convocan las mesas de trabajo. Es decir, este mecanismo no se implementa habitualmente para ejercer control regular sobre las prestadoras.

Pese a esto, se ha visto que la calidad en la prestación de los servicios públicos ha mejorado gracias a que las *Mesas de trabajo* funcionan como mecanismo de presión para que las empresas prestadoras, sean más diligentes en la respuesta para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

En este sentido, varios de los funcionarios de la SSPD consideran que las mesas de trabajo regionales son más efectivas en cuanto al ejercicio del control social, pues desde estos espacios se generan compromisos y se permite la comunicación abierta y directa entre los usuarios, las prestadoras, la Superservicios y, en algunos casos, las entidades territoriales. Teniendo en cuenta este escenario, aquí interactúan, en la realidad concreta, la sociedad civil, el mercado y el Estado, respectivamente.

Siguiendo esta dinámica, la participación de la comunidad cobra mayor importancia dentro de un escenario deliberativo en pro de la toma de decisiones adecuadas frente a los problemas puntuales y particulares que se presenten a nivel local. Por tal razón, la participación activa de los usuarios es valiosa porque, a través de sus intervenciones, se pueden conocer y socializar las situaciones que generan inconformidad en la prestación, desde la perspectiva de los directamente afectados. Además de esto, los usuarios tienen la posibilidad de discutir sobre las diferentes dimensiones que componen la situación problemática y proponer soluciones acordes con sus intereses y necesidades, con la seguridad de que éstas sean materializadas en un futuro próximo. Es decir, en las mesas de trabajo, aparte de exponer dificultades dentro de sus finalidades también se plantean las de brindar a los ciudadanos soluciones concretas que se puedan implementar a corto plazo teniendo en cuenta las posturas e intereses de los ciudadanos.

CAPÍTULO 6: Hacia una estrategia integral del Control Social en la Superservicios

A. Por qué se debe fomentar el control social y la participación ciudadana.

El fortalecimiento de los procesos, mecanismos y canales que facilitan el control social se viene legitimando desde varias generaciones. Actualmente, existe un consenso generalizado, de los beneficios que supone el fortalecimiento de los mismos, y la tendencia general apunta a la consolidación de procesos cada vez más amplios para la participación ciudadana en diferentes ámbitos de la gestión pública y de los escenarios de interés colectivo. Esta apertura, acompañada normalmente con los procesos de descentralización, ha sido una de las características de fortalecimiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía, encaminada a la consolidación de modelos de democracia participativa, como respuesta al progresivo deterioro de la legitimidad de frente al Estado, que fue latente para el caso latinoamericano, en las últimas décadas del siglo XX.

Nuevos enfoques políticos, y un proceso de influencia desde el concierto internacional, permitieron que las perspectivas de beneplácito a la participación dieran vía libre a escenarios de mayor incidencia de la ciudadanía sobre las decisiones relacionadas con el ámbito público. En diferentes países, estos contextos dieron paso a la consolidación de procesos de control social frente a las actuaciones institucionales del Estado, en la medida que incluyeron al público en la toma de decisiones para la inversión, la toma de decisiones, la planeación, la gestión y la evaluación al tiempo que se consolidaron canales para la fiscalización y vigilancia de la acción pública en miras a la reducción y prevención de la corrupción.

Gran parte del proceso de consolidación de los escenarios

participativos, fueron el producto de la consolidación de procesos de empoderamiento de agentes sociales, dentro de los campos políticos no formales y que se caracterizaron por desligarse de las tradicionales formas de participación política, normalmente soportada por lógicas representativas de los partidos políticos. La consecución de nuevos sujetos, actuantes desde la movilización social y las organizaciones comunitarias, resultó ser uno de los eslabones centrales del control social, pues las lógicas de una ciudadanía comunitaria dieron paso a la formación de campos en los que la ciudadanía exigía mayor incidencia en los escenarios de planeación, decisión y deliberación de los asuntos públicos.

De manera paralela a la apertura de los procesos de participación y control social, se desarrolló desde las últimas décadas del siglo pasado, un proceso de privatización generalmente influenciado y favorecido por organismos multilaterales, que implicó el aumento del protagonismo de las empresas privadas dentro del entramado de agentes involucrados en las relaciones entre la institucionalidad y el público en general.

De esta convergencia, surgieron en diferentes países entidades de carácter público, cuyo objetivo era la mediación, arbitraje e intervención en las relaciones entre las empresas privadas y la ciudadanía, especialmente cuando el ámbito de la actuación privada recaía en bienes y servicios fundamentales para el bienestar social, como es el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios. Con este panorama de multiplicidad de actores, aparecieron diferentes posturas teóricas y conceptuales que han dado respuesta a la realidad cambiante de las últimas décadas. Conceptos como empoderamiento ciudadano, poder popular, buena gobernanza, programas de mejoramiento de la gestión, entre otros, son el resultado de los juegos de poder surgidos a partir de las trayectorias de apertura a la participación.

En efecto, existe una diversidad de procesos, caracterizados por la heterogeneidad en el tipo de sujeto que promueve la participación ciudadana y el control social, pero también los diferentes orígenes

de la misma e incidencia, lo que supone intensiones, capacidades y relaciones muy variadas.

Para el caso de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, hay un progresivo pero tímido proceso de aplicación en los escenarios de participación. La movilización social reactiva a condiciones adversas para la población en relación con la prestación de los servicios públicos y al acceso de los recursos relacionados, ha aparecido como una de las formas de consolidación del control social; pero de la misma manera, retumban una pluralidad de experiencias en las que la consolidación del ejercicio ciudadano ha favorecido la sinergia entre los agentes intervinientes en estos temas.

De facto, las experiencias europeas y latinoamericanas relativas al control de los Servicios Públicos Domiciliarios apuntan a temas que van desde la vigilancia a la transparencia en gestión y la consolidación de mecanismos como la rendición de cuentas, pasando por temas de incidencia en elementos como la cobertura y evaluación de la calidad, hasta la generación de comités y ligas de usuarios con progresivos procesos de incidencia sobre todos los procesos relacionados con la prestación.

Así, parece irse conformando un acuerdo tácito de manera más o menos generalizada a nivel internacional, tanto en la literatura teórica como en el ejercicio práctico de los Estados, que tiene que ver con la importancia de promover la consolidación de los procesos de participación y control social, en relación con las formas del funcionamiento político-administrativo sobre las que se soporta la relación entre el Estado-mercado y sociedad civil. Este acuerdo teórico-práctico, supone que un fortalecimiento de ejercicios participativos y el control social facilitan la interacción entre los agentes involucrados, promueven la corresponsabilidad ciudadana y hacen más eficiente, para el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios, la prestación del servicio.

En consecuencia, en la medida que haya un mayor control social y

mayor incidencia del público en los escenarios de participación ciudadana en el marco de la gestión pública, mayores posibilidades existen de la sostenibilidad de los proyectos de interés público. Igualmente, en la medida en que se fortalezcan los procesos de empoderamiento, más eficientes resultan los procesos relativos a la resolución de conflictos.

Asimismo, aumentar el grado de participación ciudadana, lo cual supone un mayor grado de incidencia en la gestión de lo público y admite superar los niveles adscritos exclusivamente a informar y consultar, para promover un real proceso de empoderamiento que influya en la planeación y la toma de decisiones. Conforme la participación tiene una mayor incidencia, el control social también tiene distintos y crecientes alcances, roles y escenarios que se concretan desde el acceso a información relevante, pertinente y de calidad hasta instrumentalización de las decisiones tomadas por “el público”.

Las voluntades políticas, generadas desde los estamentos estatales, ciudadanos y corporativos, son fundamentales para la consolidación de los procesos de fortalecimiento del control social; pero para el logro de las mismas se requiere, de una parte, de reales pretensiones democráticas por parte de los sectores gubernamentales así como, de otra parte, de un empoderamiento de la ciudadanía, lo cual supone una cualificación y de adopción de herramientas para el ejercicio efectivo del poder en escenarios públicos.

Por consiguiente, se requiere de la voluntad política de diversos actores para fortalecer objetivamente los ejercicios de participación ciudadana y de control social, cuya razón de ser es proponedor en el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios, en términos generales, por los siguientes elementos:

- Hacer efectivo el acceso a derechos y deberes de la ciudadanía frente a la participación y las condiciones de vida, relativas a ámbitos de interés colectivo y público.

- Promover la eficiencia de la prestación de los servicios públicos por parte de las empresas prestadoras, públicas y privadas, en materia de cobertura, continuidad, calidad y cobro.
- Generar alertas tempranas frente a situaciones problemáticas que dificulten la prestación del servicio y, por consiguiente, afecten las condiciones de vida de las comunidades.
- Facilitar la resolución de conflictos que se presentan en el dinamismo de la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios entre los agentes involucrados.

La estrecha relación entre los niveles de incidencia de la participación ciudadana y el control social por parte del público condiciona las potencialidades efectivas que adquiere la ciudadanía cuando toma partido dentro de las decisiones, planteamientos, ejecuciones y evaluaciones ligadas a la gestión institucional, en miras a cumplir los objetivos previamente mencionados. En tal sentido, el control social es el resultado del empoderamiento del público frente al actuar institucional, y no exclusivamente el mecanismo por el cual se ejerce vigilancia a dicha actuación.

Por esta razón, se proponen como consideraciones y recordaciones generales, una serie de directrices que buscan el fortalecimiento de la estrategia de participación y control social para el caso concreto de la Superintendencia de Servicios Públicos y Domiciliarios.

B. Hacia una estrategia para fortalecer la incidencia de la ciudadanía.

Otorgar relevancia a la esfera pública

- La incidencia real de la ciudadanía sobre las instituciones sólo puede desarrollarse dentro de la “esfera pública”, es decir, sobre los elementos de interés colectivo. Lo público o “la esfera de lo público” no se limita a los escenarios de dominio estatal

o de la propiedad. El escenario público representa una parte significativa de las interacciones sociales, donde los individuos se convierten en sujetos públicos y ejercen su ciudadanía al manifestar sus opiniones y proponer e incidir en los campos políticos, sociales o culturales en los temas que son de interés colectivo.

- Por consiguiente, el control social sobre el Estado y las instituciones que hacen parte de los elementos que componen el interés general, como los Servicios Públicos Domiciliarios, es la superposición de las diversas formas de acción de la ciudadanía. La reivindicación por el posicionamiento y la defensa de lo público, es decir, del interés colectivo, es el primer apartado que debe tomarse en consideración para la consecución de un proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social.

- Igualmente, resulta fundamental otorgar validez y legitimidad a las prácticas ciudadanas como la organización social, la acción colectiva y la movilización, a través de las cuales se opina y se critica frente al objeto de control; proceso que, aunque paralelo, debe complementar los mecanismos formales de participación ciudadana que permiten regular la manera en la que la institucionalidad se comunica e interactúa con el público. Estos mecanismos son canales de opinión e interés de la ciudadanía, usados para evitar el descontento social que puede convertirse en problemáticas de orden público y de afectación general. Por lo tanto, la promoción de la participación y el control social se convierte en una responsabilidad institucional, en un asunto público.

Aprovechar las potencialidades normativas.

El derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia en el artículo segundo, referente al derecho que tienen los ciudadanos de participar en las decisiones que los afectan, es el cimiento sobre

el cual, jurídicamente, las acciones de control social se soportan en Colombia.

La figura de Estado Social de Derecho, proclamado por la Constitución nacional, ampara las acciones que desde el Estado y la ciudadanía, promuevan el efectivo acceso a derechos fundamentales, lo cual avala la importancia del control social y la participación ciudadana como medios para el bienestar social y dota de importancia primada a la participación en temas relativos al control social de los Servicios Públicos Domiciliarios, en tanto facilitan satisfacer las necesidades materiales por encima de las formalidades legales. Así mismo, el control social sobre lo público es un derecho y al mismo tiempo un deber de los ciudadanos. Ello permite que desde la legislación exista la promoción a la participación de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, para promover la vigilancia de la gestión pública y de sus resultados.

Constitucionalmente, los Comités de Desarrollo y Control Social, representan los medios de participación ciudadana a través del cual los usuarios pueden ejercer el derecho a la participación en el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios. Debe aprovecharse, en consecuencia, del marco constitucional, legal y administrativo colombiano, que permite acceso a diversas formas institucionalizadas de participación y control social aplicables a los Servicios Públicos Domiciliarios. Todos ellos deben ser articulados y sobre todo trascendidos de su propio contexto normativo para que permita robustecer la participación y el control ciudadano.

La evaluación normativa permite identificar que para que los espacios de participación ciudadana sean efectivos, deben propender por la generación de iniciativas, el control de la acción pública, la planeación junto con los entes gubernamentales de programas y proyectos que sean de su interés como comunidad. Ello con el fin de contrarrestar las percepciones frente a la poca efectividad y transparencia, lo cual hace que la participación sea usualmente reactiva, es decir, reducida a ser una forma de resolver conflictos, dejando a un lado la integralidad

de la gestión pública.

Deben aprovecharse, igualmente, los escenarios de interlocución inmediata y local de las comunidades con los canales institucionalmente establecidos. Las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Veredales y las Juntas Administradoras Locales son escenarios legalmente constituidos, con lata presencia en los territorios que pueden rendir funciones sociales para fortalecer los procesos de control y participación de la ciudadanía, frente a su realidad inmediata.

Es posible construir modelos que garanticen una mayor capacidad de inclusión, en términos de cobertura y continuidad, dado que la meta de universalización de servicios resulta vulnerable. Ello supone un replanteamiento del sistema tarifario y el potenciamiento de la responsabilidad pública de las empresas prestadoras, sean estas oficiales o privadas. En tal sentido, la conjunción de la concepción del Estado Social de Derecho y las Herramientas de participación generadas por la estructura jurídica del Estado colombiano, deben ser garantes de la mitigación de los efectos lesivos que puede tener la mercantilización de la prestación de los servicios.

Se debe propiciar la desconcentración de las Comisiones de Regulación, a través de la creación de oficinas regionales, siguiendo los derroteros legales de descentralización, de manera que se logre interacción a nivel regional por empresas o por tipos de servicios y se tenga mayor acceso por parte de los usuarios a los escenarios de planeación, decisión y evaluación. Ello es especialmente importante en la generación de acuerdos tarifarios. Igualmente, bajo esta lógica debe promoverse la creación de equipamientos y oficinas en las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, destinadas al funcionamiento de los Comités de Desarrollo y Control Social, para que se puedan visualizar estos mecanismos.

A pesar de las ventajas y potencialidades jurídicas, lineamientos constitucionales y la normatividad generada al respecto, el trabajo empírico revela que no existen las herramientas suficientes que

permitan cumplir la finalidad de la norma constitucional, en la medida que es todavía muy limitada la facultad de estos agentes en la incidencia sobre la gestión de las instituciones prestadoras. Si bien la participación es concebida también como forma de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones estatales, existen, no obstante, limitaciones en los alcances de la participación, dado que las decisiones siguen recayendo en los aparatos estatales u organismos particulares cuando las empresas son de carácter privado. La necesidad de una ampliación de las capacidades de incidencia de los vocales y Comités de control en las juntas directivas de las empresas, debe ser un objetivo de mediano plazo.

Dada esta situación, el control social está focalizado en la necesaria, pero no suficiente vigilancia de las funciones, la cual se ha convertido en una de las herramientas centrales de la participación ciudadana sobre la institucionalidad referida a lo público.

Abogar por el interés colectivo y la eficiencia en la prestación

El control social en torno a los servicios públicos debe superar la noción individual de la relación usuario – cliente / prestador – empresa que podría limitarse a una relación comercial, de tal manera que las condiciones cualitativas y cuantitativas referentes a las características en las que la población accede a los Servicios Públicos Domiciliarios sean consideradas en todos los casos como una problemática del dominio del público.

La realidad de los procesos de participación, en muchos casos desbordan los límites y condicionantes normativos, dependiendo de la composición de variables, como el sujeto que participa, los niveles y temas de incidencia y el origen del proceso de participación. Ello genera ámbitos diferenciados de participación ligados a escenarios sectoriales específicos y con alcances diversos, por lo cual, la acción institucional debe resultar lo suficientemente flexible para comprender las realidades locales y construir tácticas para la eficiencia

de la participación en miras a la correcta prestación de los servicios. Se debe velar por la consolidación de ejercicios de corresponsabilidad entre las corporaciones, instituciones y la ciudadanía para la garantía de la accesibilidad a los Servicios Públicos Domiciliarios y por consiguiente al fortalecimiento de la democratización y el bienestar social. Una mayor participación ciudadana y en efectivo ejercicio de control social, permiten y promueven la eficiencia en la prestación de los servicios, cuanto menos en los ámbitos de cobertura, calidad, continuidad y cobros.

Consolidar los avances de la Superservicios

Si bien la capacitación y formación de los vocales en particular y de la ciudadanía en general, han sido derroteros permanentes por parte de la Superintendencia en la lógica del cumplimiento de su misionalidad; al respecto, se requiere que dicha capacitación trascienda la concepción genérica, para acercarse a las condiciones locales específicas. Igualmente necesita enfocarse, no solo en las capacidades y competencias de los vocales, comités y usuarios, sino también en sus alcances y limitaciones.

Las condiciones operativas para el desarrollo de los procesos de capacitación y promoción del control social resultan problemáticas en términos de su cobertura regional, especialmente en las localidades más apartadas de la geografía nacional. Si bien, muchos de los escenarios de socialización se realizan en ciudades capitales o de primera jerarquía regional, esta situación supone la incursión de gastos de transporte y demás conceptos que imposibilitan la participación de muchos referentes y vocales de las pequeñas municipalidades. En tal sentido, los programas de ampliación de cobertura de la Superintendencia deben seguir siendo una prioridad.

Si bien existe un proceso de acompañamiento por parte de la Superintendencia a los Vocales y Comités de Desarrollo y Control Social, las realidades locales y las condiciones frente a las cuales se ejerce la actividad de estos actores, requieren de procesos de

encuentro, interacción y retroalimentación con mayor regularidad junto con la Superintendencia. Estos escenarios regulares, deben tener la función de fomentar la capacitación, pero también el fortalecimiento de sus competencias como representantes de las colectividades y los pobladores, así como de sus alcances y límites de acción como vocales. Para ello, el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, resulta ser un mecanismo que hasta el momento ha generado notable aceptabilidad, tanto por los actores sociales que ejercen directamente el control como por los funcionarios.

Se deben fomentar espacios pedagógicos también con las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, con miras a la consolidación de canales dinámicos de interacción con la ciudadanía. En este sentido, es necesario que se desarrolle una concienciación del papel estratégico del vocal de control para las empresas, puesto que este actor es potencialmente un canal eficiente de mediación y de participación que previene y ayuda a dirimir eficazmente los conflictos con los usuarios. Ante esta idea, es necesario procurar escenarios que evidencien las ventajas del control social para las propias instituciones, al tiempo que se elimine la estigmatización sobre este proceso, cuando haya lugar. En esta misma dirección, se debe incentivar la participación de los vocales en las Juntas Directivas de las empresas, y que su participación, como representación de la comunidad, tenga cabida en las decisiones que toma la empresa con respecto a los diferentes elementos relativos a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Una condición ineludible para fortalecer el Control Social y para que éste resulte eficiente como medio para la cualificación de la prestación de los servicios públicos, es la sistematización de los procesos en sus diferentes escalas. Esto, debido a que los avances y la forma en la que evolucionan los procesos locales, regionales e incluso nacionales, son susceptibles de ser olvidados, cuando no existe una memoria institucionalizada de tales procesos. En este sentido y en miras a la sostenibilidad y el progresivo fortalecimiento del control social por parte de la ciudadanía, debe existir un esfuerzo orientado a la

consecución de mecanismos rigurosos de construcción de la memoria del ejercicio del control social, que al tiempo que sea eficiente para dar continuidad a los procesos, resulte pertinente didácticamente para el registro de las acciones por parte de los vocales de control, los CDCS, las confederaciones y los usuarios en general.

La carencia o insuficiencia de incentivos para el ejercicio del control social, es una de las mayores preocupaciones por parte de los diferentes agentes partícipes en el mismo. Uno de los temas más problemáticos en este sentido, se relaciona con la pertinencia o no de la remuneración de estas actividades: si bien, en este momento dicha opción no es posible y su aplicación podría resultar perjudicial en términos del objetivo mismo de la participación ciudadana, sí se da un llamado generalizado para facilitar las tareas de los vocales y los comités. Estas opciones de facilitación son, principalmente, la reducción o cobertura total de los costos que en este momento deben asumir los propios agentes que contribuyen al ejercicio del control social. Dichos costos se relacionan con la movilidad, las herramientas operativas, los equipos, los elementos utilizados y el costo de oportunidad que surge por la dedicación a estos temas. Desde algunas colectividades de vocales se han planteado procesos de autogestión, como la generación de programas educativos y de sensibilización del uso y cuidado de los recursos que se prestan por medio de los servicios públicos; dichos procesos se realizan por parte de los vocales en escuelas, Juntas de Acción Comunal u otro tipo de escenarios comunitarios, por lo cual se benefician de la financiación de algunos proyectos públicos, por ejemplo, desde las alcaldías y gobernaciones. Este tipo de propuestas podrían ser impulsadas, con el ánimo de incentivar la participación en los procesos de control social y reducir situaciones ineficientes para el mismo, como es el caso del cobro informal por los servicios de representación por parte de algunos vocales.

La participación y el ejercicio de control social resultan legítimos y atractivos para la ciudadanía en la medida que logran una real incidencia de los comités y vocales, como representantes del interés ciudadano,

en las acciones de las empresas prestadoras de servicios públicos. La efectiva incidencia, que se traduce en la posibilidad de hacer parte de los agentes con capacidad de decisión para la solución de problemas relacionados con la prestación de servicio a las comunidades, es uno de los tópicos que requieren de mayor innovación jurídica y práctica por parte de la Superintendencia, especialmente en el caso de las empresas prestadoras de carácter privado.

Propiciar el control social sobre el sector privado

El fortalecimiento de estrategias que promueven la incidencia de la ciudadanía en las acciones relacionadas con la esfera pública permite mitigar los efectos negativos de la privatización de las responsabilidades estatales, a la vez que debe fomentar la eficiencia de la prestación de los servicios. En este sentido, el control social, se ha convertido en una de las herramientas de mayor importancia dentro las complejas configuraciones generadas por la participación de entes privados en responsabilidades públicas.

Por consiguiente, el control social sobre las instituciones de carácter privado prestadoras de servicios públicos tiene una especial importancia dentro de la accesibilidad entre la ciudadanía a sus derechos fundamentales, dada la importancia que revisten los Servicios Públicos Domiciliarios como medio para el bienestar social. Por consiguiente, en la medida que el sector privado corporativo ha ganado protagonismo dentro los escenarios relacionados con los temas propiamente públicos, ha sido necesaria la aparición de nuevos conceptos y canales que permitan que la ciudadanía pueda generar procesos de participación y control social sobre entidades privadas.

La revisión empírica de las condiciones en las que se presenta el control social en las empresas permite identificar que no hay un desarrollo de un ejercicio participativo de los clientes, ni con los vocales de control, ni con ningún otro tipo de representante de los usuarios para formular o analizar posibles planes de acción específicos para aumentar cobertura del servicio, mejorar la continuidad o mejorar la calidad del

servicio público.

Tendencialmente, las empresas manifiestan contar con procesos de entrega de información a los usuarios, sin embargo, no se logra validar que dichos esquemas cuenten con la estructura y alcance requerido, ni si se desarrollan de forma metodológica con propósitos específicos destinados a que los usuarios propongan planes puntuales para la mejora de servicios y la eficiencia. En los casos donde se evidenció que existían programas de responsabilidad social, estos se orientan más a programas de ayuda a comunidades necesitadas, entre otros, es decir, se desarrollan ayudas educativas o a promoción de labores de cooperación.

Dadas las facultades legales que tiene la Superintendencia de Servicios Públicos (Ley 142 art. 16) para incidir sobre la actuación o la propiedad de las empresas cuando la prestación del servicio se vea en riesgo o frente a hechos de abuso de posición dominante, se deben potencializar una serie de oportunidades, amparadas por el control social efectivo, para el futuro actuar de la Superintendencia de Servicios Públicos, frente a las relaciones entre empresas y usuarios. Especialmente cuando se traten de promover escenarios de concertación para la estructuración y desarrollo de planes de acción para expandir la red, como mejorar la calidad y continuidad del servicio así como superar las dificultades económicas o de financiación del servicio.

Procurar sinergias en la articulación interinstitucional

Los procesos de articulación efectiva entre los agentes involucrados en la prestación y regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios determinan las posibilidades de un correcto ejercicio de control social, dado por los agentes legalmente previstos para tal fin. Ello supone la necesidad de ampliar y dinamizar constantemente los canales de comunicación entre empresas prestadoras, las alcaldías y gobernaciones, la Superintendencia de Servicios Públicos, los vocales y Comités de Desarrollo y Control Social y el público en general.

Las redes de interacción social se constituyen en un mecanismo fundamental de intervención social a través de la concurrencia y articulación de personas, organizaciones e instituciones en torno de objetivos y actividades comunes. Por lo cual se debe configurar de al menos cuatro tipos o niveles de interacción, coordinados entre instituciones, vocales, movimientos sociales y reguladores.¹⁴

- Redes de información (centralizada y pertinente), que no solo suministran datos dispersos o de manera aislada y no comparable, sino que contribuyen el desarrollo de objetivos de control específico.
- Redes de investigación (investigación o evaluación de nuevas alternativas o áreas de interés común), que aumentan la proactividad del control social y que generan nuevos temas en las agendas de trabajo de empresas, reguladores y de la propia Superintendencia.
- Redes de acción (trabajo decidido de la empresa con sus usuarios), que aumentan la incidencia en las decisiones.
- Redes de concientización (ante todo con los comités y vocales).

La *gerencia social* es una alternativa para actuar en medio de la tensión advertida sobre los Servicios Públicos Domiciliarios, especialmente frente a la dicotomía entre la responsabilidad social y la mercantilización de la prestación de los mismos, en la medida en que, por su carácter la ha llevado a tener avances en temas como la participación colectiva en intereses comunes en la adquisición y ejercicio del poder; en la rendición de cuentas ante el beneficiario y en la creación de espacios de participación.

14 Véase Buitrago y Valencia (2007) página 39.

La trayectoria y las experiencias de los diferentes Servicios Públicos Domiciliarios han sido muy diversas respecto a evolución de cobertura, calidad, tarifas y naturaleza de las empresas prestadoras, lo cual indica que estos resultados no se derivan de un único modelo, ya sea el que regula la normatividad o el que trate de implementar la Superintendencia.

Fomentar la participación efectiva en las empresas

El papel del Estado¹⁵ debe ser más que el de regular, por dos razones fundamentales: primero, porque no es suficiente con regular los Servicios Públicos Domiciliarios, si el objetivo común es alcanzar el requerimiento constitucional es garantizarlos como derechos; y, segundo, porque existe la necesidad de aumentar los recursos del Estado, y se ha demostrado en la práctica que estos servicios son una fuente importante de ingresos que, a largo plazo, pueden contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Existen varios elementos que resultan ser especialmente conflictivos en el ejercicio del control social en los Servicios Públicos Domiciliarios. Por un lado, si el control social se plantea para ciudadanos del común, el requisito de reunir a un número relativamente elevado de personas para lograr la conformación del comité y, con éste, asegurar su legitimidad, se convierte en un obstáculo para la misma; y, por el otro lado, al posibilitar el ejercicio del control a varios servicios y empresas desde un mismo comité, resultaría imposible conformar un mayor número de comités y organizar de tal manera a la comunidad.

Aunque la tendencia puede ser reversible, debe considerarse que, en términos generales, los ciudadanos no cuentan con las mismas herramientas de participación cuando una empresa hace parte del patrimonio estatal, que cuando hace parte del patrimonio de una empresa privada. El patrimonio público genera un sentido de

15 Véase Osorio (2016) página 44

pertenencia y genera manifestaciones específicas, las cuales no se presentan del mismo modo cuando la empresa es privada, en la medida en que la relación cambia de usuario a cliente. En este sentido, resulta válida la modificación del artículo 27, 6 de la Ley 142 de 1994, para que se amplíe la participación de los usuarios en las Juntas Directivas, y que no sea sólo en las empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, sino a todas las empresas prestadoras de estos servicios.

Incentivar la innovación e inclusión

La progresiva importancia que tiene la ciudadanía a la hora de planear, decidir, deliberar y evaluar la acción institucional, ha hecho que en las últimas décadas, a nivel internacional y nacional, aparezca un abanico de canales, medios y procesos institucionales guiados a la conformación y consolidación del ejercicio de la participación ciudadana y el control social.

Pero al mismo tiempo, la diversidad de actores contextos y dinámicas en las que se presenta el control social, hace que el fortalecimiento de las estrategias se soporte sobre medios y canales flexibles. En la actualidad, la institucionalidad responsable de promover el ejercicio de participación y control social debe adaptarse a las condiciones situacionales sobre las que se desenvuelve la ciudadanía.

La trayectoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios muestra significativos avances en esta materia. Se deben considerar como ejes estratégicos para consolidar, los siguientes:

- Ampliación de los canales de comunicación, especialmente asociados a las nuevas tecnologías digitales y de la información.
- Desconcentración de la atención y referencia de las instituciones garantes del control social y de las empresas prestadoras.

- Promoción de la capacitación y la formación conjunta de los agentes partícipes en el control social.
- Cualificación de la convocatoria y diversificación de espacios de encuentro de la ciudadanía con empresas prestadoras y entes oficiales.

Regularizar y reglamentar procesos

De manera específica, y como resultado del estudio conceptual, jurídico y empírico, generado en el marco de la presente investigación, se recomienda la construcción de proyectos de gestión relacionados con una serie de posibles acciones a desarrollar desde la Superintendencia:

- Ampliar el estudio jurídico relativo a la capacidad que tienen los usuarios de influir en la formulación de planes de expansión y mejora de la calidad, para aumentar los alcances y condiciones de estos procesos. Esencialmente, cuando se trata de empresas privadas. En especial, en lo concerniente a “Asegurar los derechos y deberes de los usuarios, así como las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas” (C.P. art. 369) (Sentencia C-075, 2006).
- Estructurar planes de formación orientados a compartir los resultados del estudio anteriormente mencionado. Este, debe ser organizado con dos enfoques: 1. Para las empresas y, 2. para los usuarios.
- Proponer a la CREG y a la CRA que para la expedición de una nueva tarifa, por cada empresa de servicios públicos se cumpla con una audiencia de concertación de estos planes (expansión y mejora de calidad) previa a la presentación de expedientes tarifarios. Esto garantiza, que las propuestas de los usuarios sean remuneradas en la tarifa y la empresa no tenga la posibilidad de rechazarlos por temas financieros.

- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, puede reglamentar la realización de audiencia de rendición de cuentas por parte de las Empresas de Servicios Públicos de forma periódica, dado el carácter especial de servicios públicos. Es necesario validar jurídicamente esta obligación.
- Reglamentar la participación de los vocales de control en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos, en especial de las empresas privadas. En este ejercicio se deberán contemplar los mecanismos para asegurar la confidencialidad y la autonomía de las empresas.
- Ofrecer mecanismos de financiación de su labor por mérito o por apoyo a procesos de investigación y control social. Los costos pueden ser asumidos por la SSPD y luego recaudados entre los prestadores de los Servicios Públicos Domiciliarios como sucede con la financiación de la misma Superintendencia.
- Reglamentar que parte del recaudo de las multas a las empresas se entregue a los usuarios o personas que lo denunciaron (Ley 142, art. 79, numeral 12).
- Avanzar en la reglamentación de los derechos que el pago de las facturas otorga a los usuarios (art. 151 de la Ley 142/94), en especial lo concerniente a los Fondos de Capitalización Social. “Lo cual pretende hacer efectivo el principio constitucional de democratizar la propiedad, lo que facilita el cumplimiento de varios fines específicos del Estado Social de Derecho que apuntan a reconocer la consolidación de los usuarios en la titularidad y gestión de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios” (C.P. art. 1, 58, 60 y 369) (Sentencia C-075, 2006).

Reflexiones finales

Teniendo en cuenta los resultados de la presente investigación, los niveles de participación están determinados por los grados de incidencia que se tienen sobre los temas de interés público. De acuerdo con lo expuesto, los mecanismos de control social descritos obedecen, principalmente, a tres niveles básicos de participación ciudadana, a saber: i) Informar, ii) Consultar y iii) Involucrar. A pesar de ello, la dinámica propia de dichos mecanismos tiene, potencialmente, la capacidad de incluir de forma más activa al ciudadano para que su participación tenga mayor incidencia en las decisiones sobre la prestación de los servicios públicos.

Durante la mayor parte de la trayectoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la interacción con la ciudadanía se ha concentrado en atención a Preguntas, Quejas y Reclamos (PQR), y ha ocasionado que durante muchos años, se hayan disminuido los esfuerzos institucionales en el diseño e implementación de estrategias y herramientas direccionadas hacia un mayor grado de participación de la ciudadanía frente al ejercicio de control social. Pese a esto, en los últimos tres años se han redireccionado mecanismos como las mesas de trabajo que buscan soluciones directas a casos problemáticos particulares, aunque aún se adeudan mecanismos que posibiliten una mayor participación e incidencia en las decisiones que se toman frente a los servicios públicos.

Como respuesta a esta debilidad, los funcionarios de la entidad consideran que una de las líneas a seguir es la apuesta por implementar más herramientas digitales que posibiliten una mayor incidencia de la ciudadanía en la labor de inspección, vigilancia y control a las empresas prestadoras de servicios públicos.

No obstante, es necesario tener presente que la financiación de las estrategias de participación y control social es una variable fundamental para realizar todos aquellos cambios que impliquen una amplitud en la práctica de este ejercicio, especialmente cuando se

trata de temas que requieren de un trabajo constante por parte de los funcionarios y entidades locales, lo que supone desplegar grandes esfuerzos institucionales.

Se identificaron como tendencias o elementos a considerar en el “futuro” del Control Social en Servicios Públicos los siguientes: i) Ajuste a las instancias actuales; ii) Interacción, coordinación y trabajo en redes; iv) Mayor incidencia en los prestadores, especialmente si son privados y, iv) Reconocer el concepto de gerencia social como propio en los Servicios Públicos Domiciliarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCOUNTABILITY (2008). Norma de Principios de AccountAbility AA1000 APS (2008). AccountAbility. Recuperado de <http://www.accountability21.net>.
- Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Ahumada, C., Pressacco, F. y Puente, J. (sin fecha). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Ahumada, C., Sánchez, J. y Moreno, A. (2004). *Caso Colombia: la política de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia y las nuevas relaciones Estado-sociedad*. En Huerta, M.
- Alberich, Tomás (2006): *Guía Fácil de Asociaciones, Manual de Gestión*. Madrid, Dykinson.
- Amar, J.J. y Echeverría, M.J. (2006). Participación comunitaria para el control ciudadano de los Servicios Públicos Domiciliarios en el barrio el bosque, distrito de Barranquilla. *Revista de derecho Universidad del Norte*, (25), 141-189.
- Amar, J.J. y Echeverría, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. *Revista de Derecho*, (29), 129-152. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102906>.
- Arévalo, D. A. (2004). Participación comunitaria y control social en el sistema de salud. *Revista de Salud Pública*, 6 (2), 107-139.

- Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana JAIP, vol. 35. No.4.
- Avritzer, L. (2009) Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton University Press.
- Avritzer, L. 2009. Participatory institutions in democratic Brazil. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press
- Baño, E. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. Nociones de una ciudadanía que crece. 23.
- Barreto, A. (2014). Gestión local y libre mercado en el servicio público domiciliario de acueducto: la experiencia del abuso de la posición de dominio en Francia y Colombia. Precedente. Revista Jurídica, 5, 75-122.
- Bastide, Lévi-Strauss, Lagache, D., Lefevre H et alt (1968) Sentido y uso del término Estructura en las ciencias del hombre. Paidós, Buenos Aires.
- Betancur, L. (2006). El cliente y las empresas de servicios públicos. Revista Virtual Universidad Católica del Norte. 1-9
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (2002). L'imperatif délibératif. Politix, 57, 17-36.
- Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en Gobiernos locales, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA
- Brager, George y Harry Specht (1973) Community Organising. Columbia University Press, New York 1973.

- Buitrago, O.R. y Valencia, G.D. (2007). El papel de la lealtad en la construcción de redes sociales: una propuesta para la gerencia social de empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. *Estudios Gerenciales*, 23 (104), 27-46.
- Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México: Porrúa.
- Cajamarca, A.C.A. y Lovich, V. (2014). Consideraciones sobre la movilidad social y los servicios públicos domiciliarios en Bogotá, 2004-2011. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(14).
- Calabro Andrea, Mariateresa Torchia and Francesco Ranalli (2013). Ownership and control in local public utilities: the Italian case. *Journal Management Government*. 17:835–862
- Camargo, S.R.M. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 163-194. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721006>.
- Castro, J.E. (2009). *Water and Sanitary Services (WSS)*. Recuperado de <https://books.google.com>.
- Ceja, L. (2008). *La contraloría Social de los Programas Sociales Federales ¿Un diseño para ejercer derechos? (tesis de maestría)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- CEPAL y Bitar, S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. CEPAL-ONU.
- Christie, I. (1996). A Green Light for local peopel in return of the local. *Demos Quartely*, (9).

- Colciencias. (2014). Modelo de Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y de Reconocimiento de Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Año 2014. Bogotá.
- Colino, C. y Pino, E. (2003). Las nuevas formas de participación en los Gobiernos locales, Fundación Alternativas.
- Confevoctic's. (2016). Lo que un buen líder en servicios públicos debe saber. Curso Virtual Superservicios – ESAP. Recuperado de <http://confevoctics.org/portal/2016/10/27/curso-virtual-superservicios-esap-lo-que-un-buen-lider-en-servicios-publicos-debe-saber/>.
- Constitución política de Colombia de 1991.
- Corrales, M. (2004). Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. CEPAL, Caracas Venezuela
- Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. Una Ciudadanía que Crece. Chile: FLACSO
- Corredor, D.C. (2014). Estrategias de control ciudadano: una aproximación a la intervención megaminera en Cajamarca, Tolima, 2007-2013. *Opera*, 14, 71-94.
- Corte Constitucional (1992). Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional (1992). Sentencia T-578 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional (1994). Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

- Corte Constitucional (2003). Sentencia C-150 de 2003. M.P. Manuel Cepeda.
- Corte Constitucional (2003). Sentencia C-292 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional (2006). Sentencia C-075 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional (2011). Sentencia T-511, 2011). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional (2015). Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.
- Cuervo, L.M. (2005). Servicios públicos domiciliarios en Colombia: la reforma diez años después. *Territorios*, (14), 27-55.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Venezuela: Editorial del CLAD.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). División Político administrativa de Colombia, Divipola. geoportal.dane.gov.co. Recuperado de <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2006). *Control social de los Servicios Públicos Domiciliarios: momento de focalización (módulo 6)*.

- Decreto 1333. (1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
- Decreto 990, (2002). Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Diario Oficial 44.809 del 23 de Mayo de 2002.
- Delgado, M. E. (2007). Actitudes y opiniones de actores implicados en la política participativa del control de la calidad de los servicios de salud en Colombia. *Universitas Psychologica*, 6 (2), 345-358.
- Defensoría del Pueblo. (2017). Defensoría del Pueblo y Superservicios firma convenio interinstitucional para proteger a usuarios de servicios públicos del país. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6743/Defensor%3%ADa-del-Pueblo-y-Superservicios-firman-convenio-interinstitucional-para-proteger-a-usuarios-de-servicios-p%3%BAblicos-del-pa%3%ADs-Defensor-del-Pueblo-Carlos-Negret-Superservicios-Costa-caribe-Direcci%3%B3n-Nacional-de-Atenci%3%B3n-y-Tr%3%A1mite-de-Quejas.htm>.
- Di Pietra, R., Grambovas, C. A., Raonic, I. y Riccaboni, A. (2008). The effects of board size and busy directors on the market value of Italian companies. *Journal of Management and Governance*, 12, 73–91.
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile. (DIPRES). (sin fecha). Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). Recuperado de <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-37413.html>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1995). Plan de agua 1995-1998 Acueducto y Alcantarillado. Departamento Nacional de Planeación.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Donoso, S. (2015). El desafío de la participación ciudadana: algunas reflexiones sobre la experiencia chilena. Políticas y Líneas de Acción. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Asdi. Ola.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, and Contestations*. Oxford University Press. Irwin-McGraw-Hill Series. Incorporated.
- Drysek John S. (2002) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Published to Oxford Scholarship Online: November 2003
- Ferlie, E., Lynn, L. E. y Pollitt, C. (2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Font, J. (2002). *Ciudadanos y políticas públicas*. Madrid, España: Ariel.
- Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 31.
- Fung, A. y Wright, O. (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gaceta del Congreso (noviembre 17 de 1992). Exposición de motivos de Ley 142 de 1994 Nivel Nacional.

- Gaitán, M. y Pérez, N. (2000). Participación ciudadana en los Servicios Públicos Domiciliarios y sus mecanismos a la luz de la constitución de 1991, de la Ley 142 de 1994 y demás decretos concordantes (tesis doctoral). Universidad de la Sabana, Bogotá, Colombia.
- Gil, G.P. (2006). Régimen jurídico de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y la participación de los usuarios bajo el nuevo modelo constitucional de Estado Social de Derecho (tesis de pregrado). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Goldchluk, S., Collado, C. y Abrego, P. Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en la regulación de servicios públicos en América Latina. Chile: IDRC CRDI.
- Gómez, I.J. (2014). La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa. *Revista Análisis Político*, (80), 79-103.
- Gómez, M.A. (2016). Control ciudadano a los prestados privados de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, un análisis crítico desde Jhon Rawls. *Kénosis*, 4 (7), 91-107.
- Grossi, G. (2007). Governance of public–private corporations in the provision of local utilities in the Italian case. *International Public Management Review*, 8(1), 130-151.
- Grossi, G. y Mussari, R. (2009). The effects of corporatisation on financial reporting: The experience of the Italian local governments. *International Journal of Public Policy*, 4(3-4), 268-282.
- Grossi, G. y Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Administration Review*, 10(5), 597-617.

- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H. y Castillo, J. (2009). Daena. *International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193.
- Habermas, J. (1989). *The Public Sphere*. En S. Seidman (ed.), *Jürgen Habermas on Society and Politics*. Boston: Beacon Press.
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based decentralization, *Local Government. Policy Marketing*, 20(4), 5-12.
- Hodges, R. Wright, M. Y Keasey, K. (1996). Corporate governance in the public services: Concepts and issues. *Public Money and Management*, 16(2), 7-13.
- International Federation of Accountants (IFAC). (2012). A definition of the Public Interest. *Policy Position*, 5.
- Kaufmann, Daniel Y Bellver, Ana (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Application*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=808664> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664>
- Lamprea, M. E. (2004). *Los Servicios Públicos Domiciliarios y el Estado regulador*. Bogotá, Colombia.
- Ley 136. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* 41.377 del 2 de Junio de 1994.
- Ley 142. (1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41.433 del 11 de julio de 1994.

- Ley 734. (2002). Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Diario Oficial 44699 del 5 de febrero de 2002.
- Ley 850. (2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario oficial 45376 del 19 de noviembre de 2003.
- Lozano, Josep M., Laura Albareda, Tamyko Ysa, Heike Roscher y Manila Marcuccio (2005). Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Ediciones Granica S.A. Barcelona
- Maravall Herrero, José María y Adam Przeworski (1999). Reacciones políticas a la economía. Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, ISSN 0210-5233, N° 87, 1999, págs. 11-52
- Martínez, C.R. y Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo. Argentina: UNICEF.
- Martínez, M., Jamison, M. y Tillmar, M. (2013). Public utilities corporate governance. Guest editorial introduction. Journal of Management and Governance. Academy of Management
- Mazo, F. (2014). Servicios públicos domiciliarios: ¿derechos humanos o productos para la venta? Caso Medellín. El Ágora USB, 14(2).
- Medici, A. (2006). El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia. Congreso Nacional de Sociología Jurídica Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.
- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 4.

- Merino, M. (1996). *La participación ciudadana en la democracia*. Quito: Ilpes, CEPAL.
- Ministerio de Bienestar Social. (2003). *Control Social de servicios: sistematización, metodología e instrumentos de una experiencia*. Ecuador.
- Molina, N. (1998). *De la denuncia a la construcción de la igualdad: nuevas articulaciones entre ciudadanía y género. Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Serie Libros. Santiago de Chile. FLACSO.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moreno, L. F. (2016). *Hacia una buena inspección, vigilancia y control de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá: Universidad Externado.
- Mosquera, J., Gutiérrez, A. y Serra, M. (2009). *La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión en salud en Cali, Colombia*. *Revista Colombia Médica*, 40(1), 95-102.
- Murcia, J. (2014). *Protección de consumidor sobre las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en relación con la defensa de los derechos e intereses de los usuarios durante el periodo 2004-2013*. *Revista VÍA IURIS*, 47-61.
- Oakley, P. (1991). *Projects whit People. The practice of participation in rural daevelopment*. International Labour Office. London. UK.

- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT). (2016). *Indicadores de Ciencia y Tecnología Colombia - 2015*. Bogotá: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2000a). *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries* (Paris).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2000b). *Government of the Future* (Paris).
- Osorio M. A. (2016). *El control social en los Servicios Públicos Domiciliarios. Estudio de caso: Codensa 2004-2013*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Murray, L. y Rossi, L. (2007). *Guía de Monitoreo y evaluación*. Sao Paulo, BR. Pact Brasil.
- Parlamento Europeo y Consejo. Directiva 2000/60/CE del 23 de octubre de 2000, Por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britania*. Cambridge: University Press.
- Pérez, S. (1999). *Gobierno y Participación Ciudadana*. Quórum Año VIII(68), 178.
- Peschard, J. (1994). *La cultura política democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Ideas y debates La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. NY, USA: Organización de las Naciones Unidas. Nueva York.

- Proética (Sin fecha). Brigada Anticorrupción. Recuperado de <http://www.proetica.org.pe/?q=content/brigada-anticorrupción>.
- Puig, T. (2004). Cultura de la participación Intervención Psicosocial. 13.
- Resolución 3295, 20141300003295 de 2014 C.F.R. (2014).
- Resolución 41115 de 2014. (2014).
- Resolución 54575 de 2015. (2015).
- Rodríguez M.C- (2012) Revisitando e concepto de accountability en: Contabilidad, accountability y transparencia: identificando tendencias. Universidad de Buenos Aires. Facultad de ciencias económicas.
- Rodríguez, G. y Gómez, A. (2014). El principio de imparcialidad en la vigilancia y control de los Servicios Públicos Domiciliarios. Una mirada a través de la situación del sector solidario. Revista de Derecho Público, (32). 1-17.
- Rueda D.G. (2010). Neoliberalismo y convergencia contable. *Lúmina*, (11), 264-278
- Ruiz, A. y Chau, E. (2005). La formación de competencias ciudadanas. Bogotá: Ascofade.
- Sánchez, M. y Usaquén, M. (2012). Economía de los Servicios Públicos Domiciliarios, más allá del mercado y del Estado. *Equidad Desarrollo*, 31-56.
- Schedler, Andreas (2008) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 03. IFAI. Pp. 1-50

- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. (40). Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2010). La Revolución Tecnológica del SENA - Aprendices para una Nueva Sociedad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2015). Red TecnoParque. Recuperado de <http://tecnoparque.sena.edu.co/lineas/DefinicionLineasDesarrollo/Paginas/default.aspx>.
- Shand, D. y Arnberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives. Paris. Francia: OECD.
- Sintomer, Y. (2008). La participación ciudadana como tendencia política en Europa. Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en las grandes ciudades, Berlín, 17-34.
- Stillman, R. (2003), Twenty-first century United States governance: Statecraft as reform craft and the peculiar governing paradox it perpetuates. *Public Administration*, 81(1), pp. 19-40.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2011). Balance de gestión, retos y expectativas de los servicios público 2002-2010.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2013). Rendición de cuentas a la ciudadanía 2013.

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2014). Informe de gestión institucional, diciembre de 2013.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2015). Informe de gestión vigencia 2014.
- Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD). (2016). Rendición de cuentas.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016a). Informe de gestión SSPD 2015.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016b). Informe de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016c). Plan anticorrupción y de atención al ciudadano.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016d). Referentes Estratégicos 2017-2018. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2017). Informe de gestión I semestre 2017.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2017a). Estrategia de participación ciudadana 2017: Tuyo, Mío, de Todos.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2017b). Informe de gestión 2016.

- Superintendencia de Industria y Comercio. (2015). Plan de Participación Ciudadana. Bogotá D.C.
- Timo Meynhardt (2009): Public Value Inside: What is Public Value Creation?, *International Journal of Public Administration*, 32:3-4, 192-219
- Torres, L. (2005). Service charters: Reshaping trust in government—the case of Spain. *Public Administration Review*, 65(6), 687–699.
- Torres, L. (2006). Service charters in Spain: Transparency and citizen empowerment or government marketing?. *Public Money and Management*, 26(3), 159–164.
- Transparencia por Colombia. (2016). Casos de control ciudadano a la transparencia en la acción pública. Colombia.
- Transparencia Venezuela. (sin fecha). Transparencia Venezuela. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/project/dilo-aqui/>.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. New York, NY, USA: United Nations Development Programme.
- Valencia, G. D. (2004). Metamorfosis del estado: de empresario a regulador: el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia. *Ecos de Economía*, (18).
- Varela, E. (2008). El impacto de la mercantilización de los servicios públicos sobre las empresas estatales del sector. *Semestre económico*, 11(22), 91-109.

- Velásquez, C. A. (2009). Situación actual en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y el problema de la desconexión. Universidad de San Buenaventura, Medellín
- Verdesoto, L. (2000). El Control Social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social. Editorial Abya Yala.
- Waheduzzaman, Ch. y Mphande, H. B. (2014). Gaps in Pursuing Participatory Good Governance: Bangladesh Context. *Administration & Society*, 46(1), 37-69.
- Water and Sanitation Services, Public Policy and management, Edited by José Esteban Castro y Leo Heller 2012
- Ziccardi, Alicia. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos locales en ciudades mexicanas. México: IISUNAM.
- Ziccardi Alicia (1998) Los actores de la participación ciudadana, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM México.

ANEXO 1. FICHAS TÉCNICAS DE LOS ACTORES DEL CONTROL SOCIAL EN SPD

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Algunas estadísticas	
# Direcciones Territoriales: 5 Puntos Atención Superservicios - PAS: 38 Plan Descongestión: 24.000 respuestas en 30 días	# PQR: 110.000 al año # evaluaciones integrales 2016: 140 Usuarios atendidos: 6.000 Habitantes protegidos con intervención de Electricaribe: 10 millones
Marco normativo – Funciones	
Intervenir para crear mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.	Art. 2 L. 142/94
Gestionar el sistema de información con el objetivo facilitar a los usuarios la posibilidad de obtener información completa, precisa y oportuna.	Art. 9.4 L. 142 /94
Promover los Comités de Desarrollo y Control Social y servir de apoyo técnico a las funciones de los departamentos, distritos y municipios en sus funciones de promoción de la participación de la comunidad.	Art. 80.1 L. 142 /94
Atender apelaciones del nombramiento de comités y juntas directivas.	Art. 62 L. 142 /94
Responsable del diseño y la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control que apoya a los Comités de Desarrollo y Control Social.	Art. 63 L. 142 /94
Apoyo técnico necesario con tecnología, capacitación, orientación y difusión de los elementos necesarios para la promoción de la participación de la comunidad a las autoridades territoriales.	Art. 65.3 L. 142 /94
Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, así como sancionar las violaciones a los mismos.	Art. 79.2 L. 142 /94

Algunas estadísticas	
Entregar a las personas que iniciaron procedimientos tendientes a corregir violaciones de las Empresas de Servicios Públicos - ESP parte de la multa recaudada.	Art. 79 .12 L. 142 /94
Sancionar a quienes no respondan oportunamente las quejas de los usuarios y resolver recursos de apelación.	Art. 79.12 L. 142 /94
Promocionar la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los Servicios Públicos Domiciliarios.	Decreto 990 de 2002
Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.	Art. 9 Decreto 990.
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Líder	Interés: Alto
Comentarios: en la última época, la Superintendencia ha tenido un cambio en la gestión logrando atender un mayor número de reclamaciones, concentrando sus esfuerzos en detectar alertas tempranas en los diferentes prestadores, así como, en implementar sistemas de concertación efectivos, como son las mesas de trabajo conjunto con las ESP y Usuarios.	

Municipios

Algunas estadísticas	
Número de Municipios totales: 1.122	
Marco normativo – Funciones	
Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.	Art. 5 Ley 142
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Variable según el mandatario
Comentarios: En general, los municipios forman parte de la propiedad de las ESP, en algunas oportunidades controlando las Empresas, en otras ocasiones, con participaciones minoritarias. Sin embargo, siempre tienen el poder de permitir el uso del espacio público para la instalación de las redes de los servicios públicos. En ocasiones, asignan presupuestos para incentivar la participación de los usuarios o los vocales de control en las labores de control social. Y para la asignación de subsidios en las tarifas.	

Departamentos

Algunas estadísticas	
Número de Departamentos totales: 32	
Marco normativo – Funciones	
La adecuada instrumentación de la participación ciudadana corresponde a las autoridades territoriales.	Art. 65 Ley 142
Los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación. En coordinación con los municipios y la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités.	Art. 65.2 Ley 142
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Variable según el mandatario
Comentarios: La situación de los departamentos es muy similar a la de los municipios. Puede estar movida por intereses políticos.	

Alcalde Municipal

Marco normativo – Funciones	
Reconocerlo a los comités que soliciten inscripción ante las empresas de servicios públicos dentro de los 3 meses siguientes a la solicitud. Deberá verificar que un usuario no esté inscrito en más de un comité por cada servicio público	Art. 62 Ley 142
Deberán realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.	Art. 65.1 Ley 142
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Debe ser Líder, pero en general no pasa de ser apoyo.	Interés: Medio
Comentarios: Los alcaldes son un agente crítico para el desarrollo adecuado del control social a los servicios públicos, pero en general, este no es un tema crítico en su agenda.	

Comisiones de Regulación

Marco normativo – Funciones	
Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos cuando la competencia no sea posible; y en los demás casos, debe promover la competencia de forma suficiente entre quienes presten servicios públicos, de manera que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes y viables; evitando situaciones de abuso de la posición dominante y velando por la prestación de servicios de calidad.	Art. 73 L. 142/94
Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta Ley.	Art. 73.18 - L. 142/94
Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.	Art. 73.21 - L. 142/94
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Moderado
<p>Comentarios: Usualmente los vocales de control tienen buena relación con la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico y la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>En general, el proceso de expedición de normas es muy consultado y debatido en procesos públicos, sin embargo, la participación de los usuarios y vocales carece de poca profundidad, en la medida que la regulación es un tema de alta complejidad. Además, las empresas tienen mayor capacidad de influencia sobre las decisiones regulatorias, que los usuarios; principalmente por la ausencia de recursos para formación y la imposibilidad de contratar asesorías legales y económicas especializadas.</p>	

Personerías

Marco normativo – Funciones	
La constitución de los comités y las elecciones de sus juntas directivas podrán impugnarse ante el Personero del municipio donde se realicen. Las decisiones de este serán apelables ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Art. 62 L. 142/94
Las personerías municipales deberán asesorar a los suscriptores o usuarios que deseen presentar recursos, cuando lo soliciten personalmente.	Art. 157 L. 142/94
<p>Funciones de las personerías municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar Respuesta a derechos de petición de manera oportuna y poniendo el tema en conocimiento de las autoridades encargadas y facultadas. • Proyección de derechos de petición y coadyuvancia en los mismos de manera gratuita. • Elaboración de los Descargos, así como los Recursos de Reposición a que haya lugar. • Asesoría permanente y orientación sobre las vías adecuadas para solicitar información y entidades competentes, para garantizar la protección de derechos humanos. 	Art. 178 L. 136/94
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Medio
Comentarios: Usualmente la personería pone en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los casos para garantizar una solución efectiva.	

Ministerios

Marco normativo – Funciones	
<p>El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones, de medio ambiente y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar bajo la dirección del presidente de la república, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales relacionadas con el servicio público pertinente; y participar en las conferencias internacionales que sobre el mismo sector se realicen. • Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general. 	Art. 67 L. 142/94
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Alto
Comentarios: En general, son responsables de formular políticas sectoriales, establecer programas y plan para el desarrollo promoción de control social, hasta la fecha en Colombia no existe.	

Procuraduría General de la Nación

Marco normativo – Funciones	
Incumbe al control social en cuanto es la encargada de disciplinar a los funcionarios de la administración.	Ley 734 de 2002
La procuraduría es la encargada de investigar a los funcionarios públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas. Sin embargo, los particulares que presten servicios públicos no serán disciplinables	Ley 734 de 2002
No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.	Art. 79 -12 L. 734/02
Cuando una empresa privada que preste Servicios Públicos Domiciliarios como agua, energía, aseo o telecomunicaciones, cobre tarifas exageradas, se extralimite en sus funciones o abuse de los derechos de los ciudadanos se expone a que la Procuraduría General de la Nación la sancione hasta por 20 años o le suspenda los contratos con el Estado.	Sala Plena de la Corte Constitucional al fallar una demanda contra el artículo 53 de la Ley 734 de 2002
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Alto
Comentarios: Velar por el estricto cumplimiento de los deberes por parte de los Servidores Públicos, en cuestiones de Servicios Públicos Domiciliarios busca darle estricto cumplimiento a lo dispuesto en la ley 142 de 1994 y las obligaciones que se disponen.	

Contralorías

Marco normativo – Funciones	
La Contraloría General de la república tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Es la encargada de proteger los recursos públicos. Podrá iniciar su accionar mediante denuncia ciudadana.	Art 119 Constitución Política de Colombia
La Contraloría General de la república ejercerá control fiscal de manera integral a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios mixtas y privadas que tienen participación del Estado, respetando la inversión privada y de conformidad con la Constitución, la jurisprudencia y el régimen especial que tienen estas	Comunicado de prensa Contraloría General 30 de abril de 2009
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Apoyo	Interés: Medio
Comentarios: Usualmente se encarga de remitir el caso a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que tomen las medidas correspondientes, su función es fiscalizar los recursos, más que el tema social.	

Veedurías

Marco normativo – Funciones	
Se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública.	Art. 1 L. 850/03
La vigilancia sobre la gestión en las empresas prestadoras de servicios públicos únicamente cobija aquellas actividades que guardan directa relación con la prestación del servicio hacia los usuarios, resultando, por lo mismo, vedado inmiscuirse en asuntos propiamente privados de la empresa, tales como régimen laboral, asuntos técnicos que no trascienden al usuario, etc.	Sentencia C-292/03
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Líder	Interés: Medio
Comentarios: Las veedurías ciudadanas se han encargado en su mayoría de velar por temas como el establecimiento de tarifas, la calidad, la oportunidad y continuidad del servicio, la correcta estratificación y subsidios.	

Usuarios Individuales

Marco normativo – Funciones	
Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho a: <ul style="list-style-type: none"> • La medición de sus consumos reales. • La libre elección del prestador del servicio público. • Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad. • Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna. 	Art. 9 L. 142/94
Solicitar la revisión del estrato	Art. 104 L. 142/94
Tendrá derecho a recibir los Servicios Públicos Domiciliarios	Art. 134 L. 142/94
El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a que la empresa revise ciertas decisiones que le afecten.	Art. 154
Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso.	Art. 155
El recurso de apelación sólo se puede interponer como subsidiario del de reposición ante el Gerente o el representante legal de la Empresa, quien deberá en tal caso remitir el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Art. 159
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Generalmente Inconsciente	Interés: Alto
Comentarios: Las acciones de los usuarios, principalmente corresponden a afectaciones individuales contra ellos. Pero constituyen la principal fuente de alertas tempranas frente a la identificación de problemas en las ESP.	

Vocales y Comités de Control

Marco normativo – Funciones	
<p>Los vocales de control cumplirán las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y ayudarlos a defender aquellos y a cumplir éstos. • Recibir informes de los usuarios y evaluarlos; y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas. • Dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias de los usuarios. • Rendir al comité informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar las acciones que sean necesarias. 	Art. 64 Ley 142
<p>Todos los municipios deberán tener “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” para apoyar la comunicación de los usuarios de los servicios públicos con las Empresas.</p>	Art. 62 Ley 142
<p>Cada comité elegirá un vocal, quien actuará en su nombre frente a las entidades correspondientes.</p>	Art. 62 Ley 142
<p>Funciones del CDCS serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer a las empresas (ESP) los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios. • Que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión. • Solicitar modificación de estratificación. • Estudiar y analizar el monto de subsidios del municipio. 	Art. 63 Ley 142
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Líder	Interés: Alto
<p>Comentarios: La principal limitante para cumplir su función es la ausencia total de recursos para atender sus obligaciones, no tienen asignados salarios, ni ningún tipo de remuneración. Así mismo, el principal riesgo es que se conviertan en instrumentos políticos.</p> <p>Con respecto a los comités, con frecuencia no se reúnen con la periodicidad requeridas y su actuar está muy limitado a la buena gestión del vocal de control.</p>	

Empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios

Marco normativo – Funciones	
Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.	Art. 11.4 L. 142/94
Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.	Art. 11.7 L. 142/94
Las empresas de servicios serán civilmente responsables por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de repetir contra los administradores, funcionarios y contratistas que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.	Art. 11.9 L. 142/94
Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios serán escogidos por el presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de Servicios Públicos Domiciliarios. En el orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los vocales de control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios.	Art. 27.6 L. 142/94
La anulación judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos sólo producirá efectos hacia el futuro. Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero si es necesario, para no perjudicar la prestación del servicio al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe.	Art. 38 L. 142/94
Una vez constituido un comité, es deber de las autoridades municipales y de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios ante quienes solicite inscripción reconocerlo como tal, para lo cual se verificará, entre otras cosas, que un mismo usuario, suscriptor o suscriptor potencial no pertenezca a más de un Comité de un mismo servicio público domiciliario. Será causal de mala conducta para los alcaldes municipales y los funcionarios de las empresas prestadoras, no reconocerlos dentro de los términos, igualmente, vencido el término se entenderá que el Comité ha sido inscrito y reconocido.	Art. 62 L. 142/94

Marco normativo – Funciones	
<p>Todas las personas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios constituirán una “Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos”, la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa, su respuesta debe ser tramitada dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación. Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del Servicio Público Domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciera, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.</p>	Art. 153 L. 142/94
Situación estratégica frente al control social	
Rol: Resistente	Interés: Medio
<p>Comentarios: Según algunos funcionarios en algunas ocasiones las empresas prestadoras restringen el ejercicio del control social, al poner trabas a los procesos, cómo no recibir quejas e ignorar a los usuarios.</p>	



WWW.SUPERSERVICIOS.GOV.CO

BOGOTÁ, DC. | DICIEMBRE, 2017

