

2019

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ELECTRIFICADORA DE SANTANDER



ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN – LILIANA MERCEDES CORREDOR

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
MARCO CONCEPTUAL.....	2
Marco Normativo	2
Constitución política de 1991.....	2
Leyes.....	4
Decretos:.....	5
CONPES:	5
La Participación ciudadana.....	5
Control Social en los SPD.....	6
Modalidades de Control Social	9
El Enfoque en DDHH	16
Diagnóstico Preliminar sobre Participación Ciudadana	17
Metodología diagnóstica.....	17
Modelo de mapa empático	17
Análisis de resultados.....	20
Temas Concluyentes	23
Actores Sociales	24
Recomendaciones.....	24
Conclusiones	24
Bibliografía.....	25

INTRODUCCIÓN

Desde el reconocimiento y valor de los Grupos de Interés para Electrificadora de Santander S.A. empresa prestadora del servicio de energía eléctrica, se hace imprescindible fomentar espacios acordes que permitan el desarrollo del componente de Participación ciudadana, como un espacio de interacción empresa-comunidad, que posibilita el desarrollo de los proyectos y la prestación del servicio de energía eléctrica desde la sostenibilidad y las

buenas prácticas que favorezcan a las partes interesadas; por esta razón, se desarrolla un diagnóstico preliminar que arroja los principales indicadores de la percepción de la Participación Ciudadana del grupo de interés comunidad, en relación al actuar de ESSA, y con el propósito de formular una propuesta del “Plan de Participación Ciudadana de ESSA”

MARCO CONCEPTUAL

Para el marco se contemplan los conceptos base que determinan las líneas de acción, desde las cuales se involucra a los interesados, los escenarios, las metodologías y los mecanismos apropiados para trabajar en el tema de Participación Ciudadana.

Marco Normativo

Constitución política de 1991

Desde la base de la constitución política de 1981, donde se desarrolla un concepto de democracia participativa, se contempla, la garantía de brindar espacios propicios para que los ciudadanos puedan participar activamente en el control ciudadano; algunos de los artículos más importantes de la constitución política en mención al ejercicio de participación ciudadana son:

Artículo 1: Colombia es un estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos

y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 23: 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.

Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 103: 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. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin

detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 270: 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.

Leyes

Las principales leyes en Colombia que hacen mención directa e indirecta sobre el ejercicio de participación ciudadana, son:

Ley 134 de 1994: Por la cual se dictan normas sobre “Mecanismos de Participación ciudadana” el objeto de la ley, plasmado en su **artículo 1** es “La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley”.

Ley 142 de 1994: Ley por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones; en su **Título V** “Regulación, Control y Vigilancia del Estado en los servicios públicos”, capítulo 1 “Control Social de los servicios públicos domiciliarios”.

Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de

la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. En su **capítulo 8** “Democratización y Control social de la Administración Pública”.

Ley 850 de 2003: Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

Decretos:

Decreto 2623 de 2009: Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Decreto 270 de 2017: Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación.

CONPES:

CONPES 3649 de 2010: Política Nacional de Servicio al ciudadano.

La Participación ciudadana

El Concepto de Participación en Colombia, aparece prescrita en la definición de la constitución política de Colombia, como un Estado social de derecho, participación y prevalencia del interés general; partiendo de esta premisa, la **Participación ciudadana**, se entiende como, la actividad colectiva o individual, que le permite a las personas expresar, influir y defender sus intereses, concebidos en los diferentes programas, proyectos y

actividades del orden público, que se presentan en los ámbitos político, social, económico y cultural del territorio colombiano. Cabe resaltar, lo siguiente:

Aspectos positivos de la participación ciudadana

- ✓ Permite conocer de manera más concreta y eficiente, las opiniones, posturas y propuestas de los usuarios.
- ✓ Suministra información del contexto socio político, cultural y económico, de los sectores, donde se llevarán a cabo los proyectos o la operación, lo que redundará en eficiencia y eficacia para actuar.
- ✓ Contribuye al fortalecimiento de la reputación de las entidades, y el posicionamiento local, regional o nacional.
- ✓ Fomenta mayor credibilidad en las entidades prestadoras de servicios públicos y legitima su intervención.

Control Social en los SPD

Para el presente documento, se refiere inicialmente, el concepto de control social en Colombia. 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. (definición tomada del artículo 60 cap. I, título V Ley 1757 de 2015). Ahora bien, en lo que respecta al caso puntual de los servicios públicos domiciliarios, la ley 1757 refiere, que el control social de los mismos, se sujetará a lo contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicionen y/o modifiquen.

Dentro de los aspectos sujetos al control social, se encuentran, las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios, ante lo cual, estas, deben entregar información relacionada con la prestación del servicio, a los agentes de control en oportunidad de un buen ejercicio que garantice la participación ciudadana; las organizaciones sociales que

adelantan el control social en la gestión pública, se conocen como: veedurías ciudadanas, comités de vigilancia, juntas de vigilancia y comités de control social, entre otros.¹

¿Qué menciona la Ley 142 de 1994 sobre control social?

- ✓ **Artículo 5.** Competencia de los Municipios en cuanto a la prestación de los Servicios públicos.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

- ✓ **Artículo 62.** Organización. En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno (1) o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios. La iniciativa para la conformación de los comités corresponde a los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales.

- ✓ **Artículo 63.** Funciones. Con el fin de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios ejercerán las funciones especiales determinadas en la norma.

- ✓ **Artículo 64.** Funciones del “Vocal de Control”. Los vocales de los comités cumplirán las funciones determinadas en la norma.

- ✓ **Artículo 65.** Las Autoridades y la Participación de los Usuarios. Para la adecuada instrumentación de la participación ciudadana corresponde a las autoridades:

¹ Cartilla Control Social Mininterior, pág. 12

65.1. Las autoridades municipales 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.

65.2. Los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio. 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.

65.3. La Superintendencia tendrá 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. Deberá proporcionar a las autoridades territoriales, el apoyo técnico necesario, la tecnología, la capacitación, la orientación y los elementos de difusión necesarios para la promoción de la participación de la comunidad.

✓ **Artículo 80.** Funciones en Relación con la Participación de los Usuarios. La Superintendencia tendrá, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:

80.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

80.2. Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.

80.3. Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

80.4. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

Modalidades de Control Social

Las diferentes modalidades de acuerdo al art 63 de la Ley 1757 de 2015 de hacer control social son:

Veedurías ciudadanas:

En la ley 850 de 2003, se define veeduría ciudadana 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 a 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. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o parcial, se empleen recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

Conformación de las veedurías ciudadanas:

Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad

común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

Según se estipula en el artículo 3 de la ley 850 de 2003, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Derechos de las veedurías:²

- ✓ Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación
- ✓ Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad.
- ✓ Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;
- ✓ La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

Deberes de las veedurías³

- ✓ Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría

² Artículo 17 ley 850 de 2003

³ Artículo 18 ley 850 de 2003

- ✓ Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando
- ✓ Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros
- ✓ Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley
- ✓ Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio
- ✓ Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público
- ✓ Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia
- ✓ Las demás que señalen la Constitución y la ley

Juntas de Vigilancia

En la Ley 454 de 1998, se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria; y en el mismo escenario, están definidas las Juntas de Vigilancia; las cuales constituyen, un órgano permanente de la cooperativa y un representante directo de sus asociados para el ejercicio del control social interno y técnico. La junta de vigilancia actúa, con autonomía e independencia, desarrollando evaluaciones e investigaciones que hagan posible cuidar y fortalecer la participación, seguridad, transparencia, ética y credibilidad de la cooperativa. La junta de vigilancia es la representante de los asociados en la administración de la cooperativa. Son los ojos que controlan que la empresa cooperativa, de propiedad de todos, se administre bien y cumpla con los objetivos fijados cuando se formó.

Las funciones de las juntas de vigilancia de acuerdo con la ley, se referirán únicamente al control social y no deberá desarrollarse sobre materias que respondan a las de competencia de los órganos de administración.

Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

Son una iniciativa de participación ciudadana contemplada en la ley 142 de 1994 y en el decreto 1429 de 1995, donde se establece que los ciudadanos, por iniciativa propia y en uso de sus derechos, se pueden reunir en un cuerpo colegiado, para la vigilancia de la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.⁴

Según lo determina la ley 142 de 1994, el número mínimo de miembros de los comités será el que resulte de dividir la población del respectivo municipio o distrito por diez mil (10.000), pero no podrá ser inferior a cincuenta (50). Para el Distrito Capital el número mínimo será de doscientos (200).

Para ser miembro de un “Comité de Desarrollo y Control Social”

Se requiere ser usuario, suscriptor o suscriptor potencial del respectivo servicio público domiciliario que vaya a vigilar, lo cual se acreditará ante la asamblea de constitución del correspondiente comité, con el último recibo de cobro, o en el caso de los suscriptores potenciales, con la solicitud debidamente radicada en la empresa de que se trate o con constancia de residencia expedida por la autoridad competente para el caso de los usuarios cuando no dispongan de recibo. Igualmente, se requiere haber asistido y figurar en el listado de asistentes de la asamblea de constitución del comité o de cualquiera de las sucesivas asambleas de usuarios. La participación de un usuario, suscriptor o de un suscriptor potencial en todas las asambleas y deliberaciones de un “Comité de Desarrollo y Control Social”, será personal e indelegable. Los comités se darán su propio reglamento y se reunirán en el día, lugar y hora que acuerden sus miembros según registro firmado por los asistentes que debe quedar en el acta de la reunión; el período de los miembros del comité será de dos (2) años, pero podrán continuar desempeñando sus funciones mientras se renueva.

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

⁴ Cartilla Control Social Mininterior

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 definidos en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994; igualmente, vencido el término se entenderá que el comité ha sido inscrito y reconocido.

Funciones del Comité:

- ✓ 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.
- ✓ Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.
- ✓ Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.
- ✓ Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

Vocal de Control

Cada uno de los comités elegirá entre sus miembros para un período un “vocal de control”, quien actuará como representante del comité 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, y podrá ser removido en cualquier momento por el comité, por decisión mayoritaria de sus miembros. 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.

Funciones del Vocal de Control

- ✓ Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defender aquellos y cumplir estos.

- ✓ Recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y evaluarlos; y 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.
- ✓ Dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas que plantee cualquiera de los usuarios o suscriptores planteen al Comité.
- ✓ Rendir al comité informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar las acciones que sean necesarias. Es obligación de las empresas de servicios públicos domiciliarios tramitar y responder las solicitudes de los vocales.

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.

Será causal de mala conducta para cualquier servidor público y en general para cualquier funcionario de una persona prestadora de uno o varios de los servicios públicos, entorpecer o dilatar la elección, coartar la libertad de los electores o intervenir de cualquier manera a favor o en contra de los candidatos. Corresponderá al Alcalde de cada municipio o distrito velar por la conformación de los comités.

En los municipios en que las prestadoras de servicios públicos atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios, podrá constituirse un solo comité de desarrollo y control social para todos los servicios.

Auditorías Ciudadanas⁵

Las Auditorías Ciudadanas son una ruta de navegación para que las comunidades beneficiarias de los proyectos hagan seguimiento a los proyectos de inversión financiados con regalías de manera autónoma, calificada y sostenible, y que las instituciones responsables de garantizar y apoyar el control social coordinen de una mejor manera sus

⁵ Cartilla Auditoría Ciudadana de la Contraloría Nacional

responsabilidades y acciones para favorecer el ejercicio de este derecho. Las Auditorías Ciudadanas tienen tres momentos de realización de audiencias públicas, que coinciden con tiempos específicos de la ejecución de un proyecto financiado con recursos del Sistema General de Regalías; las audiencias públicas son encuentros abiertos donde se evalúa la gestión y los resultados de las administraciones en conjunto con la ciudadanía y las organizaciones sociales (Ley 1757 de 2015, art. 55).

Instancias de participación ciudadana⁶

Son espacios de interlocución permanente, con diferentes niveles de incidencia, entre la ciudadanía y entre ésta y la Administración, respecto a temas específicos de la gestión pública, creados por una norma nacional, regional o local. Conjunto de acciones mediante las cuales los ciudadanos pueden incidir en las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos.

No son iguales a los mecanismos de participación, ya que éstos son procedimientos establecidos en la Constitución Política que permite la incidencia de la ciudadanía sobre temas específicos de interés público, no son iguales a las instancias de coordinación administrativa, que son escenarios que utiliza la Administración Distrital o Local para articular las diferentes entidades en la definición y ejecución de las políticas públicas, como lo son los consejos de seguridad y gobierno.

¿Para qué son las instancias de participación?

Las instancias de participación como escenario ciudadano o mixto consolidan la gestión pública participativa, mediante procesos deliberativos en los que la ciudadanía incide en las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, con el fin de aumentar la efectividad, transparencia, corresponsabilidad, gobernabilidad, cooperación y la garantía de los derechos.

Objetivo de la creación de las instancias de participación

La participación ciudadana a través de las instancias de participación tiene dos objetivos claros: El primero, la disminución de las asimetrías de poder entre los gobernantes y la

⁶ <http://www.eptsasesp.gov.co/instancias-de-participacion/marco-conceptual-instancias-de-participacion-ciudadana>

ciudadanía y, el segundo, aumentar la efectividad de la gestión pública en la atención de los problemas públicos, mediante la vinculación de los actores sociales en la definición de las políticas.

Quiénes conforman las instancias de participación

Hay dos posibilidades: la primera, que sean conformadas por miembros representantes de la sociedad civil; la segunda, mixtas, que involucren representantes de la sociedad civil y de la administración según su nivel.

Conformación de las instancias de participación

La administración nacional, departamental, distrital o local reglamenta la conformación de cada instancia mediante actos administrativos. Para la representación de la sociedad civil, la administración realiza procesos de elecciones o de representación de sectores por consenso y cuando la instancia cuenta con participantes de entidades, éstas definen el mecanismo de delegación.

El Enfoque en DDHH

La universalidad de los DDHH, aborda de manera directa la participación ciudadana, ya que, en un estado social de derecho, la democracia y sus preceptos, propenden por la oportunidad de opinión, asociación, participación y libertad, para expresar de manera directa los pensamientos e ideas; y ejercer control social en lo que respecta a los recursos públicos, y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Desde ESSA, se tiene un lineamiento en DDHH, expresado en una política transversal de la organización, que proclama *“Partiendo del reconocimiento de que cada ser humano es sujeto de derechos, ESSA, se compromete a cumplir y a promover el acatamiento de lo consagrado en la Carta Universal de los Derechos Humanos y sus protocolos, convenciones y pactos vinculantes, incluidos el Derecho Internacional Humanitario y lo dispuesto por la Constitución Política y el marco legal colombiano. Para la entidad, es un reto en términos de su propia sostenibilidad y lo asume como contribución suya a la generación de valor social, económico y ambiental.*

Este compromiso, se verá reflejado en el desarrollo de todos los proyectos y procesos, al tiempo que estará alineado con las políticas de Responsabilidad Social Empresarial, Ambiental y de Gestión del Talento Humano, en coherencia con los principios del Pacto Global, con las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) en la perspectiva de las empresas multinacionales y, así mismo, con los principios rectores para la implementación del marco de la Organización de Naciones Unidas: “Proteger, respetar y remediar”; siendo así, la Participación ciudadana es un tema de interés primordial para la debida diligencia en el relacionamiento con los GI (Grupos de Interés).

Diagnóstico Preliminar sobre Participación Ciudadana

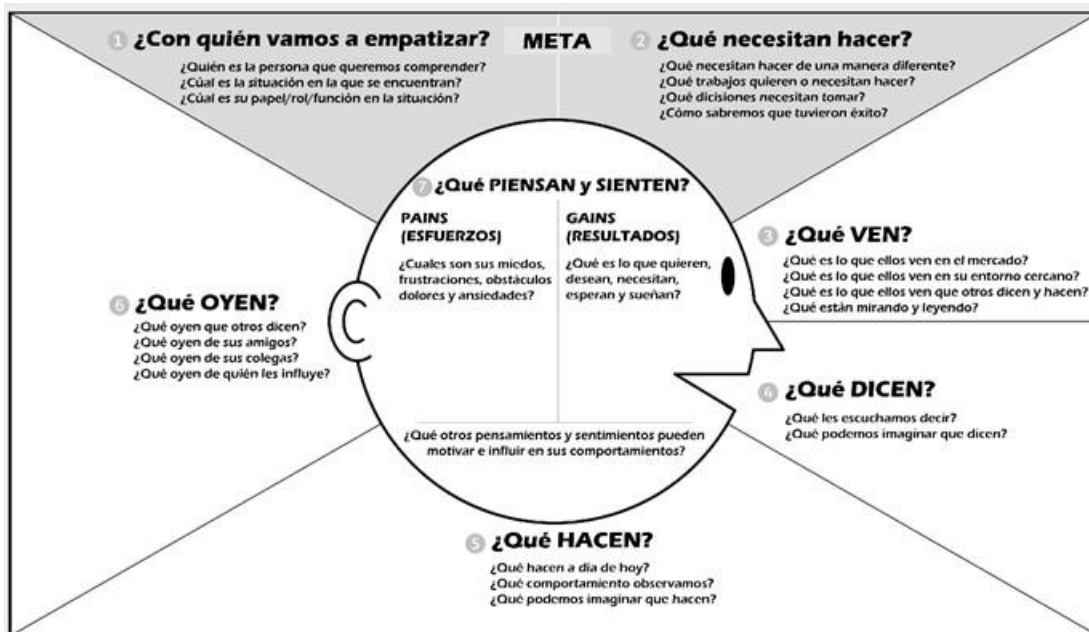
El diagnóstico preliminar sobre el ejercicio de participación ciudadana en ESSA, se realiza con el objeto de identificar las buenas prácticas que se llevan a cabo con las comunidades del área de influencia directa de ESSA y las oportunidades de mejora, para implementar un proceso incluyente y participativo en el ejercicio de ciudadanía.

Metodología diagnóstica

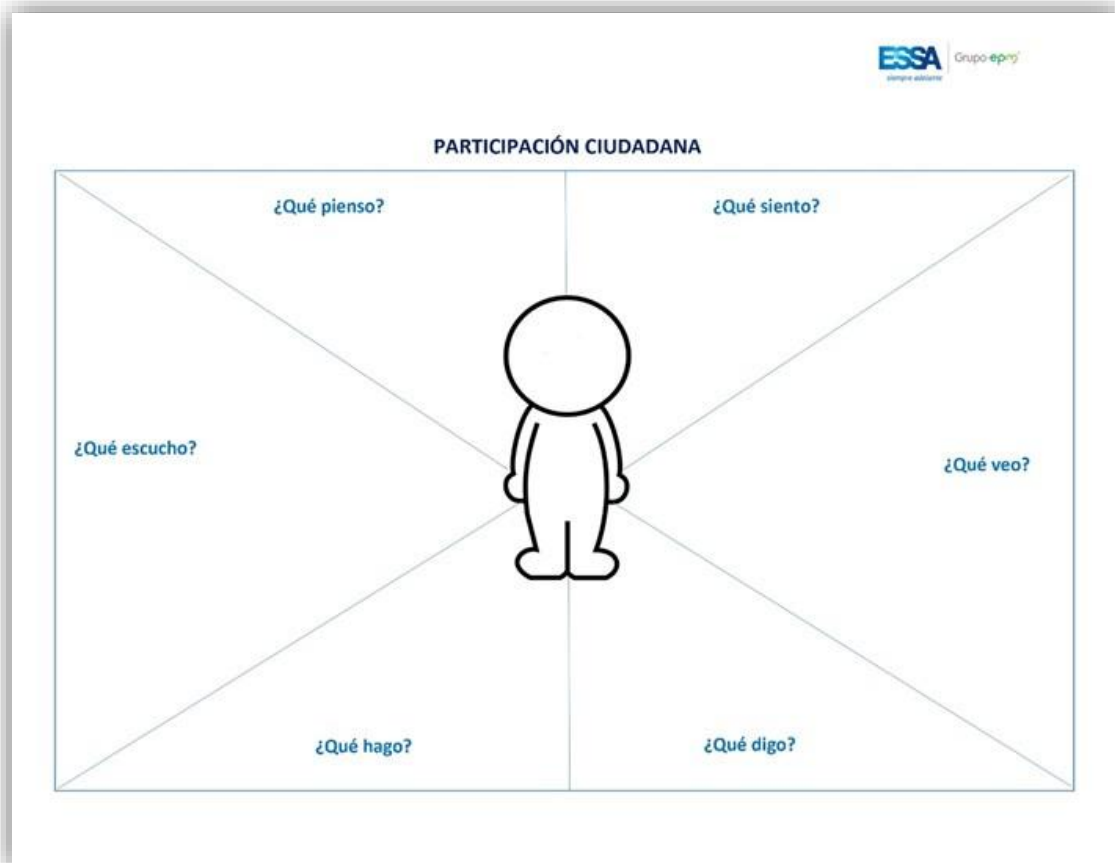
Partiendo del diagnóstico participativo, el cual se desarrolló bajo la adaptación del modelo de mapa empático, creado por el diseñador Dave Gray, se llevaron a cabo sesiones aleatorias con líderes sociales y con profesionales de la organización, que desde su alcance tienen incidencia directa con el trabajo de campo y el relacionamiento con las comunidades del (AID) Área de Influencia Directa de ESSA.

Modelo de mapa empático

Este modelo más utilizado en el mundo de la innovación, es una herramienta práctica, para comprender las expectativas, pensamientos, decisiones y percepciones de las personas, en referencia a un producto o servicio; para el caso del contexto, se utilizó con miras a conocer la percepción sobre el ejercicio de participación ciudadana que desarrolla ESSA, en oportunidad para sus clientes y usuarios; y determinar lo que existe y lo que puede faltar, para que sea una buena práctica dentro del contexto de la política de DDHH de la organización en su aplicabilidad.



Versión actualizada de mapa de empatía de Dave Gray



Versión adaptada de mapa de empatía para ESSA - ejercicio sobre PC

Las preguntas del modelo del mapa de empatía, buscan respuestas concretas sin sesgos ni juicios de valor, sobre:

- ✓ ¿Qué pienso? Se refiere a lo que motiva el actuar, lo que realmente importa, las inquietudes y las aspiraciones, los valores que encaminan sus actuaciones.
- ✓ ¿Qué siento? Con esta pregunta se busca conocer lo que preocupa, los sentimientos hacia el tema base del mapa empático, lo que molesta o hace falta.
- ✓ ¿Qué veo? Se trata de lo que ven a su alrededor, como se comportan otras empresas, personas ante el mismo tema, como ven su entorno, su contexto social, las opiniones de personas cercanas, los temas que se debaten en el día a día.
- ✓ ¿Qué digo? Aquí, se hace alusión a lo que expresan ellos y quienes representan (su comunidad, su barrio, su municipio), lo que verbaliza y en qué medios lo hace.
- ✓ ¿Qué hago? Se refiere al comportamiento, actitud hacia el tema, a la iniciativa para abordar el tema o participar de él, si hace lo que piensa.
- ✓ ¿Qué escucho? Aduce a lo que escucha y acata, a quienes influyen en sus decisiones, en qué medios prefiere enterarse de las cosas, lo que oye de su comunidad o grupo cercano.

Con el abordaje de estas preguntas, sin mayor contexto para no limitar las respuestas, se solicita una lluvia de ideas en referencia a lo que responde ante la pregunta y se ubica en el segmento que corresponde, el ejercicio se llevó a cabo con un cartel grande impreso con la figura del mapa de empatía y con papeles de colores para diferenciar los segmentos, con dibujo en papel bond, con proyector o tablero, dependiendo el espacio disponible y las circunstancias que se dieron para llevar a cabo el ejercicio; en total, se desarrollaron 6 espacios con líderes sociales y personas de las comunidades impactadas por los proyectos del STR en el Magdalena Medio y 5 espacios con equipos de trabajo directo e indirecto de ESSA que se relaciona con comunidades por el objeto de su labor.



Ejercicio realizado con el aliado estratégico CONSOLIDAR que se encarga de la gestión social de los contratos del STR

Análisis de resultados

El análisis de los resultados se desarrolla con el cruce de las variables identificadas en el mapa empático, organizando unas líneas de mayor puntaje, sobre las posturas más comunes mencionadas en los ejercicios prácticos y dentro de la identificación de los actores sociales participantes; además de estas preguntas se formulan dos bloques finales que se refieren a los esfuerzos y los resultados, según las respuestas del ejercicio. Para esto se genera una matriz que permite condensar la información explícita sobre el tema base de la consulta “Participación Ciudadana”:

MAPA DE EMPATIA PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
PARTICIPANTES	¿Qué pienso?	¿Qué siento?	¿Qué veo?	¿Qué digo?	¿Qué hago?	¿Qué escucho?
LÍDERES SOCIALES						
PROFESIONALES ESSA						
PROFESIONALES ALIADOS						
CRUCE DE VARIABLES	Esfuerzos:			Resultados:		

Matriz variables mapa de empatía

Se resaltó lo siguiente:

➤ ¿Qué pienso?

1. Falta sentido de organización en las comunidades
2. Algunos liderazgos son efímeros, politiqueros y circunstanciales
3. No hay formación en cultura y participación ciudadana
4. El control social es un derecho

➤ ¿Qué siento?

5. Faltan garantías del Estado para ejercer el derecho a la participación
6. Los espacios que ofrece la electrificadora para la participación de los líderes, no son suficientes ni incluyentes
7. Faltan mejores espacios de socialización de los proyectos y las actividades que realiza ESSA
8. La inclusión social y la participación de las empresas en donde ejecutan sus obras, se debe ver reflejada en beneficio de las comunidades y no solo de las empresas y sus funciones

➤ ¿Qué veo?

9. Lejanía entre los usuarios y la empresa
10. Falta de criterio de los usuarios a la hora de organizarse y hacer uso de la participación
11. No existen espacios verdaderos de participación ciudadana en las empresas de servicios públicos
12. Usuarios que no conocen sus derechos y deberes
13. Falta de oportunidades laborales en los proyectos

➤ ¿Qué digo?

14. Las cosas con las que no estoy de acuerdo, pero también las cosas buenas y de resaltar

15. Lo que transmite la comunidad que represento ante las entidades competentes
16. Las opiniones que tengo sobre un tema, proyecto, situación
17. Los aportes que sirvan para mejorar y hacer las cosas bien

➤ ¿Qué hago?

18. Las cosas acordes a mis pensamientos e ideales
19. Procuro hacer lo correcto
20. Trabajar, estar en familia, servir a las comunidades que represento
21. Actuar por el bien común
22. Participar en actividades de interés colectivo que mejoren la calidad de vida

➤ ¿Qué escucho?

23. Necesidades básicas insatisfechas en la región
24. Falta de espacios reales de opinión y que sean tenidas en cuenta para el cambio en las políticas públicas
25. ESSA es del Grupo EPM y no de Santander, por eso no invierte en sus comunidades
26. Las empresas se deben a sus clientes y no al contrario
27. Hace falta formación a los clientes en temas de servicios públicos
28. Falta socialización de los proyectos en las comunidades

Los esfuerzos y resultados se describieron de manera colectiva en los ejercicios realizados, y se deja a continuación la generalidad de lo mencionado por los colaboradores de los ejercicios con el mapa de empatía.

➤ Esfuerzos

Los esfuerzos hacen referencia a los temas sobre los cuales se debe trabajar para lograr el objetivo, de tener espacios de participación ciudadana, que verdaderamente se aprovechen para mejorar la calidad de vida de los usuarios del servicio de energía, sintiendo una empresa propia de la región y

cercana con sus clientes, para esto, se debe trabajar en la credibilidad, la educación ciudadana, la constancia y la ética, como grandes retos.

➤ Resultados

Los resultados que describen los participantes que se pueden alcanzar en un buen ejercicio de participación ciudadana, obedecen a la capacidad de liderazgo, al aprovechamiento de las habilidades sociales para la consecución del logro, la constancia y la convocatoria, que bien utilizados, permitirán construir espacios de transparencia y mejorar el impacto de los proyectos de ESSA y de la prestación del servicio de energía eléctrica en las comunidades del área de influencia.

Temas Concluyentes

De las generalidades identificadas en las preguntas del mapa empático y de la actividad colectiva de esfuerzos y resultados, se pueden determinar unos temas concluyentes, para tener en cuenta en la construcción de la propuesta:

- ✓ Es imprescindible que las comunidades se organicen para el control social, por medio de asociaciones como el “Comité de desarrollo y control social”, de manera que exista un mecanismo legítimo que garantice el ejercicio, esto a su vez, apoyado por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y las entidades territoriales como personería municipal y administración municipal.
- ✓ Fomentar los espacios de formación ciudadana, deberes y derechos de los usuarios, entre otros.
- ✓ Participar en espacios interadministrativos, juntas del plan de desarrollo, y otros espacios convocados por la procuraduría, contraloría o personería, según sea el caso, como estrategia de mayor cercanía con los actores sociales de los territorios del área de influencia de ESSA.
- ✓ Establecer mejores canales de comunicación con los usuarios, que permitan mayor fluidez de sus opiniones, en lo que respecta a la operación y prestación del servicio de energía eléctrica.

Actores Sociales

Cabe resaltar que los actores sociales, participantes de este ejercicio diagnóstico, inciden de manera determinante en la percepción de la organización dentro del territorio, son ciudadanos clave, en el ejercicio de la democracia y la pluralidad; y son respaldados por las comunidades, organizaciones sociales y agremiaciones que representan.

Recomendaciones

Según los hallazgos de este diagnóstico preliminar sobre el ejercicio de participación ciudadana de ESSA, en los escenarios de su entorno, se recomienda:

- ✓ Teniendo en cuenta que este ejercicio se desarrolló con líderes sociales de la región Magdalena Medio, se hace imprescindible que se desarrolle un ejercicio similar con líderes sociales del Sur del departamento de Santander, que conforman otra región importante como área de influencia de ESSA, y, que cuenta con características sociopolíticas y económicas diferentes a la región del Magdalena Medio, lo que puede ser determinante para las buenas prácticas de la participación ciudadana.
- ✓ Implementar una estrategia de participación ciudadana con los actores sociales del territorio, conservando las buenas prácticas de las acciones que ESSA ya tiene establecidas, pero incluyendo, las observaciones y recomendaciones que se recogieron del mapa empático, que sean acordes al core del negocio, dentro de un proceso comunitario vinculante.
- ✓ Potenciar procesos de formación en ciudadanía, y apoyar la consolidación de los “Comités de Desarrollo y Control Social”, como una herramienta significativa para promover la participación ciudadana en las comunidades del área de influencia de ESSA.

Conclusiones

Del presente documento se concluye:

- ✓ La participación ciudadana en Colombia, se contempla desde la constitución política de 1981, dentro del concepto de democracia participativa, con el fin de brindar las garantías para que los ciudadanos puedan participar activamente en el control social.
- ✓ La prestación de los servicios públicos domiciliarios está sujeta al control social, y para tal fin, se establece en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, la organización de los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” los cuales, se constituyen para la vigilancia de la gestión y fiscalización de la prestación.
- ✓ El ejercicio de participación ciudadana, tiene un impacto positivo en las relaciones empresa-usuarios, y propende por una construcción conjunta que beneficie las partes y que promueva la transparencia en la prestación de los servicios públicos.

Bibliografía

1. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/caja_de_herramientas_comos_de_la_pc.pdf
2. Ley 850 de 2003 Veedurías ciudadanas
3. Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. José Juan Amar y Judith Echeverría Molina.
4. Manual de Comités de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control. Serie Participación Ciudadana y Control Social a los Servicios públicos. SSPD
5. Cartilla “Control Social” Ministerio del Interior – Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción comunal.