



Área de paz,  
desarrollo y  
reconciliación

Colombia

MEMORIAS DEL SEMINARIO

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SERVICIOS PÚBLICOS

Proyecto Derechos y Desarrollo







Área de paz,  
desarrollo y  
reconciliación

*Colombia*



**MEMORIAS DEL SEMINARIO**

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SERVICIOS PÚBLICOS**

Proyecto Derechos y Desarrollo

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO –PNUD–

Bruno Moro  
**Representante Residente**

María del Carmen Sacasa  
**Directora de País Adjunta**

Alessandro Preti  
**Coordinador Área de Paz, Desarrollo y  
Reconciliación**

#### PRODUCCIÓN EDITORIAL

Eduardo Spinelli  
**Compilación**

Bibiana Mercado  
**Coordinación editorial**

Marcela Giraldo  
**Edición**

Carmen Lucía González  
Sandra Barbón  
**Diseño, diagramación y  
armada electrónica**

D'Vinni  
**Impresión**

#### **Participación Ciudadana y Servicios Públicos Proyecto Derechos y Desarrollo**

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo –PNUD–

Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación  
Proyecto Derechos y Desarrollo

ISBN No. 978-958-8447-34-6

[http:// www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

Mayo de 2010  
Bogotá, Colombia

#### **Colaboración en esta publicación**

Steve Montenegro  
Diana Berrio

Esta publicación está construida con base en las memorias del foro Participación ciudadana y servicios públicos, que tuvo lugar el 19 de mayo de 2009, en la sede central de la Defensoría del Pueblo de Bogotá, Colombia.

Las opiniones expresadas en esta publicación no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, como tampoco a las demás entidades que auspician el Proyecto Derechos y Desarrollo del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD.



# CONTENIDO

- 5 **Presentación**
- 7 **Introducción**  
La participación ciudadana en Colombia  
*Alessandro Preti, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–*
- 11 La participación como un eje de los derechos humanos  
*Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo*
- 13 El ciudadano debe ejercer control sobre las acciones estatales  
*Luz Mary Peñaranda, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*
- 17 **Primera parte**  
**Participación y derechos ciudadanos**
- 19 Conceptos operativos y estrategia de Cittadinanzattiva  
*Giustino Trincia, Cittadinanzattiva Italia*
- 24 La relación entre control social, la generación de capital social y la sociedad civil  
*John Sudarsky, consultor en temas de desarrollo social*
- 31 Responsabilidad social del Estado, las empresas y la sociedad civil desde un enfoque de derechos humanos  
*Marcelo Caruso, Defensoría del Pueblo*
- 36 Transparencia empresarial en los servicios públicos: un imperativo  
*Alma Balcázar, Transparencia por Colombia*
- 41 **Segunda parte**  
**Iniciativas de participación ciudadana en Colombia**
- 43 La participación ciudadana en Colombia: ¿en qué estamos?  
*Fabio Velásquez, Foro Nacional por Colombia*
- 58 El servicio al ciudadano en Bogotá: modelo en el mundo  
*Juan Carlos Rodríguez, Alcaldía Mayor de Bogotá*
- 67 Control social y participación ciudadana: sí se puede  
*Nuris Pardo, vocal de control Valledupar*
- 72 Salud al derecho: una opción de acompañamiento y asesoría jurídica  
*Guillermo Asprilla, Salud al Derecho*
- 76 Diseño de procesos de presupuesto participativo  
*Manfredi Lo Sauro, Viva la Ciudadanía- Arcs Italia*





## Presentación

# Derechos y Desarrollo

El foro Participación ciudadana y servicios públicos, que tuvo lugar el 19 de mayo de 2009 en la sede central de la Defensoría del Pueblo, hace parte de las iniciativas promovidas por el Proyecto Derechos y Desarrollo del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta estrategia cuenta con el apoyo de Cittadinanzattiva, organización independiente de ciudadanos italianos con más de treinta años de experiencia en Italia y Europa, en el campo de la participación y del control social.

Con la colaboración de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios y de la Defensoría del Pueblo, la iniciativa apunta a promover el crecimiento de la dimensión de participación ciudadana en Colombia, animando el control social y favoreciendo el intercambio de experiencias e iniciativas en los ámbitos local, nacional e internacional.

La presencia del responsable de las políticas internacionales de Cittadinanzattiva, Giustino Trincia, y de algunos de los expertos más destacados de Colombia en temas de participación, aseguran un alto nivel de debate, así como una amplia variedad de posiciones que favorecen la discusión sobre el estado de la participación ciudadana en Colombia. Estas cambian de características dependiendo del territorio y del campo en los que tienen desarrollo las experiencias presentadas por los ponentes.

El foro se presenta como el primero de una serie de encuentros en los que es posible desarrollar temáticas de interés común e ir así profundizando en los distintos aspectos de la participación ciudadana y del control social, con el interés de que este esfuerzo sirva para seguir motivando a los ciudadanos en la participación y de esta forma promoverse como actores directos en la vida pública del país.







## Palabras de instalación

# La participación ciudadana en Colombia

La participación ciudadana es el fundamento de la democracia, del desarrollo y de la paz.

En primer lugar, es necesario promover una democracia participativa, que no consista simplemente en el respeto de normas formales donde la mayoría decide, sino que se alimente con una participación efectiva, auténtica y crítica de la ciudadanía.

En segundo lugar, el PNUD considera que uno de los elementos fundamentales del desarrollo humano es la participación. El desarrollo no se mide solo con indicadores de ingreso, de salud y de educación, sino que también con indicadores de participación. La participación en este caso no puede ser instrumental. No puede ser solo una herramienta de ejecución de programas y proyectos, tiene que ser transformadora, es decir tiene que incidir en las relaciones de poder. Para el PNUD participación es esencialmente empoderamiento, con énfasis en las poblaciones excluidas y con un enfoque de género que garantice equidad.

Finalmente, para Colombia es particularmente importante observar que la participación debería ser también el camino hacia una paz duradera. La paz no se puede imponer desde arriba, la paz se construye desde abajo con la participación de la ciudadanía y la participación de las regiones. Solo así podremos hablar de una paz auténtica y de una reconciliación sostenible.

Una ciudadanía fuerte, activa e informada es un patrimonio precioso para cualquier país. Colombia tiene experiencias muy significativas de participación ciudadana para la democracia, el desarrollo y la paz. No solo existe un marco legal que garantiza la participación ciudadana, gracias a una Constitución de las más avanzadas del continente. También existe un

capital social, hay instituciones públicas, redes sociales e institucionales que pueden garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

En este contexto, el PNUD Colombia ha iniciado un programa de apoyo y fortalecimiento de la participación ciudadana en alianza con una organización italiana muy reconocida, Cittadinanzattiva, y en el marco de su estrategia territorial para el desarrollo, la paz y la reconciliación (programa ART REDES).

El programa ART REDES es una iniciativa de fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de paz y desarrollo, con un énfasis en el desarrollo humano local y con base en prioridades establecidas por las comunidades locales.

La participación de la comunidad, mediante la activa presencia de los ciudadanos y las ciudadanas ha sido identificada por el PNUD como un factor fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana y la prestación de servicios públicos.

Un componente importante de este programa es el proyecto “Derechos y desarrollo”, que pone énfasis en la participación ciudadana y en el acceso a los servicios públicos y de salud. En este ámbito, se ha realizado en mayo de 2009 el Foro Participación Ciudadana y Servicios Públicos.

El núcleo del interés del PNUD, como agencia de las Naciones Unidas encargada del tema estratégico del desarrollo humano, se explica en el fortalecimiento de una dinámica de interacción entre Estado y ciudadanía, en el contexto de un diálogo que muchas veces presenta demasiados intermediarios entre la voluntad del pueblo y la efectiva relación con las instituciones.

Espacios como los del Foro Participación Ciudadana y Servicios Públicos y este documento de memorias quieren animar el debate nacional sobre un tema tan actual y que está innovándose con el surgimiento de nuevas ideas y propuestas en América Latina y en Colombia.

## **Cittadinanzattiva y el PNUD en Colombia**

Cittadinanzattiva significa “ciudadanía activa” en lengua italiana. Este movimiento independiente de ciudadanos italianos nació en 1978 y desde entonces promueve y tutela los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y de los consumidores y consumidoras en Italia. Desde hace diez años, se desenvuelve con gran intensidad en el ámbito europeo y ha logrado impor-

tantes resultados. Cuenta con alrededor de cien mil asociados y, al día de hoy, mantiene relaciones privilegiadas con las instituciones y la capacidad de influir en decisiones de carácter nacional e internacional (Parlamento Europeo), gracias a su fuerte legitimidad social.

Por eso, Cittadinanzattiva y el PNUD se han aliado para apuntar al crecimiento de la dimensión cívica en Colombia por medio del proyecto “Derechos y desarrollo”. Se trata de promover un contexto en el cual diferentes actores públicos, privados y empresariales pueden ser cada vez más concientes sobre la necesidad de construir la cultura del papel activo de la ciudadanía en la promoción del desarrollo del país.

También por esa razón, el proyecto impulsa la capacitación y el empoderamiento para la incidencia directa de la ciudadanía en los sectores de servicios públicos y salud, focos principales de la estrategia.

En este texto, el PNUD –en conjunto con Cittadinanzattiva– proponen una reflexión sobre las dimensiones de la ciudadanía, los acercamientos a la participación ciudadana y la relación entre ciudadanos y servicios públicos.

El documento es fruto del foro que se realizó en mayo como conclusión de la quinta misión de Cittadinanzattiva en Colombia. En esa ocasión, se visitaron los departamentos de Cesar y Nariño y la ciudad de Cartagena, regiones con una presencia significativa del PNUD.

Además, los tres territorios serán objeto de la estrategia del PNUD y de Cittadinanzattiva hasta el año 2011, en colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos, la Defensoría del Pueblo, las gobernaciones y las alcaldías locales y las diferentes asociaciones de ciudadanos para experimentar en conjunto un recorrido que pueda hacer surgir de manera más evidente y tangible la estrecha relación existente entre la promoción y la tutela de los derechos ciudadanos y el desarrollo del país.

**Alessandro Preti**

Coordinador

Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–





## Defensoría del Pueblo

# La participación como un eje de los derechos humanos

A un mes de cumplirse un año de firmado el convenio con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para promover los deberes y derechos de los usuarios, procesos de participación ciudadana y de formación en servicios públicos domiciliarios, se presenta esta alianza estratégica con el programa ART REDES - Cittadinanzattiva del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la cual se construyeron estas iniciativas, la presentación del Proyecto Derechos y Desarrollo y la instalación del seminario sobre Participación ciudadana y servicios públicos domiciliarios.

La participación ciudadana es un eje de los derechos humanos, por ello es fundamental para la Defensoría del Pueblo abrir este tipo de espacios que permiten reflexionar sobre el estado actual y el avance de la participación ciudadana en Colombia, así como intercambiar experiencias exitosas de personas que trabajan día tras día en este tipo de procesos.

También es importante resaltar el carácter esencial de los servicios públicos que satisfacen necesidades básicas de la comunidad, constituyéndose así, en otro eje en la vigilancia y defensa de los derechos ciudadanos. El respeto de los derechos de los usuarios contribuye al desarrollo integral de la población, creando una sociedad justa y equitativa en donde todos y cada uno de los ciudadanos tenga oportunidad de recibir un servicio con calidad, a un precio que refleje unos costos eficientes, en condiciones de trato equitativo y digno, con información adecuada, veraz y oportuna y, por supuesto, a su acceso para el disfrute y satisfacción de las necesidades personales.

Cuando se habla de servicios públicos domiciliarios cabe mencionar que las normas señalan que es deber del Estado intervenir en el sector para que, entre otras cosas, se proporcionen unos servicios con calidad y su

prestación sea eficiente. Los roles de las diferentes entidades del orden territorial y nacional, así como de los ciudadanos están claramente definidos. Y es precisamente sobre los ciudadanos que recae una inmensa responsabilidad por conocer sus derechos como ciudadanos y ejercerlos con responsabilidad.

De igual forma, promover sus deberes y asociarse para la construcción de los comités de desarrollo y control social, organizaciones de vigilancia y control en las decisiones que se adopten en materia de estratificación socioeconómica y del monto de los subsidios que deben conceder los municipios con sus recursos presupuestales a los usuarios de menores ingresos, además ejercen funciones de tipo propositivo en la planificación y la generación de programas para resolver deficiencias en la prestación de los servicios y en la cooperación comunitaria para la expansión de redes. Además, los vocales de control deben informar a los usuarios sobre sus derechos y deberes, y apoyar su cumplimiento y defensa.

Se mencionan estos actores por su importante y algunas veces relegado rol dentro de la cadena institucional de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. No se logrará una senda continua y permanente de empresas viables y de usuarios satisfechos sin el trabajo y la intervención de los comités de desarrollo y control social. Importante releer los esquemas propuestos por las leyes y reflexionar sobre las mejores prácticas operativas para llevar a cabo lo allí señalado.

De tal forma, este seminario complementa estos dos importantes ejes, la participación ciudadana y los servicios públicos domiciliarios, la primera permite hacer efectivos nuestros derechos y deberes como ciudadanos y la segunda articula la protección y el respeto por bienes y servicios públicos esenciales para mejorar las condiciones de vida de esos mismos ciudadanos.

Bienvenidas todas las personas interesadas en los temas relativos al seminario, agradecemos su presencia y esperamos que los conocimientos y experiencias que se presentan proporcionen nuevas ideas y se generen más iniciativas de participación ciudadana.

**Volmar Pérez Ortiz**  
Defensor del Pueblo



## Superintendencia **El ciudadano: debe ejercer control sobre las acciones estatales**

Con la Constitución política de 1991, Colombia implementó un modelo de Estado enmarcado, entre otros aspectos, por principios como la democracia participativa, paradigma que trae consigo como consecuencia fundamental un nuevo rol para el ciudadano el cual pasa de ser un agente pasivo, beneficiario de bienes y servicios por parte del Estado, a desempeñar un papel activo responsable, informado, constructor de soluciones, con conciencia social y abanderado de una función crucial que es la de ejercer control sobre el cumplimiento de los fines estatales.

Dentro de este panorama, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le ha venido apostando a programas con un fuerte contenido participativo, reivindicando el papel del ciudadano-cliente, brindándole las herramientas necesarias para su consolidación como un vector social promotor de cambio en la administración pública.

En este camino, la entidad frente al objetivo misional de participación ciudadana ha diseñado estrategias que le apuntan a cuatro poblaciones objetivo, los niños, los usuarios, los vocales de control y las empresas prestadoras de servicios públicos, para de esta manera alcanzar los objetivos estratégicos fijados para el periodo comprendido entre 2008 y 2010, como son: asegurar que la sociedad cuente con información oportuna y confiable, fortalecer los esquemas de vigilancia y control que aseguren altos niveles de cumplimiento en el sector de los servicios públicos, garantizar la satisfacción de la sociedad con la labor de la entidad y mejorar la percepción institucional.

Bajo la premisa de que la participación ciudadana no surge por generación espontánea, ni tampoco se sustenta en el tiempo con la suma de acciones disgregadas, sino que es una estrategia orientada no solo a expandir y fortalecer la participación, sino a construir una plataforma bá-

sica que permita desarrollar las competencias individuales y de liderazgo de los vocales de control, organizaciones sociales y ciudadanos en general, para mejorar la calidad de su actuación influyendo positivamente en su modelo mental, hemos consolidado una alianza estratégica interinstitucional en la que concurren la Defensoría del Pueblo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa ART REDES y Cittadinanzattiva.

Con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se suscribió el Memorando de Entendimiento núm. 280, el 2 de agosto de 2007, el propósito esencial fue promover la participación ciudadana a través de líneas de capacitación sistemáticas orientadas a comités de desarrollo y control social y por supuesto la comunidad en general, brindándoles de esta forma herramientas idóneas sostenibles en el tiempo que les permitan el ejercicio material de sus derechos y deberes.

A esta alianza se sumó la Defensoría del Pueblo, entidad con la cual suscribimos el Convenio Interadministrativo núm. 33, el 13 de junio de 2008, con el ánimo de cooperar mediante el diseño e implementación de acciones de divulgación, promoción y capacitación de los derechos de los usuarios de los servicios públicos.

Por tanto, podemos concluir que la gran preocupación de nuestras entidades asociadas son los “derechos”, ya que el Estado social de derecho impone una carga a las entidades del Estado, cual es materializar los principios, garantías y derechos que tiene consagrado nuestro ordenamiento constitucional como la única y mejor manera de reconocer en cada uno de los ciudadanos su dignidad.

De esta gran alianza surgió el Módulo “Derechos y Desarrollo”, que busca de manera fundamental impactar sobre el nivel de tutela que tienen los ciudadanos respecto a los derechos y garantías fruto de conquistas ancestrales, y de los cuales hoy con soporte constitucional defendemos desde la institucionalidad, y más aún si se considera que los derechos que sustentan los servicios públicos domiciliarios circundan la esfera atinente a la calidad de vida de los individuos que pertenecen a nuestra sociedad.

Dentro de este marco hemos concebido tres acciones fundamentales a aplicar como programa piloto en la ciudad de San Juan de Pasto y posteriormente en la ciudad de Cartagena.

La primera de ellas, se circunscribe al ámbito de capacitación dirigido a niños, conscientes de la necesidad de sembrar cultura ciudadana desde temprana



edad, vamos a implementar en la Institución Educativa Centro de Integración Popular de la ciudad de San Juan de Pasto nuestro programa bandera inspirado en muchas instituciones privadas y públicas: “Semilleros Vocales de Control”, el cual busca por medio de la educación integral adaptar el modelo de los comités de desarrollo y control social al piloto académico.

Un segundo eje, se orienta a sensibilizar a los usuarios de la ciudad de San Juan de Pasto, mediante la aplicación del Módulo “Derechos y Desarrollo”, en dos problemas esenciales: cómo ejercer la ciudadanía y cómo proteger y exigir los derechos consagrados en nuestra Carta Política haciendo énfasis en aquellos que están relacionados con los servicios públicos.

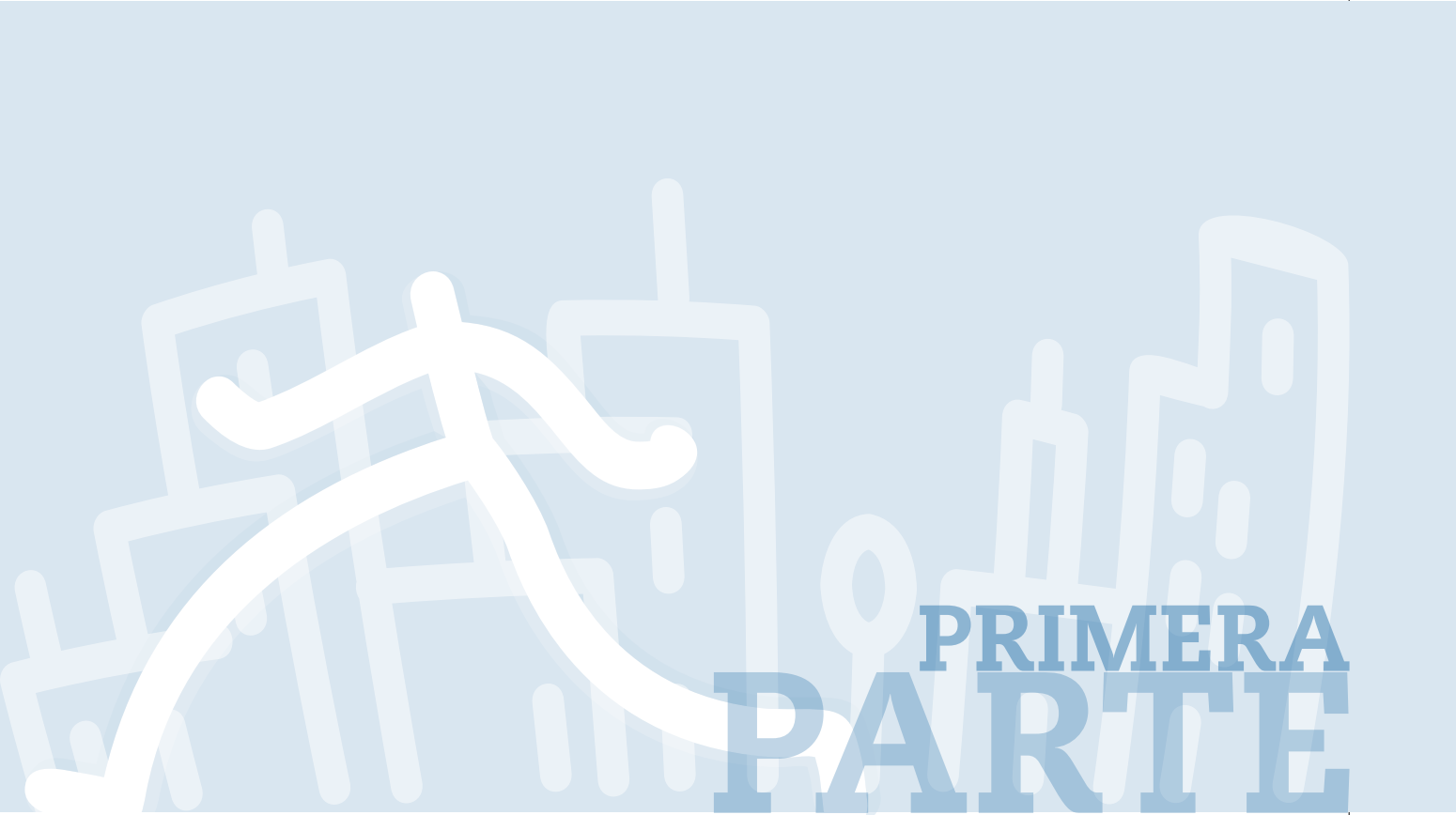
Por último y no por ello menos importante, se busca masificar la conformación de comités de desarrollo y control social, pero acompañada de una estrategia de asesoramiento inicial que permita sostenibilidad, soporte y eficacia en el tiempo.

Al considerar la necesidad de que se posicione en la agenda de las instituciones del sector de los servicios públicos fue concebido este seminario, para que por medio de un diálogo e intercambio de saberes desde diferentes perspectivas académicas y experiencias exitosas enriquezcamos no solo los fundamentos teóricos respecto de la participación ciudadana y los servicios públicos sino que, a su vez, despierte el interés de muchas instituciones privadas y públicas para que sumemos esfuerzos y empoderemos a los ciudadanos de manera que tengan las herramientas suficientes para ejercer la gama de derechos que nutre nuestra normatividad.

**Luz Mary Peñaranda**

Directora General Territorial  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios





# PRIMERA PARTE

PARTICIPACIÓN  
Y DERECHOS  
CIUDADANOS

---





# Conceptos operativos y estrategia de Cittadinanzattiva



**Giustino Trincia**

Responsable de políticas internacionales  
Cittadinanzattiva

**La estrategia de Cittadinanzattiva se presenta como una misión del movimiento que se desea implementar en Colombia o bien que en algunos casos se está llevando a cabo. Giustino Trincia, responsable de las políticas internacionales de Cittadinanzattiva, aclara y explica estos aspectos.**

La ciudadanía tradicional es el conjunto de derechos y deberes que reglamentan al ciudadano de acuerdo con la sociedad a la que pertenece. El habitante de la ciudad, por ejemplo, debe acatar el respeto a la ley y al pago de impuestos. Cittadinanzattiva propone una nueva ciudadanía hecha no solo de derechos y deberes sino también de poderes y responsabilidades y, a su vez, manifiesta que:

**Lo que parece una afirmación muy simple, en la práctica es un objetivo muy difícil de lograr ya que se trata de pasar de un esquema perteneciente a los años 1800 ó 1900, hecho solo exclusivamente más de deberes y derechos hacia un esquema de ciudadanía del tercer milenio.**

La nueva ciudadanía es el ejercicio de poderes y responsabilidad del ciudadano en la vida diaria de la democracia, en donde se enfrenta a temáticas de interés público para el cuidado de los bienes comunes. Según lo sostiene el mismo Trincia:

**El problema aquí es el estatus del ciudadano entre el gobierno y las instituciones, por tal motivo se trata de superar una antigua visión de la ciudadanía que ve a este solo en el momento de las elecciones. Existe una cultura no solo nacional o local que expresa que los gobernantes no quieren que los ciudadanos se preocupen de temas como el control social, que no estén analizando los temas de su propio gobierno o de su administración local, que no perturben, que tenga solo causa cuando es el momento de elegir.**

Con respecto al cuidado de los bienes comunes la propiedad es de todos, cualquiera puede utilizar el agua, el aire, la salud, la cohesión social y los bienes artísticos. Estos a su vez están enlazados con la vida diaria, por tal motivo se consuman y se desgastan, pero también producen un empobrecimiento del ambiente, lo cual no solo es competencia del Estado, sino de una ciudadanía activa.

“El hacer ciudadano es la mejor manera de serlo” y esa es la ciudadanía activa. Ser ciudadanos activos significa actuar para hacer que los ciudadanos tengan voz y ejerzan poderes y responsabilidades en las distintas actividades en las cuales se violen sus derechos. Este es un concepto muy elaborado, en el que la buena voluntad de las personas no siempre es suficiente para generar el cambio. Los ciudadanos necesitan formación y capacitación, que la formación fluya en los diferentes niveles de la sociedad. Sin embargo, además de la capacitación el ciudadano necesita empoderamiento, herramientas y conocimiento para así poder incidir en la vida pública e intervenir en los procesos y en los espacios públicos, que en el caso de Colombia están garantizados por la Constitución de 1991.

Las diferentes organizaciones, los sectores de intervención y los tipos de ciudadanos involucrados, promocionan la ciudadanía activa para así transformarse en un fenómeno articulado y complejo y no solamente como una organización. A su vez se resalta el hecho de que los movimientos sociales son una ciudadanía activa entendida como un fenómeno social, mas no como un movimiento. En ese sentido se puede contextualizar que hay formas de ciudadanía activa que todavía están inexploradas; es así como hoy día no se ha medido el posible impacto de la globalización con la infusión de internet sobre las posibles formas de participación e integración ciudadana.

## El capital humano

Al señalar que este es su tercer viaje a Colombia y que en los anteriores ha conocido buena parte del país y de su situación y contexto sostiene, por tanto, que ha notado la presencia de la ciudadanía activa en el país, en forma organizada e informal, y según él “lo más importante es la presencia del capital humano con ganas de trabajar”. El capital humano es un factor esencial para el desarrollo social y económico de un país, este no puede prescindir de sus ciudadanos ni de su comunidad en la toma de decisiones y en la aplicación de las leyes.

El poder del ciudadano no solo es de decisión, sino que involucra varias dimensiones:

### a. El poder de informar

La importancia de este poder no solo es en el ámbito de los medios de comunicación masivos, como radio y televisión, los cuales en muchos casos presentan una información que no refleja la realidad pues siempre está manipulada, sino lo importante es construir información de proximidad, de intercambio entre los ciudadanos y en sus círculos, como: iglesias, tiendas de barrio y asociaciones comunales, entre otros. Lo esencial es aprovechar en cualquier oportunidad los espacios posibles de intercambio de información.

### b. El poder simbólico

Es la importancia de las imágenes y de los símbolos y las sensaciones que pueden suscitar en las respectivas comunidades. El autor manifiesta que en Colombia el mejor ejemplo son las imágenes a favor de la liberación de los secuestrados, en las que no hay necesidad de hablar sino solo con las imágenes se tiene una comprensión sobre esta situación. Se trata de poder tomar la iniciativa en oficinas o espacios de congregación donde el ciudadano pueda hallar intercambio de información y así mismo desarrollar campañas. Por ejemplo, en Italia cuando sucedió el terremoto, la ciudadanía hizo una campaña para recolectar dinero y así superar el desastre. En esa ocasión varios grupos organizados se conformaron para ayudar en la reconstrucción de manera voluntaria e independiente, sin dinero institucional, solo con su propia participación y solidaridad se hizo reflexionar a la sociedad.

**El capital humano es un factor esencial para el desarrollo social y económico de un país, este no puede prescindir de sus ciudadanos ni de su comunidad en la toma de decisiones y en la aplicación de las leyes.**

### c. El poder institucional

Es la conformación de las asociaciones independientes, sin necesidad de esperar el apoyo del Estado o de algún tipo de institución. Un movimiento independiente de diferentes tipos de instituciones puede mostrar diferentes tipos de avances.

### d. El poder de colaboración (*partnership*)

El mejor ejemplo para ilustrar este concepto es el caso de Cittadinzattiva, entidad que busca la colaboración de entidades internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los gobiernos locales, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Defensoría del Pueblo para desarrollar proyectos que defiendan los derechos de la ciudadanía.

## Participación y aportes de la ciudadanía

La necesidad de ser ciudadano activo es un concepto que incumbe a la ciudadanía y al gobierno en el sentido de que ningún tipo de gobierno, ya sea de los órdenes nacional, regional o local, puede tener la orientación política o la ejecución de proyectos sin el apoyo del ciudadano. “Los ciudadanos son necesarios porque ellos son portadores de recursos preciosos”, afirma Trincia.

**La dimensión cívica se expresa como un clima o un ambiente en los órdenes nacional o local, en un contexto en el que es posible desarrollar las relaciones entre la ciudadanía, el gobierno, los medios y las empresas. Este seminario constituye un buen ejemplo pues es un espacio de reflexión que trata de animar la dimensión cívica de la ciudad y del país. Al respecto Trincia manifiesta:**

Resulta imposible pensar en que un gobierno pueda prescindir de la colaboración de los ciudadanos, y en ese sentido se debe cambiar el esquema mental en las entidades públicas y las

**La dimensión cívica se expresa como un clima o un ambiente en los órdenes nacional o local, en un contexto en el que es posible desarrollar las relaciones entre la ciudadanía, el gobierno, los medios y las empresas.**

instituciones privadas, ya que se debe poner al ciudadano como el centro de las actividades que se desarrollan, para que predomine el interés del gobierno de promocionar e impulsar las iniciativas de control ciudadano y así tener una buena retroalimentación y ayuda en lo que es gobernar. No se puede pensar en un control social eficiente sin una buena ciudadanía activa.

Deben haber motivaciones de fondo que animen a ciudadanos activos para que velen por los intereses vitales y además encuentren la solución a los problemas de interés personal y general. Además que colaboren en forma activa en la toma de las decisiones ante la autoridad pública.

De otra parte, los ciudadanos tienen información y datos sobre la realidad que nadie más tiene porque la viven directamente, incluidos los problemas y su contexto. La idea entonces es que el ciudadano activo proponga, sugiera e indique las soluciones correctas, concretas, posibles y realizables a los problemas. Para hacer crecer el sentido cívico de la comunidad se debe considerar a los ciudadanos como miembros de una comunidad y de un Estado y no como sujetos aislados.

En este sentido Giustino Trincia manifiesta que:

**En el tema específico de los servicios públicos, el ciudadano debe intervenir para lograr la calidad y el acceso. El buen funcionamiento de los servicios públicos nos interesa a todos y todos podemos hacer cosas para mejorarlos, porque las leyes no actúan solas. Las leyes no tienen la misma voluntad que tienen los ciudadanos para actuar y proponer en pro de las circunstancias.**

La participación cívica es el ejercicio activo por parte de los ciudadanos sobre sus propios derechos, mediante iniciativas que puedan ser previstas por la ley. Por medio de la participación cívica los ciudadanos son los que toman la iniciativa y se organizan, sin tener en cuenta la intervención del Estado, de la empresa privada o de cualquier autoridad pública. Algunos ejemplos de participación cívica aplicable a los servicios públicos son:

- Informar y ayudar a los otros ciudadanos que tengan el mismo problema.
- Unirse a otros ciudadanos para enfrentar los problemas comunes.
- Recoger información y datos sobre el funcionamiento de los servicios públicos.
- Participar en el desarrollo de comités de desarrollo y control social (CDCS) así como en los encuentros de control.
- Colaborar para crear y hacer funcionar en conjunto servicios gratuitos de información. Según la Ley 142 se propone al comité que sea activo, que no opere solo, sino que se fortalezca con los comités de los demás sectores para especializarse y así ofrecer servicios, soluciones y acompañamiento.



## Criterios guías para promocionar y tutelar los derechos ciudadanos

Los siguientes son algunos criterios que deben aplicar los ciudadanos activos para tutelar los derechos ciudadanos:

- ● Crear las condiciones para que los ciudadanos se vuelvan protagonistas y no espectadores con respecto a reclamar sus propios derechos
- ● Colaborar con todos los actores involucrados: públicos, privados, de la academia o de la sociedad civil
- ● Movilizar a la opinión pública y solicitar la cooperación de los medios
- ● Articularse con las funciones de varios actores.

El principio de la subsidiariedad horizontal es aquel por medio del cual las instituciones públicas tienen que intervenir, ya que la sociedad no puede por sí misma solucionar sus propios problemas. Participación y subsidiariedad son conceptos complementarios pero el último trata de hacer, no solo de decir, lo que significa ir más allá de la participación tradicional.

La participación es la actividad de hacer reuniones, compartir con la comunidad y concretar acciones que se hayan planteado en el discurso.

El principio de subsidiariedad horizontal es un concepto nuevo para el desarrollo de la participación, el cual se introdujo en la Constitución de Italia en 1994 gracias a la intervención del proyecto Cittadinzattiva. Este concepto se refiere a que el Estado no solo reconoce y autoriza la participación sino a su vez, la favorece y la impulsa en el marco de los derechos ciudadanos.

Finalmente, Giustino Trincia invita a realizar una reflexión sobre los conceptos esbozados, los cuales son innovadores y demuestran una democracia organizada desde abajo hacia arriba, que favorece la autonomía y la iniciativa de los ciudadanos en las organizaciones y no solo el interés particular.

# La relación entre control social, la generación de capital social y la sociedad civil



**John Sudarsky**

Consultor en temas de desarrollo social  
Corpovisionarios



**El autor expresa que la exposición de Giustino Trincia, el responsable de políticas internacionales de Cittadinanzattiva, coincide con los planteamientos sobre el tema de ciudadanía cívica, de la misma manera con la investigación que se realiza sobre el fenómeno italiano y la forma de poder expresar en la Constitución y en la reforma constitucional el tema del mecanismo de participación de la sociedad civil.**

Esta presentación aborda los problemas del mecanismo de participación de la Constitución de 1991, en el que se expresa que se presentan como responsables a los elegidos de los electores en el marco de la democracia participativa, sin tener en cuenta que en la actualidad para poder crear ámbitos que permitan la acumulación de capital social en participación, es importante generar procesos de planeación participativa y presupuestos participativos que permitan ejercer el control y la *contabilidad* (*accountability*, que en español podría ser rendición de cuentas o responsabilidad de los elegidos).

El concepto de capital social parte de una noción del profesor Putnam en 1933, quien lo define como la relación entre las personas y sus instituciones. Es un concepto que nace en Italia, en el que se demuestra un compromiso cívico relacionado con el desarrollo económico que, a su vez, produce una electividad institucional, lo cual hace que el Estado funcione mejor, entendiendo que el gobierno no puede trabajar simplemente con el desarrollo económico pues necesita de la ayuda y la colaboración de sus ciudadanos.

Por lo anterior, se plantea entonces la ecuación, la cual dice que la sociedad fuerte se relaciona con la economía fuerte y, a su vez, entre sociedad fuerte y Estado fuerte. Es importante entender que esta ecuación tiene un elemento conservador, ya que la relación entre el compromiso cívico es constante en el tiempo, sin embargo lo que se ha comprobado es que no es una relación fija sino que precisamente cambia con el tiempo.

## Dimensiones de la Encuesta Mundial de Valores

En cuanto al modelo y los procedimientos de cálculo se incluye este concepto con el valor del capital social, el cual habla de una serie de dimensiones, variables e ítem o preguntas que lo componen. Lo que se soporta en la Encuesta Mundial de Valores.

Esta encuesta se aplicó por primera vez en 1981 en Europa y otros países desarrollados, que se ubican fuera de este continente. Desde entonces se aplica cada cinco años a muestras representativas nacionales en los cinco continentes. Tiene más de 250 variables, lo que permite realizar un análisis de los valores y creencias y su evolución en la población general sobre la vida política y social de los individuos.

Las dimensiones son: solidaridad y mutualidad, participación política, participación cívica, relaciones horizontales, jerarquía o articulación vertical, medios, confianza institucional, control social, información, transparencia y republicanismo cívico.

### a. Solidaridad y mutualidad

Es la ayuda que obtiene la ciudadanía de la sociedad.

### b. Participación política

Tiene dos elementos importantes: la participación electoral y la democracia participativa, la última es muy importante para Colombia pues se logró incluir en la Constitución de 1991, con la variable de medición, lo que genera un análisis permanente, que permite observar si se avanza o no en el tema y así mismo si tiene efecto en el tema del capital social.

### c. Participación cívica

Participación de organizaciones voluntarias que se relacionan a su vez con el trabajo voluntario.

### d. Relaciones horizontales

Solidaridad entre personas de la misma jerarquía.

### e. Jerarquía o articulación vertical

Son dos temas importantes que están desarticulados en Colombia pues el principal mecanismo de articulación es el clientelismo. Sin embargo existen otros mecanismos como, por ejemplo, la iglesia, los partidos y los sindicatos, que articulan la periferia y el centro, lo que constituye un tema fundamental para que la racionalidad de las regiones y el centro se articulen.

El concepto de capital social parte de una noción del profesor Putnam en 1933, quien lo define como la relación entre las personas y sus instituciones. Es un concepto que nace en Italia, en el que se demuestra un compromiso cívico relacionado con el desarrollo económico que, a su vez, produce una electividad institucional, lo cual hace que el Estado funcione mejor, entendiendo que el gobierno no puede trabajar simplemente con el desarrollo económico pues necesita de la ayuda y la colaboración de sus ciudadanos.

### **f. Medios**

Acciones y actividades con respecto a los medios.

### **g. Confianza institucional**

Es la confianza que tiene el ciudadano en las instituciones.

### **h. Control social**

Es el control de la sociedad sobre el Estado, el cual tiene tres elementos: la confianza entre las instituciones y el Estado, el uso de mecanismos de participación para controlar el Estado, y *accountability*, es decir la capacidad que tienen los ciudadanos de llamar a cuentas a sus elegidos.

### **i. Información y transparencia**

Son todos los elementos que verifican si la información es válida, cierta y oportuna.

### **j. Republicanismo cívico**

Noción del ciudadano que no sabe de lo público. Es lo opuesto al clientelismo.

De acuerdo con las relaciones entre las dimensiones, los factores y sus cambios (Barcas, 2005) el capital social aumentó en Colombia en 106% en 2005, lo cual significa un crecimiento importante desde 1997, cuando fue medido por primera vez.

“Confie” tuvo una caída del 100% por el problema entre la confianza y el control institucional indirecto del Estado<sup>1</sup>. Por su parte “fenoval”, que significa que la fe en las fuentes de información no es válida, aumento en 133%<sup>2</sup>.

## **Comparación de cambios de ítem en los mecanismos de participación**

### **a. Capital social**

A este concepto lo influye la solidaridad y mutualidad que fueron los que más aumentaron, teniendo en cuenta que una de las causas que ayudaron a su subida fue la colaboración del Estado y de organizaciones humanitarias.

1 “Confie” es el grado de confianza que las personas tienen (sienten o perciben) hacia la estructura institucional del país y a su vez el control ciudadano hacia el Estado como resultado esperado de lo mismo ([www.eumed.net/libros/2005/hec/7F.htm](http://www.eumed.net/libros/2005/hec/7F.htm)).

2 “Fenoval” es la percepción que las personas tienen sobre la buena calidad y la eficiencia de la información que los medios de comunicación perciben, sin que cuenten con medios sociales para comprobar que esta información sea válida o que esté comprobada científicamente.

**b. Participación política**

Aumentó en forma considerable así como, en tanto, la participación cívica, que es la pertenencia a organizaciones voluntarias, cayó en Colombia, y fue uno de los países en el que se redujo este tipo de participación en cerca del 25% en los últimos siete años.

**c. Relaciones horizontales**

Estas relaciones aumentaron.

**d. Medios**

Disminuyó la actividad con respecto al nivel de confianza.

**e. Información y transparencia**

Tiene un efecto negativo sobre el capital social pues entre más confianza existe en las fuentes de información tiene menos capital social.

**f. Participación social**

Fue el resultado sobre el tema de los mecanismos de participación. En general estos mecanismos crecieron específicamente en los temas de educación y consejos comunitarios.

**g. Control social**

Es un mecanismo que tiene el Estado para movilizar directamente a la ciudadanía y aumentó en el sector de salud.

**h. Veeduría ciudadana**

Es importante para el control ciudadano porque tiene el doble efecto de aumentar el capital social y la confianza institucional, ya que los ciudadanos tienen la forma de acceder a las institucionalidades y saber cómo llamarlas a rendir cuentas.

**i. Consejos territoriales de planeación**

Es un mecanismo de articulación del Estado con la sociedad y además es una instancia constitucional definida como tal desde los órdenes nacional, departamental, municipal y local. El porcentaje de cambio en los mecanismos de participación muestra que en estos consejos es muy alto, a diferencia del registrado en el sector de la salud.

**Mecanismos de participación y democracia participativa**

Los ítem de los mecanismos de participación que son críticos en relación con el **capital social**, son: derechos de petición, veeduría ciudadana y revocatoria del mandato. Pero por su parte el rubro veeduría ciudadana aumentó en 1997 en cerca del 64%.

El promedio de los mecanismos de participación por área en 2005 muestra que lo importante para Colombia es que las estadísticas varían mucho por regiones. Por ejemplo, en Santander es donde menos se conoce que se utilizan estos mecanismos, en tanto se registran los resultados más altos en la zona del pacífico; lo cual demuestra que es una característica general del país, porque se encuentra la densidad de participación adecuada para utilizar estos mecanismos. En ese sentido, se debe tener en cuenta que no son una o dos personas las que desarrollan una acción, sino que lo ideal es que haya una masa crítica que plantee la diferencia para poder generar un control.

Con respecto al **control social**, los puntajes estandarizados para áreas nacionales y ciudades principales en 2005 se señala que tiene influencia para el capital social en la manera de aumentar confianza y disminuir sociedad, siempre y cuando tenga densidad. Este indicador también muestra cambios según las regiones, donde el menor control social se presenta en el departamento del Tolima, ya que es una sociedad en la que aparecen más las carencias por ser una región que se encuentra en conflicto.

En lo que se refiere al control social y a los cambios de promedios brutos para áreas nacionales y ciudades principales de los años de 1997 a 2005, en algunos casos se observa que el control social ha crecido y en otros que ha decrecido, aspecto que es relevante si se quieren hacer mediciones en la sociedad cívica, porque en algunos casos avanza y en otros retrocede.

Por su parte la **sociedad civil** está prácticamente ausente en los países con raíces prehispánicas católicas, teniendo en cuenta que los ciudadanos anteriormente pedían solicitudes respetuosas ante el rey o a la figura del Estado, lo que cambia con el derecho de petición y de la tutela.

El avance de cada uno de los mecanismos de participación muestra que la única sociedad que creció fueron las organizaciones agrícolas con las Familias en Acción y los Guarda bosques, las demás sociedades cayeron, lo que demuestra que el Estado podría impulsar una acción para promover las **organizaciones civiles**, pero también puede hacer lo contrario.

Lo importante del control social son las **organizaciones de consumidores**, pero en Colombia solo existe un programa de televisión, que en realidad hace un taponamiento en la sociedad de consumidores.

En el país son muy escasas las pertenencias a otro tipo de **organizaciones voluntarias** o de cualquier otro orden, incluso religiosas, como es el caso de algunas ciudades del Valle del Cauca, en donde cerca del 75% de las personas no pertenecen a ningún tipo de organizaciones.

La **participación cívica** disminuye en cuanto al capital social en 45% y aumenta en el índice fenoval en 44%, este indicador varía según la influencia de la religión en los colombianos, lo cual es un problema porque se habla de una sociedad religiosa y no civil. Según la Encuesta Mundial de Valores el país presenta una de las sociedades civiles seculares más débiles del mundo, e igualmente es uno de los países en donde más ha caído la pertenencia a organizaciones voluntarias.

## Recomendaciones y conclusiones

En el ámbito nacional debe hacerse una oferta institucional de participación ya sea que se desarrolle sola o que el Estado la impulse, sin embargo es indispensable el papel del Estado para la motivación.

Otro punto importante son el ciudadano o las organizaciones, lo que demuestra la investigación es que el ciudadano responsable de lo público se volvió un mito, se presentan los ciudadanos en un aumento del indicador fenoval, que manifiestan ocuparse de lo público pero se encuentran realmente en su casa viendo televisión, lo cual se vuelve una excusa para no tener que molestar.

De otra parte, las organizaciones tienen un objetivo y una manera de perseguirlo, que los centra en el tiempo y hace que lo persigan de una manera constante y sistemática, tema de vital importancia desde el punto de vista de la posmodernidad, porque se tiene la atención en los medios y en la tecnología, lo que hace volátil y disminuye el tema de las organizaciones. Por tal motivo, es importante que se mantenga la atención en forma permanente y desde ahí se vuelva el ciudadano un ser de importancia como responsable de lo público, así no esté en organizaciones formales.

Al mismo tiempo la oferta institucional, demuestra que en el caso de Bogotá se lograron medir las organizaciones artísticas y musicales, que registraron una caída notoria, pero que posteriormente fue creciendo en la medida en que se hizo una oferta articulada de participación por medio de la Secretaría Distrital de Cultura y Turismo, entidad donde se manejaba el presupuesto para actividades y eventos. Después de un análisis se realizó un proceso de planeación desde la base hasta la cabeza, gobernado por consejos culturales a partir de las unidades de planeación zonal y las localidades. De esta forma se definieron los recursos que debían asignarse, los cuales llegaban hasta el Consejo Distrital, que planificaba las actividades a realizarse. Con este ejemplo se demuestra que existe mucha gente que se entera donde están los recursos y sus opciones para ejecutarlos y así mismo cómo plantear sus necesidades frente a esos recursos en otros sectores, que a su vez son potenciales ciudadanos cívicos.

En el tema de la hipótesis de transformación de la cultura política hacia la sociedad cívica moderna, se concluye y se recomienda:

- ● Propiciar un proceso de sinceramiento: la sociedad debe sufrir un proceso de sinceramiento sobre la realidad de su cultura política y del indicador fenoval.
- ● Construir ámbitos intermedios entre las ciudades y los barrios o localidades que permitan validar el capital social, ejercer el control social y validar la información. El barrio es un mecanismo de aislamiento donde el ciudadano se siente cómodo porque no tiene que hacer racionalidad colectiva.

**La sociedad civil está prácticamente ausente en los países con raíces prehispánicas católicas, teniendo en cuenta que los ciudadanos anteriormente pedían solicitudes respetuosas ante el rey o a la figura del Estado, lo que cambia con el derecho de petición y de la tutela.**

- ● Generar procesos participativos locales: planeación participativa, presupuesto participativo, planeación local en cultura, vías y otros aspectos.
- ● Movilizar a la organización civil organizada: que se integren como organizaciones o sectores en el proceso de participación.
- ● Asegurar que la oferta estatal de participación sea articulada con la participación de las organizaciones cívicas: enfrentarse a la realidad de los demás sectores que propicien el sentido de prioridad, hacer organizaciones entre sectores distintos para establecer prioridades y definir los temas más importantes.
- ● Elaborar e impulsar iniciativas legislativas, saber quiénes son sus representantes, a quién se debe llamar a rendir cuentas y desarrollar mecanismo de control social.
- ● Tener una relación clara entre democracia participativa y representativa: donde se funden los derechos de la Constitución. No se puede permitir que se mantengan divididos el Estado y la sociedad, se debe encontrar un tercer actor que es la sociedad cívica, concepto por demás novedoso y difícil de trabajar.
- ● Construir partidos con pies de barro para resolver el problema de gobernabilidad y que estén enraizados en la sociedad.



# Responsabilidad social del Estado, las empresas y la sociedad civil desde un enfoque de derechos humanos



Marcelo Caruso  
Defensoría del Pueblo

**Por más de seis años, la Defensoría del Pueblo en Colombia trabaja el tema de la participación, desarrolla experiencias en las regiones donde se encuentran las poblaciones más vulnerables o ya vulneradas, es decir las víctimas del conflicto armado, que a su vez es también ambiental, social y económico. El ponente afirma que desde una mirada de derechos humanos, el derecho a la participación se puede garantizar en Colombia, más allá de si el Estado lo hace. La Defensoría es la entidad que puede exigir y garantizar los derechos para la población con la ayuda de ciudadanía organizada o “la ciudadanía activa”, como ha sido llamada en Europa. Para la Defensoría el derecho a la participación en Colombia es histórico, memorable y recordable por mucho tiempo, ya que en medio del conflicto armado y social todavía persiste lo que se llama capital social y comunidades organizadas, cada vez más mimetizadas a lo local.**

Por necesidad, la población desplazada en Colombia tiende a organizarse pero de la misma forma hay una tendencia a romper sus organizaciones y a victimizarla o revictimizarla, en este contexto existen estrategias perversas de romper el tejido social. Quien logra expresarse colectivamente en estos espacios son héroes o quijotes, son representantes de la comunidad quienes encuentran en su lucha por exigir los derechos humanos, la forma de exigencia más directa de restitución de esos derechos lo que se inscribe en el campo de las políticas públicas.

En ese escenario trabaja la Defensoría, y quienes reciben en primera instancia acciones para el reclamo de derechos, ellos, a su vez, muestran la ruta a los diferentes actores para que presenten el tema ante la Corte Constitucional. En el caso del desplazado, este se organiza y regresa a su organización social para, tal vez, mantenerla, y se prepara para decidir sobre las políticas públicas y la restitución de derechos en una forma más integral de lo que se reintegra. Por lo anterior, es importante la intervención y la responsabilidad social del Estado frente a este tema, que desde la experiencia de la Defensoría se expone en esta presentación a partir del proyecto sobre la defensa de la participación ciudadana frente a los servicios públicos.

**A pesar de que las empresas han hecho cosas importantes en temas de responsabilidad social no existe un esfuerzo por organizar agentes ciudadanos que tienen o hacen parte de ese servicio, ya sea trabajando con la empresa o siendo usuario de esta.**

La categoría de responsabilidad social nace a partir de los años 1980 cuando se encontraba debilitada la función social del Estado, que se conoció como el neoliberalismo, el Estado se queda sin recursos suficientes para las políticas públicas lo que origina una presión social por parte de los ciudadanos en diferentes países para exigir que se resuelvan sus problemas. No se conoce la forma exacta de cómo

se soluciona la crisis de ese momento, algunos teóricos plantean que las empresas privadas se hicieron cargo de la deuda social, otros señalan que le tocó al Estado demostrar un respuesta de responsabilidad social, sin embargo fue tanta la presión sobre el Estado que las empresas se convirtieron en espacios de mercado para los servicios públicos.

Cada una de las teorías conocidas pudieron desarrollarse pero lo importante es que surgieron los pactos globales de responsabilidad social. La entidad puede mostrar experiencias exitosas con efectos desastrosos, lo cual sucede cuando las entidades de servicios públicos no tienen en cuenta el impacto sobre el modelo de desarrollo y la población civil que se genera a su alrededor.

## **Derechos humanos y servicios públicos**

Un ejemplo de lo anterior, es cuando se demuestra la campaña de responsabilidad social de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, la cual le dice a la gente: "Pórtese bien, actué correctamente", y en general las normas que van más allá de lo moral, lo ético y lo legal, lo que demuestra que es una cortina de humo pues en su interior se discute la privatización de la Empresa de Teléfonos. Es decir, la entidad lanza campañas de responsabilidad social pero no le pregunta a la ciudadanía si le conviene la privatización u otra forma de gestión de lo público, lo anterior dado que si se privatiza la empresa, la posibilidad de participar desde la ciudadanía es muy distinta pues la empresa mantiene su función pública pero su gestión es privada; su objeto de mercado se convierte porque es una relación de costo- beneficio, que no se relaciona con los derechos humanos y, entonces, ahí es cuando se cuestiona el concepto real de responsabilidad social en una empresa de servicios públicos.

Para una empresa de servicios públicos no existe un riesgo muy grande de responsabilidad social cuando la donación que se realiza se hace antes de la declaración de impuestos (las donaciones son deducibles de los impuestos de renta que tiene que pagar la empresa), pero en el contexto social existe otro tipo de problema el cual consiste en que los dineros que tenían el direccionamiento para los impuestos y los cuales se iban a destinar a aspectos globales y locales del país que, a su vez, el Ejecutivo decidiría vía legislativa en qué lo invertirían de acuerdo con una lógica de vulnerabilidad, prioridades y necesidades de la población, la empresa es la que decide finalmente a dónde invierte los recursos sin consultarlo con la ciudadanía, y es aquí donde se demuestran las formas limitadas de participación.

De otro lado, la realidad es que cada empresa decide las políticas públicas de su área, su entorno, sus clientes, su imagen, volviéndose publicidad lo que es una donación o peor se vuelve en un gasto sin que el público decida algo que hace parte de lo público. Por esta razón es importante que las empresas se preocupen de este tipo de temas y de tener un estándar de derechos humanos en los servicios.

La Defensoría ha ganado dos tutelas en Medellín a las empresas públicas para garantizar el derecho al agua como un derecho fundamental, la entidad de servicios tuvo que reconectar el agua a casi el 20% de personas que vivían sin este servicio básico, en una ciudad donde hay mucho progreso, pero donde el ciudadano crece sin la posibilidad de sus derechos a los servicios públicos.

### **El derecho a redes de usuarios**

Las empresas de servicios públicos tienen cada vez más una mirada de mercado, pero a su vez frente a la presión de una buena capa de la población, que por la crisis y el desarrollo desigual está quedando fuera del mercado, se toma la lucha por exigir sus derechos.

La primera responsabilidad social es cumplir con la ley pero existe un oponente que aparece en abstracto en todas las teorías de la responsabilidad social que se cuestiona por la ética, en este contexto hay que tener en cuenta que ni en la ética ni en la moral existen manuales, pero sí existe el manual del funcionario que produce una confusión permanente en el tema de responsabilidad social, porque las empresas manifiestan que mediante este tipo de documentos están cumpliendo con la ley. Pero no existe un real aporte para que todos los usuarios que hacen parte del servicio tengan sus servicios básicos. Es aquí cuando se cuestiona ¿cuál es la relación entre ética de construcción y de valores? La relación no la puede decidir la empresa hay que buscarla por vía participativa, la idea es desarrollar proyectos de utilidades en las que se desarrollen valores, para esto se necesita que los usuarios se organicen y hagan interlocución entre ellos con la empresa privada; sin embargo la mayor responsabilidad social de este tipo de empresas es organizar y conformar la red de usuarios, lo cual no lo hacen porque saben que van a tener control social, es ahí cuando se cuestiona a las empresas sobre la distancia ética de su discurso y su accionar.

A pesar de que las empresas han hecho cosas importantes en temas de responsabilidad social no existe un esfuerzo por organizar agentes ciudadanos que tienen o hacen parte de ese servicio, ya sea trabajando con la empresa o siendo usuario de esta. Anteriormente, el tejido social dependía del Estado, todos los que se organizaban como organizaciones civiles, sindicatos y demás han ido en un permanente descenso que no se puede atribuir solo al conflicto armado o a las desconfianza y desilusión, o por el contrario a la excesiva confianza e ilusión, porque no existe un esfuerzo de Estado para fomentar el derecho de asociación de los usuarios para que realicen tanto una planeación, construcción y propuesta de política pública del servicio como el control social de éste.

La responsabilidad del Estado es muy fuerte al no garantizar el derecho para la participación de los usuarios frente a los servicios públicos, sin embargo las entidades de servicios tampoco se

esfuerzan por observar y analizar lo mencionado, el cual es un ejercicio para manifestar que no es solo la empresa la que tiene la responsabilidad social sino el Estado por medio de la garantía de los derechos humanos y dentro del desarrollo de la ley.

## **Derechos ciudadanos vs. privatización de servicios**

Se han hecho encuestas por entidades en las que los indicadores muestran que el derecho a la salud y a la educación en Bogotá ha crecido en lo físico pero en calidad ha decrecido en algunos temas. En el ámbito nacional, dependiendo de la zona de vulnerabilidad la caída es notable. En general, el mayor derecho que se debe pensar desde ya en el país, teniendo en cuenta la crisis económica global, es el derecho a la alimentación, la crisis humanitaria alimentaria que hay en el Pacífico y en gran parte del país se debe, entre otras cosas, a un ciclo perverso de cultivos ilícitos y fumigación, entre otros. En general los indicadores no pueden medir el cumplimiento de derechos que no han sido construidos en forma participativa.

Existe una nueva estrategia del Estado que son los planes territoriales para concentrar los presupuestos, ningún municipio en Colombia ha construido un proyecto de canal de agua efectivo, solo lo ha hecho y en forma "exitosa" el municipio del Carmen de Bolívar, pero se olvidó el pequeño detalle de conectarlo a una fuente de agua. En ese municipio hoy día la carga de agua vale 8.000 pesos diarios y si en algún caso el ciudadano quiere exigir el derecho al agua, pasa por malos tratos por parte de la administración hasta el hecho que se le viola el derecho a vivir. Lo anterior se da porque se toca el negocio más fuerte que han manejado las empresas privadas y la politiquería, pues venden la carga del agua cinco veces más cara a lo registrado en el presupuesto municipal, por eso el cuestionamiento que se plantea frente al tema es ¿cómo hacer una organización que exija el derecho al agua sin que se le genere un riesgo mayor como es el derecho a la vida?

En el país encontramos situaciones extremas como la del Carmen de Bolívar, pero a su vez también hay situaciones sencillas como la de Barranquilla, donde se encuentra gente con un alto nivel de participación, que a partir de la privatización de la empresa de energía la comunidad ha emprendido una estrategia para que la entidad no realice sus acciones de corte de luz en forma permanente. En general todos son solidarios, es un fenómeno de una cultura de no pago que estigmatiza a los pueblos afros del Caribe, pero es un fenómeno que se ha potenciado y adquirido importancia, es una cultura que se dio por reacciones naturales de la gente frente a algo que consideran como su derecho, porque es un servicio público y en alguna oportunidad era de todos.

En Colombia se presentan todos los escenarios de empresas muy exitosas en su gestión como las Empresas Públicas de Medellín (EPM), o algunas empresas de Bogotá cuando fueron públicas y estatales y otras que, por el contrario, nunca se han esforzado por gestionar. En este contexto el cuestionamiento es: ¿Los servicios públicos hacen parte de una misión del desarrollo?, por ejemplo en el tema de los teléfonos, independientemente de lo que se deba ejecutar, todos los ciudadanos deberían tener derecho a este servicio; sin embargo en un país como Colombia esto no se da, lo cual es lamentable pues si se garantizan los servicios públicos en la vida rural y urbana se genera

un modelo de desarrollo más equitativo, más justo y más humano. Es así como se ve que en ciudades pequeñas de Colombia los alcaldes toman decisiones que tropiezan con espacios públicos de la comunidad y de las familias, que conducen a una emigración del campo hacia los cascos urbanos y menos población viviendo en las zonas rurales.

**Las empresas de servicios públicos tienen cada vez más una mirada de mercado pero, a su vez, frente a la presión de una buena capa de la población, que por la crisis y el desarrollo desigual está quedando fuera del mercado, se toma la lucha por exigir sus derechos.**

## Derecho al desarrollo

El derecho al desarrollo que se manifiesta por derecho en los libros y en la academia, es integral y empieza a tener variables en el tema de relación con la naturaleza, la vida, la cultura, entre otros, el cual entra a debate si lo conforma una comunidad organizada y autónoma con el capital social que tengan, porque hasta ahora el modelo de desarrollo sigue siendo impuesto.

Lo más importante en el modelo de desarrollo es la “ciudadanía activa” que se pregunte para dónde vamos en el tema de derechos esenciales. El barrio podría ser un escenario que encierra pero, a su vez, genera identidad así como la vereda, entendiendo que la identidad se la da el territorio donde vive y la relación que se tiene con el medio ambiente, de la misma manera cuando el ciudadano empieza a valorar lo que lo rodea y genera conciencia en el sentido que comprende la realidad de su entorno y su contexto.

Frente al cuestionamiento de la responsabilidad social de la población civil es sin duda la de participar, en Europa es un factor muy importante que en las asambleas de presupuestos participativos la intervención se hace como ciudadanos sujetos de derechos. Por ejemplo en Carmen de Bolívar, si bien se trata de un caso extremo de una ciudadanía individual, las personas exigen sus derechos.

En general el ejercicio de la ciudadanía de Colombia es colectivo y nace del barrio pero hay que sacarlo de allí con un discurso de desarrollo colectivo, el papel que debe jugar cada ciudadano debe ir más allá de asistir a un trabajo, es ser parte del ciclo de entidades de servicios como usuario, entender de dónde vienen los servicios y ver la realidad del ciclo de producción de mercadeo de los servicios que presenta esta sociedad. El ciudadano se debe relacionar con el medio ambiente tanto en lo rural como en lo urbano y la gente se organiza por necesidades inmediatas.

La recomposición ciudadana colectiva en Pasto se está haciendo porque hay una tradición de campesinos que han trabajado con el tema, pero en Cartagena y Valledupar hay voluntades políticas como las de la gobernación y la alcaldía donde se convierte en un gran desafío.

En Colombia sí existen organizaciones civiles organizadas en temas tan latentes como los servicios públicos en los escenarios como salud y educación, lo cual genera en una política pública de participación que en la Defensoría se seguirá trabajando en convenio y acuerdos con entidades internacionales.

# Transparencia empresarial en los servicios públicos: un imperativo



**Alma Balcázar**

Coordinadora Área Sector Privado  
Transparencia por Colombia



**La expositora presenta una iniciativa con motivaciones concretas desde la experiencia de Transparencia por Colombia, para abordar un trabajo que montó un modelo de evaluación de las políticas y las prácticas de transparencia de empresas de servicios públicos, con sus principales dificultades, hallazgos y perspectivas.**

Somos conscientes que en Colombia el sector es bastante disperso y asimétrico y que como tal primero se hace un llamado a invitar a unas grandes empresas que prestan servicios públicos para montar con ellos el modelo, hacia el futuro se podría convertir en un ejemplo a seguir por otras, de tal manera que el modelo en el tiempo se fuera extendiendo y valorando las distintas connotaciones de cada uno de los sectores de las empresas de servicios públicos.

Por supuesto entendimos que la prestación de los servicios públicos se asocia directamente con la calidad de vida de los ciudadanos, y con el desarrollo social y económico. Cualquier actor que interviene en la prestación de los mismos, requiere que esos servicios se brinden con altos estándares de calidad y transparencia, conscientes de que los servicios públicos son una función social del Estado y que éste, por la misma exposición de la Constitución nacional, debe ser garante de la prestación eficiente y completa.

Si bien en los años recientes en Colombia el escenario de la prestación de estos servicios es de libre competencia, donde compiten tanto las empresas públicas como privadas (hemos entendido que el modelo a seguir se ha extendido en conjunto con la calidad de los servicios como sostienen algunos estudios), padecen de ciertas dificultades y debilidades que han sido resaltadas por distintos diagnósticos en los últimos años.

En este sentido se deben resaltar, por ejemplo, los cuestionamientos sobre la confiabilidad de la información que vienen de las empresas y que circulan en el sector, el incremento de los costos

fiscales que llevaron a la quiebra de grandes empresas, la ausencia de parámetros del gobierno corporativo en muchas de las empresas del sector, los limitados controles en la gestión de ellas por una baja capacidad de tecnicidad por parte de aquellas que hacen control, como la Superintendencia de Servicios Públicos, al igual que un perfil que aún no ha permitido un avance importante en la dinámica que fue concebido legalmente, como son los comités de desarrollo de control social y los vocales de los usuarios.

Los bajos niveles de satisfacción que se muestran en las encuestas que anualmente maneja la Superintendencia, en la recepción de los usuarios específicamente, también ha generado cierta alarma en 2008 como es el caso de la reclamación, es decir este mecanismo creció en 27% con relación al número de reclamaciones del año inmediatamente anterior, llegando a 85.000, sin contar aquellas que se dirigen directamente a la empresa.

## Modelo sobre estándares de transparencia

Este panorama general nos llevó en la corporación a pensar que era importante trabajar en un modelo sobre estándares de transparencia para las empresas prestadoras de servicios públicos, porque somos conscientes que si bien hay una creciente demanda mundial para que las empresas se conduzcan y gestionen su actividad con altos estándares de transparencia, aun mayor esta demanda se acrecienta tratándose de servicios públicos donde converge la empresa con una doble fusión: la prestación de una actividad empresarial sumada al cuidado de lo público, al tratarse de un servicio público cuyo garante es el mismo Estado.

La transparencia también debe ser concebida desde un punto de vista empresarial como una estrategia inmersa en el direccionamiento de la misma empresa, que le apunta a construir confianza, mejorar reputación y reducir riesgos de corrupción y de fraude corporativo. Un estudio reciente muestra como en Latinoamérica de cada diez empresas cuatro sufren de fraude corporativo interno, pero muchas veces esto se desconoce porque las mismas empresas prefieren no hacer público ese tipo de sucesos. Sin embargo, este es un dato interesante que nos muestra también a qué están expuestas las empresas en el contexto externo.

En este sentido creemos que montar el modelo podría apuntarle a esa construcción de confianza, franqueza y eficiencia entre las empresas y los grupos de interés que actúan con ellos. Esta práctica es entendida como colocar la información en la vitrina pública para que los distintos grupos de interés puedan consultarla, analizarla y, lo más importante, utilizarla como mecanismos de participación o de control.

**La prestación de los servicios públicos se asocia directamente con la calidad de vida de los ciudadanos, y con el desarrollo social y económico. Cualquier actor que interviene en la prestación de los mismos, requiere que se presten con altos estándares de calidad y transparencia, consciente de que los servicios públicos son una función social del Estado y que este, por la misma exposición de la Constitución nacional, debe ser garante de la prestación eficiente y completa.**

¿Cuáles fueron los resultados más destacados del ejercicio piloto? Al ejercicio piloto fueron invitados cerca de veinte grandes empresas de los distintos sectores y con ellos se construyó el modelo transformador como proceso de construcción colectiva. Gracias a ello hoy día se cuenta con una herramienta de evaluación independiente y objetiva que podría ser extendida a muchas otras empresas.

Este modelo se basó en cuatro elementos que nos obligaron a revisar unos requisitos en la definición de transparencia. (a) La apertura, es decir, la calidad de la información disponible a la opinión pública. (b) El diálogo con la gente, que permite medir la existencia del funcionamiento, sentimiento y evaluación a los sistemas de atención a los clientes, acercándolos a esa interacción efectiva que debe caracterizar la relación entre la empresa y el usuario. (c) Las reglas claras y se refiere a la adopción de los contenidos mínimos que existen en la empresa en relación con principios y valores éticos y normas de buen gobierno corporativo. (d) El control y los mecanismos de verificación legales que incumplen estas empresas para entender también qué tipo de mecanismo de carácter voluntario presentan para poder verificar que sus procesos y sus acciones van a alcanzar las metas y los objetivos empresariales.

## Principales hallazgos del modelo

¿Qué se encontró o cuáles son los principales hallazgos de estos elementos? En materia de apertura si bien entendimos que estas empresas eran de las grandes, en general, identifican muy bien cuáles son sus grupos de interés, los intereses y el tipo de información que debería estar disponible para ellos. Se deben hacer grandes esfuerzos alrededor de los siguientes temas:

- Diferenciar la información pública de la información confidencial, y hay que comunicar esa política a los grupos de interés.
- Difundir información sobre los riesgos y la gestión de esos riesgos, y por qué no se hace pública.
- Incentivar las buenas prácticas de apertura con proveedores en los procesos de selección, de desarrollo y de evaluación, pues los proveedores que van a prestar y a vender servicios y bienes a las empresas deben tener muy en claro los parámetros objetivos que implican la manera cómo se relacionan.
- Democratizar el acceso a la información corporativa de esas empresas y continuar haciendo

esfuerzos para que los usuarios entiendan sus condiciones de contratación, el manejo de las tarifas con un lenguaje más simple y sencillo de entender, y el buen uso de los servicios.

**La transparencia también debe ser concebida desde un punto de vista empresarial como una estrategia inmersa en el direccionamiento de la misma empresa, una que le apunta a construir confianza, mejorar reputación y reducir riesgos de corrupción y de fraude corporativo.**

En relación con el elemento diálogo con el cliente, si bien entendimos que todas las empresas cuentan con sistemas de atención al cliente, encontramos como principales hallazgos los siguientes: los



procedimientos siguen siendo muy dispendiosos para recibir y tramitar las peticiones de los usuarios; no se evidencian acciones correctivas frente a los resultados de las evaluaciones que implementan las mismas empresas pero, además, no se divulgan los resultados de dichas evaluaciones de manera oportuna y en detalle.

Es necesario, asimismo, incorporar parámetros de ética y transparencia en la formación de quienes manejan esas oficinas, es indispensable hacer tomar conciencia a la gente que maneja esas oficinas sobre cuáles son los estándares mínimos de transparencia para tratar a los usuarios. Como una acción social responsable, las empresas podrían, de igual modo, contribuir a clarificar y calificar el control social de aquellas comunidades que reciben aportes y subsidios de esas empresas para saber cómo es que las administraciones municipales administran y dan cuenta de esos recursos.

En el elemento “reglas claras” encontramos que las empresas son transparentes en relación con los principios y valores éticos que tienen definidos como ruta del modo de ser de esa empresa, y que si bien todas cuentan con códigos de ética y de conducta, varios temas nos llaman la atención: es preciso poner en marcha programas de ética que vayan más allá de esos códigos; no basta con tener guardados esos códigos o tenerlos colgados en las estanterías; es importante que haya programas de ética con estrategias de comunicación y de capacitación en las empresas que den cuenta de que esos principios y valores sí existen y tienen que reflejarse en su accionar. Hay que promover instancias de reporte y consulta para denunciar la violación de esos códigos en la misma empresa. La cadena de suministros se debe ordenar con los valores y principios empresariales, y en ello se debe saber escoger el proveedor pues tiene que alinearse con los estándares mínimos que orientan la acción empresarial. Se deben impulsar e implementar políticas anticorrupción, y no basta solo con proscribir dichas conductas.

En materia de control, que fue el factor mejor calificado, tanto que la mayoría de las empresas cuentan con sistemas voluntarios, más allá de los legales, ejemplo, cierto tipo de auditorías especializadas, adhesiones a pactos internacionales como Global Compact, y hay índices de sostenibilidad cuando las empresas cotizan en bolsa. Sin embargo, creemos que si bien estos son comportamientos y acciones que caracterizan a ciertas empresas, pues es importante cómo los vamos adaptando para empresas medianas y pequeñas, porque encontramos en la evaluación general que por supuesto hay un subsector que requiere mayor atención en su desempeño en estas materias, como es el sector del agua potable y el saneamiento básico. De hecho, el número de empresas que se desenvuelve en estos subsectores es increíblemente amplio y disperso, respecto a las empresas que están concentradas, es decir cerca de 1.919 que están catalogadas en este subsector, según los datos suministrados por la Superintendencia.

¿Cuáles son entonces las perspectivas futuras del ejercicio? En este primer ejercicio, el de 2008, participaron empresas como la de Energía de Bogotá, Isagén, Electricaribe, Propigás, Empresas Públicas de Medellín, Telefónica, Aguas de Manizales y el Grupo Aguas de la Sabana conformado por Aguas de la Sabana, Empresa de Aseo de Pasto y Empresa de Aseo de Manizales.

En 2009 ampliamos la participación a dieciocho empresas. Queremos hacer un segundo ejercicio para que se pueda crear una línea de base para que otras empresas se puedan mirar y comparar en estándares, con el fin de formar y consolidar una masa crítica que invite a otras empresas del sector a sumarse a estos ejercicios, y para generar, de pronto, hijos de esta herramienta que puedan ser aplicados en los niveles locales en subsectores específicos y adaptándoles indicadores para aquellas necesidades.

Las recomendaciones, por supuesto, para la medición, pretenden que las empresas emprendan planes de mejoramiento, que generen una dinámica efectiva en el entendimiento de que la transparencia realmente legitime el accionar de estas empresas y construye confianza hacia sus grupos de interés.



# SEGUNDA PARTE

INICIATIVAS DE  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN  
COLOMBIA

---





# La participación ciudadana en Colombia: ¿en qué estamos?



**Fabio Velásquez**  
Foro Nacional por Colombia

**El autor presenta una mirada general sobre el estado actual de la participación en Colombia y plantea algunos aspectos básicos para tener elementos de referencia en este complejo tema.**

A continuación se hace referencia a dos ideas básicas que constituyen un punto de partida del tema de la participación.

La primera es ratificar el hecho de que hoy día la participación ciudadana ya no es algo raro en el lenguaje de la gente, ni de la clase política, ni de los académicos, etc., sino que se ha instalado prácticamente en el corazón de las discusiones y de los asuntos relacionados con la vida pública. Quizá lo más importante de ese hecho es que la participación está empezando a plantearle nuevos significados a la democracia, lo que es muy importante.

La participación está enmarcada en una serie de discusiones acerca de lo que han sido y pueden ser en el futuro los sistemas democráticos; su valor agregado es que no excluye a los mecanismos de representación política, que han sido los mecanismos tradicionales de los sistemas democráticos, sino que les da un significado distinto.

Esto se debe a tres dimensiones o elementos que introducen el concepto de participación: en primer lugar, la idea de que la participación implica o supone un ciudadano activo, interesado en participar, en interactuar con otros para construir acuerdos, deliberar públicamente, hacer vigilancia y control de la gestión pública, etc., contrariamente a lo que los modelos tradicionales de democracia han planteado sobre ciudadanía pasiva, en los que el ciudadano se limitaba a dar su voto y después los representantes se encargaban de mover la política, entendida como un asunto de los políticos, mas no de la ciudadanía.

Hoy día la participación ha puesto presente que nosotros, los ciudadanos comunes y corrientes, también tenemos que ver con las decisiones públicas, entonces, ese es un primer elemento que introduce la participación, y que es distinto a la representación política.

**Lo que ha traído la participación es un nuevo imaginario sobre cuáles son los nuevos valores que se añaden a los ya tradicionales que sustentaron el valor democrático, y que hoy tienen una vigencia importante: el de la diferencia, del respeto a esa diferencia, la tolerancia, el pluralismo y la concertación.**

El segundo, es el punto de que somos sociedades diferentes y por tanto complejas, no solamente desiguales sino diversas, y esta diversidad es un elemento importante en la toma de decisiones. Hablar hoy de participación es hablar de participación de los jóvenes, de las mujeres, de los afrocolombianos, de los indígenas, de los discapacitados, es decir, de una gran cantidad de poblaciones, en plural, que a partir de su propia identidad generan intereses, propuestas e intervienen en el escenario público para llegar a acuerdos que los beneficien en particular, pero que también contribuyan a la construcción de un bien colectivo.

Y la tercera idea es que esa mezcla entre ciudadanía activa y demo diversidad, como la llama De Souza Santos, le apunta al fortalecimiento de una nueva noción de lo público. Tradicionalmente lo público se asimiló a lo estatal; hoy día lo público es una noción nueva en la cual sociedad, agentes sociales, agentes políticos y agentes privados se encuentran para deliberar acerca de los asuntos de interés colectivo.

De tal manera que la participación con esas tres dimensiones, ciudadanía activa, demo diversidad y fortalecimiento de lo público, lo que ha producido en los temas democráticos es una nueva institucionalidad en el sentido de que hay nuevos escenarios de participación, ya no son solamente el mecanismo de voto y el actor de los partidos los que tienen una relevancia para que los sistemas de democracia funcionen, sino que también hay nuevos escenarios: mesas de trabajo, consejos y otros lugares de encuentro en los cuales los ciudadanos pueden actuar más allá de los mecanismos tradicionales de participación.

Pero más que nuevos escenarios, lo que ha traído la participación es un nuevo imaginario sobre cuáles son los nuevos valores que se añaden a los ya tradicionales que sustentaron el valor democrático, y que hoy tienen una vigencia importante: el de la diferencia, del respeto a esa diferencia, la tolerancia, el pluralismo y la concertación, que son valores que hoy día tenemos en cuenta y los colocamos en el centro de nuestras actuaciones con respecto a lo público. Hoy la participación está cambiando los significados de la democracia, está resignificando la democracia, no negando los modelos de representación política, sino enriqueciéndolos y dándoles nuevo contenido.

## **La institucionalización de la participación**

La segunda idea general es que en el tema de la participación, Colombia hizo una apuesta muy específica en los años 1980, de institucionalización de la participación, lo que es importante para comprender lo que ha pasado desde entonces. Que haya hecho una apuesta por una institucionalización de los espacios y los mecanismos de participación significa que optó, no tanto desde el Estado, por atender las dinámicas y los movimientos que en algún momento determinado querían

hacer una demanda específica, por ejemplo la exigibilidad de sus derechos, y creó una institucionalidad que permitiera canalizar esas iniciativas ciudadanas mediante escenarios que fueran regulados por unas reglas de juego claras y específicas.

Institucionalizar la participación significa someter, de alguna manera, los procesos y las dinámicas participativas a una serie de reglas de juego que establecen quiénes pueden participar, cuáles son las competencias de los distintos escenarios de participación, cuáles son los instrumentos, los procedimientos y los resultados esperados. ¿Cuál era el objetivo? Que en los años 1980 cuando comenzamos a ver mecanismos y espacios de participación, se involucrara a la población en los asuntos políticos. Pero la institucionalización de la participación significó, además, que quien tenía la iniciativa en el manejo y en los procesos de participación era fundamentalmente el Estado, esa era la apuesta.

Eso no significa que lo que se podría llamar, en un lenguaje económico, la demanda de participación haya quedado abolida o haya pasado a un segundo plano; lo que ocurrió, y eso ya lo han examinado muchos analistas, es que esa demanda, es decir, la iniciativa ciudadana, las organizaciones y los movimientos sociales, tuvieron que adaptarse a la nueva institucionalidad para poder establecer una relación de reivindicación, de protesta, de colaboración, de diálogo o de acuerdo con los órganos estatales.

Ahora bien, un segundo elemento de esa apuesta por la institucionalización de la participación, es que estuvo ligada a los procesos de reforma del Estado en los años 1980, que introdujeron el modelo descentralista. En el país, la participación y la descentralización se dieron juntas, siendo un rasgo casi que particular del caso colombiano, probablemente solo compartido con el brasilero, pero muy distinto a lo que ocurrió en otros países de Latinoamérica, en donde probablemente se vieron más rápidamente los diseños hacia la descentralización, pero no se incorporó necesariamente una apuesta por la institucionalización de la participación.

Entonces, en América Latina desde los años 1980 hay una gran oleada de reformas estatales que le apuntaron a la descentralización, pero solamente en algunos casos, como el brasilero y el colombiano, posteriormente el boliviano y después ya se ha ido generalizando mucho en el resto de la región, solamente después se incorporaron los mecanismos de participación. Por ejemplo, hoy Chile está pensando, desde el gobierno, en cómo incorporar dinámicas participativas en la formulación de políticas públicas, después de casi treinta años de procesos descentralistas o desconcentrados.

En el caso colombiano, la apuesta por la participación estuvo íntimamente ligada a una apuesta por la descentralización, por eso la mayor parte de los mecanismos e instrumentos que tiene la gente para participar, están inmersos en el orden local, convirtiendo a los municipios en un escenario muy importante para los procesos participativos; por eso hoy hay planeación participativa, presupuestos participativos, consejos de juventud, etc., que son espacios locales con referentes locales, y que tienen que ver con las dinámicas de los municipios de relación e interacción entre los actores sociales y los gobiernos municipales.

Otra idea ligada a este asunto de la institucionalización de la participación es que los espacios que se crearon durante la década del noventa, en especial después de la época de la Constitución, son muy diversos desde el punto de vista del tipo de canales de participación que existen, del alcance que tienen, y de su ubicación dentro del ciclo de la gestión. Podríamos decir, teóricamente, que en el caso colombiano hay una gran riqueza de espacios y de posibilidades de participación; probablemente esa gran riqueza nos haya llevado a pecar por exceso, tema que se aborda más adelante.

## Participación y descentralización

La pregunta es ¿esa apuesta por la institucionalización de la participación qué tanto ha logrado su objetivo de democratizar la gestión pública, de incorporar a la ciudadanía en los debates y deliberaciones públicas, y de hacerla participe de las decisiones que la afectan? En respuesta a esa pregunta, lo primero que se debe señalar es que a finales de los años 1980 y 1990, en particular cuando ya se empiezan a desarrollar los planteamientos de la Constitución política, la idea de la participación genera un entusiasmo y una expectativa bastante fuerte.

Yo tuve la oportunidad de viajar por muchos lugares del país trabajando con diferentes organizaciones y movimientos sociales analizando el tema de la descentralización y la participación, y lo que se observaba era que muchos sectores veían allí una ventana de oportunidad interesante para poder desarrollar aquello que hasta el momento no habían podido, para participar en decisiones que les eran negadas, y para tener un diálogo mucho más horizontal con las autoridades públicas, que desde la elección popular de alcaldes y gobernadores, eran reconocidas como mandatarios y no simplemente como representantes de un poder Ejecutivo que venía desde arriba, desde la presidencia de la república.

Entonces, la primera reacción de la gente fue de expectativa y de esperanza de que los espacios de participación por fin nos ayudarían no solamente a democratizar la gestión pública, sino a resolver grandes problemas del país relacionados con las inequidades sociales y territoriales, con el tema del conflicto armado, con la posibilidad de que se garantizaran los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; pero esa expectativa, hay que reconocerlo, fue decayendo poco a poco.

Si hacemos una mirada muy rápida a lo que fue el tema de la participación a comienzos de los años 1990, y de lo que es hoy alrededor de la apuesta por su institucionalización, hay que reconocer que, aunque ha habido experiencias muy importantes y que sigue habiendo iniciativas bastante relevantes en materia de participación, e incluso exitosas, hoy existe una especie de brecha, de distancia entre la oferta estatal de participación, por un lado, y la demanda de participación, las iniciativas y las dinámicas ciudadanas, por otro.

Mi hipótesis es que hoy estamos viviendo un periodo de transición en el cual, esa gran oferta de espacios de participación, incluso con 35 ó 40 leyes que crearon espacios específicos, esa oferta no



está correspondida, no se articula con una demanda de participación, y esas iniciativas ciudadanas, probablemente están comenzando a tener curso por canales distintos a los canales institucionales de participación. Esto lleva, obviamente, a pensar que hay una especie de crisis de los espacios de participación, mas no una crisis de participación en sí, distinción necesaria, pues después de veinte años, estamos reconociendo que las dinámicas de participación están ahí, es decir, la gente quiere intervenir en los escenarios públicos, ha adquirido conciencia sobre la necesidad de participar en esas decisiones, pero no se siente a gusto, en general, con la oferta institucional que el Estado le hace para participar.

**En el caso colombiano, la apuesta por la participación estuvo íntimamente ligada a una apuesta por la descentralización, por eso la mayor parte de los mecanismos e instrumentos que tiene la gente para participar, están inmersos en el orden local, convirtiendo a los municipios en un escenario muy importante para los procesos participativos.**

A mi juicio hay un problema complejo, que implica reformas institucionales, de una oferta estatal que le apunta a ciertos objetivos para canalizar demandas ciudadanas, y una dinámica ciudadana que no necesariamente se canaliza a través de esos espacios. ¿Por qué ocurrió eso? ¿Cuáles son los factores que llevaron a ese distanciamiento entre la oferta estatal de participación y las dinámicas ciudadanas? Hay unos ocho o nueve factores, que se enuncian a continuación para tener una idea mínima de cuáles han sido las variables relevantes del desarrollo de la participación en Colombia en los últimos quince o veinte años.

## El proceso de participación en Colombia

### 1. Actitud de las autoridades públicas en lo referente a la participación

No todas las autoridades públicas y, particularmente, las municipales –alcaldes, concejales, funcionarios públicos–, aceptaron el tema de la participación como una apuesta importante para la gestión pública. En un estudio que realizamos en 2002, encontramos que las estrategias que estaban utilizando las autoridades municipales para el manejo de la participación eran más bien para la no participación.

Entre ellas encontramos las siguientes: en primer lugar, las autoridades municipales tuvieron una resistencia clara a los mecanismos de participación, bajo el supuesto de que eso constituía, en particular para los agentes políticos, los representantes partidistas y los concejales, una especie de “tercero en discordia” que venía a romper relaciones inveteradas entre los alcaldes y los concejales en el manejo de los asuntos locales; comenzó a haber una resistencia por que se veía como un tercero extraño que se comenzaba a involucrar en las decisiones públicas y que dañaba muchas de las transacciones políticas que se hacían entre alcaldes y concejales.

Otros optaron por una vía, que la hemos llamado como la estrategia de la formalidad, es decir, la ley obliga a que convoquemos el concejo de planeación, el concejo de juventudes, el de cultura, el

de los desplazados, el de la paz, etc., así que, se crean estas instancias, se cumple con la formalidad, pero los dejamos solos, es decir, no les brindamos ningún apoyo, pues solo cumplimos con la norma, los alcaldes son considerados “democráticos”, porque crea los espacios de participación, pero inmediatamente los dejamos ahí para que por su propia inercia funcionen.

Otros, que fueron un poco más juiciosos dijeron, bueno, aquí puede haber un mecanismo interesante de interrelación entre las autoridades públicas y la ciudadanía, pero hay que evitar, de todas maneras, que esos espacios o mecanismos de participación tengan demasiado poder y mucha fuerza; entonces, los aceptaban, dialogaban con ellos, pero siempre y cuando el poder de decisión estuviera centrado en las autoridades públicas.

Y otros optaron por la vía de la cooptación: allí están surgiendo nuevos liderazgos muy importantes, entonces, atraigámoslos de tal manera que no se conviertan en un contrapoder, en un contrapeso social, sino que más bien contribuyan a obtener las metas y a legitimar las decisiones que tomamos las autoridades públicas. En casos muy excepcionales eso ha venido aumentando, pero a comienzos de esta década en muy pocos casos los alcaldes tenían un imaginario democrático que entendiera que la interacción con la ciudadanía y su participación en las decisiones públicas podía ser un elemento sumamente importante, no solo para democratizar, sino para modernizar la función pública.

## **2. Asimilar ciertas responsabilidades a la ciudadanía y, especialmente, a sus líderes tradicionales**

Uno de los fenómenos que más se observa en el mundo de la participación es esa competencia entre viejos y nuevos liderazgos, es decir, unos liderazgos que estuvieron probablemente muy ligados a las viejas juntas de acción comunal, que fueron siempre correas de transmisión de los partidos políticos, de las redes de clientela, y que llegaron a los espacios de participación porque eran los que tenían la experiencia, las relaciones políticas y los recursos: las juntas de acción comunal, por ejemplo, eran organizaciones de vieja data, de finales de los años 1950, que ya tenían experiencia en las relaciones políticas, en el manejo de asuntos públicos, en el manejo de la población, etcétera.

**La primera reacción de la gente fue de expectativa y de esperanza de que los espacios de participación por fin nos ayudarían no solamente a democratizar la gestión pública, sino a resolver grandes problemas del país relacionados con las inequidades sociales y territoriales, con el tema del conflicto armado, con la posibilidad de que se garantizaran los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; pero esa expectativa, fue que reconocerlo, fue decayendo poco a poco.**

Se comienza a observar un fenómeno de monopolización de los espacios de participación por una pequeña élite de líderes sociales que comienzan a ser los representantes de todos en todo; se observa entonces, que el líder está en muchos espacios: en el comité de control social de los servicios públicos, en el de planeación, en el consejo de cultura y también en el de política social, de manera que tiene ocho o nueve camisetitas y comienza a establecer una “polimembresía”, a acaparar cargos

de representación de la ciudadanía y a abogarse un derecho a nombre de los ciudadanos que, probablemente, nadie les ha otorgado.

Esa situación ha generado una estratificación del derecho de participación, es decir, hay una cúpula piramidal, una élite de líderes sociales que se han apropiado de este derecho y que ha expropiado a la ciudadanía y a otros líderes, jóvenes, mujeres, de otros sectores sociales que quieren también aparecer en el escenario público y contribuir al desarrollo local. Este tema de la construcción de una élite participativa, de la “polimembresía”, ha sido un segundo factor que también tiene que ver con esa brecha entre la oferta y la demanda.

### **3. Escasez de recursos para la participación**

Esta escasez sobre todo se da en la participación en las instancias institucionales para cumplir con las reglas de juego que están establecidas para el funcionamiento de esas instancias. Cuando se habla de recursos se hace referencia además de los económicos, los de información, conocimiento, negociación y organización, si bien los económicos, son aquellos en los que hay más desigualdades entre las posibilidades que tiene una población de estratos 1 y 2, frente a una de estratos 4, 5 y 6, para intervenir en las instancias de participación. Esa escasez de recursos, sobre todo la de organización, constituye un déficit importante para la participación.

### **4. Herencia de cultura política**

Este es un elemento que cubre tanto a la ciudadanía como a los gobiernos, los agentes políticos y a las autoridades públicas. En estos espacios la participación se da en un contexto cultural muy específico, y es una cultura política que, en el caso colombiano, ha estado ligada a ciertos “ismos”, entre los cuales sobresale el clientelismo, el autoritarismo, el caudillismo, lo que se ha constituido en una barrera para que la participación se convierta en una herramienta importante para el desarrollo y la garantía de los derechos.

Esa cultura política se levanta sobre racionalidades y lógicas contrarias a la participación; la participación implica unas ciertas simetrías y horizontalidad en el diálogo, y con los caudillistas, como los autoritarios o los clientelistas lo que hay es diálogos verticales entre un intermediario político o un caudillo político y el resto de la población. Superar esa cultura política ha sido muy difícil en el caso colombiano, y uno sigue mirando cómo los procesos participativos están imbuidos de esa política, y más bien se ven permeados por formas, conductas y significaciones que no son las más afines a los valores democráticos.

### **5. Impacto de los actores armados en la gestión municipal**

Al respecto se acaba de hacer un estudio del caso colombiano que se publicará en los próximos meses sobre este impacto. Resulta interesante mostrar cómo, a pesar de que se analizaron dieciocho municipios en muy diversas regiones del país, de tamaño muy diferente y entre 5.000 y 400.000 habitantes, hay una constante y es que a pesar de sus diferencias, los procesos de organización y participación han decaído casi en 100%. Ese decaimiento de las dinámicas participativas tiene que ver, en primer lugar, con la no credibilidad de los espacios de participación, pero también con la

presencia, en varias zonas del país, del conflicto armado y de los actores armados; y no solamente porque hay una guerra y una perturbación del orden público, sino porque estos actores armados son portadores de proyectos autoritarios.

En este estudio se ha comprobado cómo los modelos de gestión pública que se han implantado en estos municipios, dada la presencia de los actores armados, son modelos absolutamente autoritarios que, incluso, pretenden regular la vida íntima de las personas, y que utilizan las armas y la intimidación como el medio más importante para garantizar un orden social y un orden político. Esto, obviamente, va en contravía de las dinámicas de participación e, incluso, de las posibilidades de que algunas autoridades locales promuevan el uso de los espacios de participación. El tema del conflicto armado se debe pensar desde la ciudadanía, porque a pesar de que muchos creen que eso ya es historia pasada, hay que señalar que los actores armados están actuando política y económicamente en el territorio, están implantando un orden social y político, lo que debe ser motivo de preocupación para la democracia colombiana y, por supuesto, para la participación.

## **6. Desconfianza entre actores sociales**

Otro factor que ha incidido en esa distancia entre oferta y demanda de participación es la desconfianza que existe entre los actores sociales, y entre estos y los actores políticos; la gente no confía necesariamente en sus representantes políticos porque dicen que son unos “sinvergüenzas, que se ganan la vida a punta de corrupción y demás”.

Los alcaldes y los concejales le tienen miedo a la gente, porque dicen que se está organizando para disminuir su poder político y su gobernabilidad; y entre los actores sociales también hay desconfianza por que “yo quiero ser líder”, pero el de al lado también, y entonces, convertimos los escenarios de participación en una especie de arenas, de escenarios para la competencia de los recursos, para la rapiña, e incluso para la disputa y el conflicto. Yo creo que una de las características más importantes lo que ha sido la configuración de la sociedad en el contexto del conflicto armado es precisamente la generación de desconfianzas, y es una ley que ha aparecido en muchos otros lugares del mundo.

En España, por ejemplo, las personas mayores de 70 u 80 años, que fueron testigos de lo que fue el franquismo, pues seguramente darán testimonio de los miedos y las desconfianzas que generó el franquismo como parte de la vida cotidiana de la gente, ya que había un sistema fascista que estaba coartando las libertades y generando un tipo de orden, impuesto desde arriba, que impedía el desarrollo de las libertades públicas.

En una sociedad de conflicto es lógico que se presenten estas desconfianzas, porque no sabemos quién es el otro y porque, como la confianza es testimonial, no tenemos garantías de que las relaciones con el otro puedan estar mediadas por relaciones de confianza.

## **7. La participación no ha sido un tema de los partidos políticos en Colombia**

A los partidos poco les interesa la participación, sino para ver cómo se disputan los espacios de la ciudadanía. Sobre eso ya hay una serie de estudios, tanto en Colombia como en América Latina,

que muestran efectivamente que las articulaciones entre participación ciudadana y representación política son bien difíciles, porque hay una tradición hegemónica, durante décadas e incluso siglos, de que la democracia es un sistema de representación política y que quienes tenían el poder eran los agentes políticos que estaban en las corporaciones públicas.

Hoy día, en un mundo en que ya la política no hace parte solamente de los políticos, sino que también es competencia del ciudadano, estas articulaciones entre representación política y participación ciudadana son difíciles de ambos lados, no solamente de los agentes políticos. Estos tienen temores ante la participación ciudadana por que ven allí un contrapeso o un contrapoder social que puede reducir el alcance de su poder y, más aún, si las reglas del juego de esa relación entre representación política y participación ciudadana no son totalmente claras. Pero también hay desconfianzas del otro lado, porque los líderes sociales y la ciudadanía desconfían de sus representantes políticos pues no sienten representados sus intereses, por lo menos no totalmente, en quienes están haciendo parte de estos cuerpos de representación.

**Hay una especie de crisis de los espacios de participación, mas no una crisis de participación en sí, distinción necesaria, pues después de veinte años, estamos reconociendo que las dinámicas de participación están ahí, es decir, la gente quiere intervenir en los escenarios públicos, ha adquirido conciencia sobre la necesidad de participar en esas decisiones, pero no se siente a gusto, en general, con la oferta institucional que el Estado le hace para participar.**

Entonces, esa mutua desconfianza, esa mutua distancia hace que no exista un acuerdo común para impulsar prácticas participativas y rediseñar al Estado en lo institucional, de manera que esas prácticas participativas puedan fluir y tener lugar. Los partidos políticos se han desinteresado de la participación, no hay un partido en Colombia que tenga un planteamiento al respecto, no hay ninguna campaña política, ni siquiera en el nivel local, con algunas excepciones, en la que el tema de la participación sea un tema de debate central.

Los partidos políticos no logran tomar conciencia de que la participación hoy día es un ingrediente fundamental de la acción política y que es necesario desplegar un trabajo programático por parte de los partidos, y un trabajo de organización de la ciudadanía por parte de ellos para promover dinámicas de participación y, además, cuando estén en el poder, para promover estructuras participativas que faciliten esas dinámicas.

## **8. Marco normativo institucional de la participación en Colombia**

Este marco normativo en el país no es el mejor, sino que por lo menos tiene tres debilidades que es necesario corregir. La primera que sufre de la enfermedad del fetichismo de la norma, es decir, la creencia entre nosotros los ciudadanos y también entre los políticos, de que con solo expedir las normas ya garantizamos que los procesos sociales tengan lugar. Las normas son reglas de juego muy importantes para establecer la cancha donde jugamos y las reglas que nos permiten jugar, pero las reglas de juego no producen el partido, quienes producen el partido son los jugadores, y nosotros somos los jugadores de la democracia.

No bastan las reglas de juego, nosotros tenemos en Colombia muchas leyes que promueven la participación, que establecen espacios y mecanismos de participación, etc., pero creemos que con la sola expedición de las leyes estamos en un sistema democrático.

Una segunda deficiencia del marco normativo es el reglamentarismo excesivo: las normas en Colombia pretenden reglamentar hasta el último detalle de las conductas ciudadanas, no tenemos normas generales que puedan ser lo suficientemente flexibles como para suscitar y dinamizar distintos tipos de experiencias participativas.

Y, finalmente, la tercera es que hay un tema de dispersión normativa en el sentido de que las leyes que desde la Constitución de 1991 empezaron a reglamentar las prácticas participativas y los espacios de participación tenían cada una su propia lógica: la ley de educación crea un espacio para la educación, y así las diferentes leyes de la salud, de servicios públicos, de cultura, de la vivienda, del medio ambiente, etc., pero nunca ha existido una racionalidad que articule esos espacios; lo que hay entonces, es una oferta participativa dispersa que termina por despistar a la gente y pecar por exceso.

En Colombia no pecamos por defecto, porque no hacen falta ni leyes ni espacios de participación, más bien sobran —aunque ese es un juicio temerario—, sobran en el sentido de que sería posible otro diseño mucho más sencillo que copara todas esas actividades de las distintas leyes, pero que hicieran un uso más eficiente del recurso democrático, es decir, el recurso humano que está involucrado en los procesos de participación.

## Avances en el proceso de participación

Pese a las dificultades enunciadas en los procesos de participación en Colombia se registran notorios avances, que además proyectan el tema hacia el futuro.

En primer lugar, en la actualidad hay una mayor movilización de la ciudadanía en torno a la discusión de las cosas públicas a la de hace veinte años, y eso hay que reconocerlo, ha sido parte de esa fortaleza que en los últimos años ha tenido la institucionalidad participativa y también han ayudado los avances en descentralización.

**Los partidos políticos no logran tomar conciencia de que la participación hoy día es un ingrediente fundamental de la acción política y que es necesario desplegar un trabajo programático por parte de los partidos, y un trabajo de organización de la ciudadanía por parte de ellos para promover dinámicas de participación y, además, cuando estén en el poder, para promover estructuras participativas que faciliten esas dinámicas.**

El hecho que la participación tenga, fundamentalmente, lugares y espacios locales, pues, son más cercanos al ciudadano, y lo motivan más a establecer esa relación directa con las autoridades públicas. Entonces, un primer ejemplo es que hay cierto grado de movilización y se ha creado una red ciudadana que hoy tiene la conciencia clara de su participación en los asuntos públicos.

En segundo lugar la experiencia participativa ha dado lugar a nuevos liderazgos sociales y políticos, pero se hacen muchos esfuerzos para aplastar los nuevos liderazgos que están surgiendo localmente. Más aún, cuando se estuvo discutiendo la elección popular de alcaldes y gobernadores a mediados de los años 1980, quienes se opusieron a la elección popular fueron los grandes barones electorales en Colombia en cada uno de los departamentos. Estos señores fueron los que votaron en contra cuando la aprobación del acta legislativa en el Congreso, porque perdían su poder de control sobre lo local.

Hoy día, desde el punto de vista político, pero también desde los liderazgos locales, ha habido una cierta efervescencia en la generación de nuevos liderazgos que antes nunca aparecían. Antes apenas se tenía una referencia pequeña en el barrio sobre la junta de acción comunal, y la otra referencia era el día de las elecciones, ir a votar por un concejal que no conocíamos, y esperar hasta las elecciones presidenciales y de Congreso, esa era la vida democrática del país, no era más.

Hoy día esto ha cambiado y se tienen referentes políticos distintos en el barrio, en la localidad en el caso de Bogotá, en las comunas y en los corregimientos, que son más cercanos y que son liderazgos surgidos en los últimos veinte años y que ocupan un lugar muy importante en el escenario político nacional. Los científico-políticos están de acuerdo en que las lógicas políticas locales son muy distintas a las lógicas políticas nacionales, y que eso es una ganancia importante para el sistema democrático.

En tercer lugar se ha cuajado en medio de muchas dificultades, una clase política que entiende que los temas de la participación ciudadana son importantes; sigue siendo una minoría, y más en un país que está organizado en forma de pirámide en términos de las jerarquías políticas, en todo caso esos nuevos liderazgos sociales y políticos que han competido electoralmente por las alcaldías, las juntas administradoras locales, las gobernaciones, etc., están cambiando, pues son personas que llegan con la mentalidad de querer promover la participación, abrir espacios de participación y cambiar los estilos de interacción política. Finalmente hay que reconocer que hay experiencias muy interesantes en materia participativa, demostrando que el tema de la participación sí puede ser una salida importante para el futuro democrático del país.

## Retos hacia el futuro

¿Cuáles serían, entonces, los retos hacia el futuro? Para poder definir esos retos hay que colocar dos premisas. La primera es que los retos siempre deben estar inspirados en una apuesta ideológica y política, es decir, en unos principios claros que orienten los cambios que se quieren introducir en los procesos de participación, y la segunda, que debemos recoger las lecciones de la experiencia.

Esa combinación entre unos principios ideológicos y las lecciones que nos proporciona la experiencia nos pueden dar pistas para ver qué se debe hacer con el tema de la participación.

Entre los principios, yo destacaría por lo menos tres. El primero, dicho de una manera escueta: si queremos algo en términos de promoción y de fortalecimiento de la participación, tenemos que hacerlo en el marco de una defensa y de un fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país. Se debe democratizar la participación, es decir, la participación no es todavía un elemento que haya calado en la conciencia de todos los colombianos y las colombianas; las encuestas, que son en su mayoría urbanas, señalan por ejemplo, una distancia muy grande entre la mayoría de la población y los asuntos públicos. Aquí en Bogotá las encuestas de “Bogotá cómo vamos”, y la de calidad, que se hizo en todo el país y que tenía unas cuantas preguntas sobre ese tema, muestran como efectivamente hoy la gente, cerca del 80 u 82%, es absolutamente indiferente a los temas políticos, los que están simplemente ligados o intervenidos solamente por el 15% de la población.

Hay todavía aún una gran mayoría indiferente, y esa indiferencia es la que permite estructuras autoritarias, entonces, quizá el elemento más importante de esta premisa es blindar los procesos participativos y la identidad democrática contra todo proyecto autoritario que excluye a la gente de la posibilidad de participar en los asuntos públicos.

Un segundo principio orientador de los cambios se refiere a que es necesaria una transformación de la cultura política colombiana; lo que se decía de los “ismos”, caudillismo, clientelismo, autoritarismo, debemos seguir trabajando para derogar las bases de esa cultura política y tratar por medio de procesos de acción cívica, mediante las mismas experiencias de participación, de la pedagogía democrática, de transformar esa cultura para darle contenidos mucho más ligados a valores democráticos.

Y, en tercer lugar, un punto vital, es que hay que multiplicar las experiencias de participación; la frase de Perogrullo dice que “participar se aprende participando”, y es verdad, es decir, hay que generar experiencias; la participación es testimonial, no es conceptual, y se logra cuando el individuo la apropia mediante dinámicas de participación, por tanto hay que seguir multiplicando las buenas experiencias en este tema.

## Lecciones de la experiencia

Las experiencias exitosas conjugan uno o más de los siguientes factores: primero, que las normas que rigen las dinámicas de participación, jueguen a favor de esta y no en contra. Desde 1994, existe la Ley 134, de mecanismos e instancias de participación, que es la ley estatutaria de la participación, reglamenta los mecanismos de participación directa, el referendo, la tutela, el plebiscito, los cabildos abiertos, la revocatoria del mandato, entre otros aspectos.

Un tema de mucha expectativa fue el de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores; después de catorce años, ningún alcalde ni gobernador han sido revocados en Colombia, y si ustedes analizan el porqué, buena parte de la explicación es que la Ley 134 lo impide por



definición, pues genera unas barreras y requisitos que prácticamente se convierte en desestímulo para la participación.

Ahora, tampoco hay que llegar al otro extremo, como el caso boliviano, en donde se introdujo a finales de la década de 1990, el mandato de revocatoria de los alcaldes, pero la puso en cabeza de los concejos municipales, entonces en un periodo de alcalde de cuatro años había fácilmente siete u ocho alcaldes, porque era una cuestión de transacción política con el concejo de la ciudad. Tampoco podemos llegar allá; tenemos que establecer un punto medio de equilibrio en donde, por ejemplo, la revocatoria del mandato se convierta en un aliciente para que la gente vigile la gestión pública y sus autoridades, y estas se hagan responsables de lo que plantearon en sus programas de gobierno.

Necesitamos, entonces, que las normas propicien la participación, que las reglas de juego no sean enredadas, que sean claras, que sean sencillas, cuando un mecanismo se reglamenta demasiado se convierte en camisa de fuerza, y eso no le conviene a ningún proceso de participación porque desestimula la intervención ciudadana.

El segundo factor en las experiencias exitosas es que haya una convergencia de intereses entre autoridades públicas y ciudadanía, lo que no significa acuerdos o consensos políticos, intereses comunes, que en medio de nuestras diferencias de opinión e ideológicas, podemos sentarnos a la mesa a construir acuerdos para el desarrollo local y nacional. Ese es un punto que ha permitido experiencias muy exitosas.

El tercer factor se refiere a que haya una tradición de organización social y de lucha. En aquellos municipios en los que hay una historia de movilización ciudadana, la participación gana raíces mucho más profundas y tiene impactos más claros en la vida ciudadana.

El cuarto aspecto es el de las autoridades públicas, que ha sido también una condición de experiencias exitosas, que pongan de su parte recursos concretos para la participación, no solo económicos como se dijo, para que los procesos participativos puedan tener lugar.

En quinto lugar, que la ciudadanía tenga también sus propios saberes, patrimonios, recursos propios de información, condiciones mínimas económicas, organización, confianzas, capacidades técnicas y de negociación, recursos indispensables para poder realizar procesos participativos.

Otro factor es que los partidos políticos le apuesten a la participación. La experiencia más conocida en el ámbito mundial es la de los presupuestos participativos, idea que no vino de un alcalde sino de un partido, del PT en Brasil, que le apostó a eso y logró que hoy día en 170 ciudades se estén aplicando ese tipo de ejercicios, y que en 300 ciudades del mundo también se trabaje con

**Si queremos algo en términos de promoción y de fortalecimiento de la participación, tenemos que hacerlo en el marco de una defensa y de un fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país.**

**Un punto vital, es que hay que multiplicar las experiencias de participación; la frase de Perogrullo dice que “participar se aprende participando”, y es verdad, es decir, hay que generar experiencias; la participación es testimonial, no es conceptual, y se logra cuando el individuo la apropia mediante dinámicas de participación, por tanto hay que seguir multiplicando las buenas experiencias en este tema.**

base en los presupuestos participativos, como un mecanismo de participación y de injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El séptimo aspecto se refiere a las condiciones mínimas no solo de convivencia sino de respeto por los derechos civiles y políticos. Donde yo me siento amenazado por un grupo armado, pues obviamente yo escojo primero la vida y luego otras cosas, entonces hay condiciones mínimas de libertad de asociación, de expresión, de movilización,

que son importantes y sin las cuales difícilmente estos procesos pueden desarrollarse.

Y, finalmente, estas experiencias son exitosas en buena parte porque muestran resultados; y en este punto es clave la eficacia de los procesos participativos, por ejemplo, en Bogotá, donde hay muchos que protestan por los encuentros ciudadanos, porque a veces se sienten que pierden el tiempo y que finalmente las decisiones se toman en otros espacios como en las juntas administradoras locales. Por eso “hay que darle dientes a la participación”, para que tenga resultados y por eso es que los presupuestos participativos tienen tantas afinidades por parte de la gente, pues inciden sobre la asignación de los recursos públicos para proyectos específicos.

## Retos para Colombia

A partir de las premisas y las lecciones de la experiencia hay unos retos de la participación en el país. En primer lugar se debe modificar el marco normativo de la participación, estamos en mora de hacer un trabajo legislativo en el Congreso para cambiar la legislación sobre participación, tanto los mecanismos directos, la Ley 134, como las más de treinta leyes, que promueven la participación sectorial, nacional, territorial, etc., pero que están dispersas.

Sería interesante que se lograra un estatuto nacional de participación, una especie de estatuto orgánico a partir del cual se puedan trabajar las normas específicas, incluso en el nivel local. Hoy día existen varias iniciativas, en Antioquia hay una experiencia sobre los desarrollos en torno a las constituyentes municipales y departamentales, donde un grupo de trabajo examina los proyectos constituyentes sociales que pueden ser aprovechados para repensar la legislación colombiana en lo que tiene que ver con participación.

Segundo, es necesario abrir los espacios de participación a la gente, es decir, establecer algunos mecanismos de conexión entre quienes están allí en la mesa de juventud, en el concejo de cultura, etc., y la ciudadanía, que se establezcan vasos comunicantes, pues hay una lógica muy parecida a la representación política, es decir, se toman decisiones sin consulta ni rendir cuentas. Abrir los espacios a la gente acaba con la idea de la elitización de la participación.

Tercero, se debe hacer un trabajo en el seno de los partidos políticos, para incorporar en los programas partidistas propuestas muy concretas sobre cómo estimular la participación. Es lamentable que en una ciudad como Bogotá, que supuestamente está en manos de un partido que es de oposición al gobierno nacional, que es un partido que se autodefine como de centro izquierda, no tenga ni una propuesta de participación para la ciudad, entonces hay una ausencia lamentable de estrategias políticas en este sentido, y es un tema que ni siquiera está en la agenda de los concejos ni de los agentes políticos.


Cuarto, se deberían multiplicar las iniciativas ciudadanas para propiciar aprendizajes democráticos mediante la experiencia; creo que se deben renovar los liderazgos sociales y políticos, en el sentido de que haya una nueva generación de gente que esté pensando menos en los réditos políticos que tiene la participación y un poco más en los beneficios que puede traer el hecho de estar inserto en las definiciones públicas.

Un reto grande es lograr un vaso comunicante entre la participación ciudadana y la representación política, lo que significa que los partidos políticos deben tomar conciencia de la importancia que tiene la participación en las definiciones públicas, pero también que los líderes sociales entiendan que los partidos políticos son muy importantes para tomar las grandes decisiones en un municipio o un territorio específico.

Ahora, estos retos enfrentan un contexto más desfavorable que favorable, y ese es un punto de reflexión importante. Se podrían imaginar los modelos más espectaculares para promover la participación y, sin embargo, se tiene que analizar también cuáles son las condiciones de posibilidad de una apuesta política; hoy día no estamos en las mejores condiciones de posibilidad por el conflicto armado, por el talante del gobierno nacional, porque muchos alcaldes y gobernadores tienen ese mismo talante y lo están replicando en sus territorios en el contexto nacional: la participación no es solamente el concejo comunitario, y es el mecanismo que están replicando muchos alcaldes y gobernadores en varias partes del país, porque es un sistema que, probablemente, es muy rentable en términos electorales, pero desinstitucionaliza la participación, la restringe a ciertos círculos, la convierte en un mecanismo de relación directa, discrecional entre gobernante y gobernado, y en la participación deben haber reglas de juego.

Todas estas circunstancias del entorno, son, a mi juicio, desfavorables. El único factor favorable es que hay una ciudadanía en muchos sectores del país que quiere, tal vez espontáneamente, a veces sin mucha organización, pero con un gran entusiasmo y una gran conciencia estar presentes en la discusión de los asuntos públicos, los que pueden llegar incluso a tomar un viraje que puede ir en contra de sus propios intereses. En la política nada es imposible, y por eso hablar de que hoy día estamos nadando en contra de la corriente, pues es simplemente un reto que tiene toda acción política, y la participación es esencialmente una actividad política.

# El servicio al ciudadano en Bogotá: modelo en el mundo



**Juan Carlos Rodríguez**

Director Distrital de Servicio al Ciudadano  
Alcaldía Mayor de Bogotá



**El autor, quien lleva diecisiete años trabajando en el Distrito, aborda el modelo de servicio de atención al ciudadano, que finalmente se refleja en mejorar los niveles de confianza e imagen institucional en la ciudad de Bogotá, tarea realizada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en conjunto con la Superintendencia de Servicios Públicos, que ha sido su aliada en los Supercades y ha tenido la iniciativa de presentar este modelo.**

En el año 1989 surgen los Cades en Bogotá, como un ejercicio de desconcentración y descongestión de servicios. Recuerden que para esa época no se había proferido el Estatuto Orgánico de Bogotá, las alcaldías que existían eran alcaldías menores, no había juntas de administración local, y en aquella administración del alcalde Juan Martín Caicedo Ferrer surge la iniciativa de poner en operación unos Centros de Atención Distrital Especializados, conocidos como Cades muy cerca a la casa de las personas.

Esta es una primera reflexión que significa una ruptura en la forma cómo normalmente el Estado interactúa con los ciudadanos. Antes solo existían puntos centralizados de algunas entidades. Los ciudadanos que, por ejemplo, querían algún servicio de la Empresa de Telecomunicaciones (antes ETB), deberían acercarse única y exclusivamente a la sede de la Calle 20 con Carrera 7 y hacer largas filas para realizar sus trámites, igual sucedía con el Acueducto en el Centro Nariño y con la Empresa de Energía de Bogotá, en la Calle 13 con Carrera 33 en donde actualmente existe un Supercade.

Ese cambio de cómo interactúa la administración con los ciudadanos y la posibilidad de que estos realicen esa interacción muy cerca a sus casas, significa un atributo fundamental del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano hoy día muy reconocido por la gente, porque el hecho de estar a la mano de las personas les reduce tiempos, costos, y, sobre todo, les permite, estando muy cerca de sus residencias o lugares de trabajo, conocer en primer lugar la información de las instituciones.

Se aplicó una encuesta anual para verificar cuál es la expectativa de la gente y cuál es la calificación de la gestión de los servicios no solo de la red de Cades y Supercades, sino también del servicio al ciudadano. En esta encuesta se encontró que el 70% de la gente que acude a los puntos de atención van a pedir información. Si el 70% de los ciudadanos pide información, pues allí hay un atributo importante en el hecho de que estos puntos estén muy cerca de la ciudadanía.

**La gente considera que un mal servicio es sinónimo de funcionarios públicos corruptos. Y son corruptos porque los ciudadanos consideran que a esa persona se le está pagando por un trabajo que debe prestar de la mejor forma posible, y al no recibir una buena atención se considera que el empleado distrital se está robando la plata.**

## Canales del servicio al ciudadano

La segunda tesis es que el concepto de participación ha venido cambiando y es necesario que se tengan en cuenta los canales de servicio al ciudadano. La red distrital de servicio al ciudadano es en un mecanismo que facilita la participación de la gente. Hay ejemplos como el del sistema distrital de quejas y soluciones en el que la gente puede participar, puede presentar una queja por teléfono o por internet, o en cualquier punto de atención presencial. En la página web de contratación pública, se brindan servicios a los proveedores que se registran para una especialidad específica se les manda un correo electrónico cuando hay un proceso de contratación para que este sea transparente y todos puedan participar. Lo mismo se hace con las herramientas electrónicas para el manejo de internet.

Hace unos meses se empezó un ejercicio con el Instituto de Participación, en el que la primera junta de acción comunal que se elige por medio de mecanismos de participación por internet se hace aprovechando la tecnología como un canal de servicios al ciudadano. Por lo general estos canales de servicio al ciudadano son desechados como un mecanismo de participación, porque se está redefiniendo el concepto de participación, y es importante tenerlos en cuenta, pese a los esfuerzos que ha hecho la misma administración distrital. Pero pese a todos los problemas que se presentan de baja participación se ha avanzado mucho y cada vez más la gente está participando: y quiere ser escuchada. El volumen de quejas y reclamos que se recibe es cada vez mayor, no porque efectivamente se esté deteriorando el tema del servicio, sino porque se ha encontrado que los ciudadanos presentan más y más sugerencias, más opiniones, y, tengo que decirlo con orgullo, cada vez manifiestan más reconocimientos cuando los servidores les prestan un buen servicio.

La tercera reflexión se refiere al servicio al ciudadano. Hemos encontrado que existe una relación directamente proporcional entre un buen servicio y la imagen o percepción favorable que la gente tiene de la administración. Normalmente por agenda, los alcaldes, no tienen tiempo para atender a todas las personas, ni mucho menos los secretarios. Es decir, la imagen que se llevan todos y cada uno de la administración es la del servidor público que está en un módulo de servicio (ya no la llamamos ventanilla), que le está brindando la atención.

**Los Supercades son una plataforma o supermercado de servicios que integra entidades del orden nacional. La idea es que todas estén allí presentes para que al estar concentrados los trámites se le faciliten al ciudadano estos procesos.**

Si la atención es amable, digna y cálida, efectivamente la percepción frente al servicio es muy alta; pero si el servicio es eficaz y eficiente, la percepción es realmente óptima, luego por esta razón es que Bogotá ha venido trabajando, desde la administración del alcalde Juan Martín Caicedo en este sentido.

Llevo todas estas administraciones participando de este sueño y en esto años somos muchos los que hemos contribuido para que tengamos una estructura de servicio al ciudadano que es modelo no solamente de la ciudad, sino del país y del mundo.

La cuarta consideración es que un buen servicio es para los ciudadanos sinónimo de prioridad. Así lo demuestran las cifras de una encuesta que hizo la veeduría hace unos años, y que efectivamente se valida año tras año para verificar cómo perciben a los funcionarios públicos. Nosotros, en la actualidad somos servidores públicos y ya no funcionarios públicos, infortunadamente tenemos un estigma de muchos años. Cuando algún servidor público comete un error, como siempre sucede, los seres humanos tendemos a generalizar por lo negativo mas no por lo positivo, pues la mayoría de los ciudadanos considera que los servidores públicos somos corruptos.

Lo cierto es que cuando se aplican las encuestas, la gente considera que un mal servicio es sinónimo de funcionarios públicos corruptos. Y son corruptos porque los ciudadanos consideran que a esa persona se le está pagando por un trabajo que debe prestar de la mejor forma posible, y al no recibir una buena atención se considera que el empleado distrital se está robando la plata. Además los ciudadanos perciben a la administración como una sola, ni siquiera distinguen entre entidades del orden nacional y distrital. Cuando un ciudadano es mal atendido en una secretaría, por ejemplo la de Educación, de inmediato se tiende a generalizar que todo el Distrito no sirve para nada, que "el alcalde es un hampón" y que todos los servidores públicos deberíamos estar por fuera, pues no merecemos el trabajo que tenemos.

Finalmente, lo más lindo del tema del servicio al ciudadano, es que se le puede cambiar la vida a las personas en un instante. Una persona que quiere realizar un pago, pero que a la vez tiene que realizar un trámite de vida o muerte porque de eso se supedita su trabajo, del tiempo que se demore depende perder una oportunidad, realmente le estamos cambiando la vida y por eso los canales de servicio al ciudadano, más que ser de interacción entre la administración, son sitios en donde se producen milagros todos los días para las personas que ejercen sus derechos por medio de los empleados.

## El mundo del servicio al ciudadano

Básicamente lo que hemos hecho es partir de una serie de atributos o valores en el que el eje fundamental de lo que hacemos son los ciudadanos y está descrito en la política de calidad de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, y al interior de los que hacemos, el eje fundamental son los servidores en el entendido que el problema no es solo de infraestructuras arquitectónicas y tecnológicas, sino de las creencias y las estructuras mentales de las personas que atendemos a los ciudadanos.

Si no consideramos que el otro es importante, y valoramos lo que hacemos, pues definitivamente no podemos prestar un buen servicio. La Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano es una dependencia de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor. Tenemos una característica y es que somos una dirección distrital, distinta a una dirección de una entidad. Como dirección distrital formulamos una política de servicio al ciudadano, que se traduce en unos protocolos que atienden al cumplimiento de las políticas y, en forma paralela, verificamos la calidad del servicio que se presta en las distintas entidades por medio de encuestas, clientes incógnitos y medición de estándares e indicadores.

Además, la Dirección de Servicio al Ciudadano administra 85 puntos presenciales de atención de los 685 puntos de servicio que hay en Bogotá. La red Cade en 2009 realizó 65 millones de operaciones y servicios y se recaudaron 2,4 billones de pesos en Supercades, Cades, Rapicades, ferias de servicio al ciudadano, línea 195 y Portal de la Ciudad. Eso significa que del orden de 7,5 veces la población pasó por nuestra red, lo que indica que las cifras son considerables.

El 70% de las operaciones que realiza la gente en nuestro sistema de servicio al ciudadano es presencial; el resto se comparte entre lo telefónico y lo virtual, pero quisiera mencionar algo que muestra como está cambiando la tendencia de los servicios al interior de la ciudad: el mayor volumen de quejas y reclamos que ponen los ciudadanos a través del sistema distrital de quejas y soluciones, lo hacen por internet, esto significa que la política de servicio al ciudadano ha establecido un crecimiento presencial a corto plazo en Bosa Metrorecreo.

### ¿Cómo se dio el cambio?

En 2002 nos reunimos con los jefes de servicio al ciudadano de las entidades para identificar cuáles eran los atributos más importantes que esperábamos, de un punto de servicio.

Este ejercicio también lo realizamos hace poco en Cartagena donde nos reunimos con los jefes de servicio al ciudadano para armar este punto de partida en el que identificamos cuáles eran esos atributos y valores y les dimos una ponderación. Sobre esa base, y mediante la identificación de los atributos –por ejemplo, para los hombres es más importante que lo atiendan mucho más rápido, para las mujeres que las atiendan de una forma más amable–, se establecieron las prioridades, mediante la aplicación de una encuesta.

Básicamente todos los protocolos de servicio se organizaron de tal forma, que la gente empezó a percibir un servicio confiable, amable, digno y eficiente. Por eso no es gratuito que en los Supercades siempre haya una persona con chaleco amarillo, que salude de acuerdo con un protocolo, e invite a la persona a pasar como si estuviera en su casa. Además, no hay barreras arquitectónicas, y todo está pensado para que las personas tengan más comodidad cuando obtienen un servicio.

Esa política distrital de servicio al ciudadano señala que este debe ser igual en todos los puntos de la administración; ya se establecieron protocolos y estándares tanto arquitectónicos como señalización, etc., porque si los ciudadanos perciben a la administración como una sola, desde luego tenemos que actuar como una sola. Se aumentan los canales de interacción ciudadana-administración y se mejoran los existentes. En este punto lo que se hizo fue recapitular sobre uno de los aspectos existentes, "construir sobre lo construido", es decir, mejorar lo que se tiene e integrar las buenas experiencias para fortalecer lo que ya se ha logrado.

Así como el eje fundamental de todo lo que hacemos es el ciudadano, hay al interior un eje que son los servidores y servidoras de punto de contacto, que se reconocen, capacitan y mejoran en forma permanente bajo el entendido de que una persona comprometida con el servicio, lo puede hacer mejor.

Finalmente se unifica el lenguaje del sector del servicio al ciudadano. Antes hablábamos de clientes, de usuarios, de contribuyentes y eso generaba una relación distinta entre cada una de las entidades y las personas a las que se atendían, y efectivamente esas personas eran las mismas para las diferentes entidades. Ya no hablamos de ventanillas sino de módulos de servicio, y ya no hablamos de funcionarios, sino de servidores.

## Conformación de una red integral

La Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano ha conformado una red integral que tiene tres canales: el telefónico, el virtual y el presencial. En primer lugar el telefónico, es la línea 195. Normalmente, se tienen distintos números para llamar a una entidad pública, en cada número le dan una información distinta, por más que la información que hayan dado desde la fuente misma sea una sola, porque la gente interpreta en forma diferente de acuerdo con su mapa o esquema mental.

Hemos logrado consolidar una línea única de atención de tres dígitos, que es gratuita, que admite más de 20.000 llamadas diarias y que tiene una serie de servicios muy importantes, como el centro de relevo para personas con discapacidad, sordas, que pueden, con teléfonos de texto, llamar desde nuestros Supercades y Cades, y efectivamente tener un relevo de la llamada.

Se han prestado unos servicios que han regulado de una manera muy significativa el sistema de servicio al ciudadano. Con Acción Social de Presidencia de la República y con la Secretaría de



Salud, se acaba de realizar un ejercicio, que es la inscripción para 160.000 subsidios para personas desplazadas y del Sisbén 1. Por lo general este tema en otras ciudades es bastante caótico y, sin embargo, se ha logrado solucionar en gran parte a través de la línea 195, para que la gente llamara, pidiera una cita y así organizar la demanda frente a una oferta que teníamos limitada y no sabíamos cómo se iba a comportar.

Pero no solamente sucedió para el tema con Acción Social, sino también para la Secretaría de Hacienda y la situación ha mejorado notoriamente.

Aparte de esos servicios de agendamiento de citas, hay servicios de llamadas de las entidades, los subsidios de vivienda para el tema de hábitat, etc., y de esta forma toda la información del Distrito se concentra en una sola llamada.

**Básicamente todos los protocolos de servicio se organizaron de tal forma, que la gente empezó a percibir un servicio confiable, amable, digno y eficiente. Por eso no es gratuito que en los Supercajes siempre haya una persona con chaleco amarillo, que salude de acuerdo con un protocolo, e invite a la persona a pasar como si estuviera en su casa. Además, no hay barreras arquitectónicas, y todo está pensado para que las personas tengan más comodidad cuando obtienen un servicio.**

## Los servicios en red

En segundo lugar está el canal virtual, con la página que es [www.bogotá.gov.co](http://www.bogotá.gov.co). Es el portal oficial hay cerca de 20.000 hits diarios, las horas de mayor consulta son a mediodía, y hay secciones especializadas por temas y grupos de población, lo que no existía hace unos años. La meta es que el 50% de los contenidos de esta página sean alimentados por los ciudadanos y que se convierta en una herramienta de participación.

Como servicios de participación existe el chat con los ciudadanos, se realiza un chat semanal con todos los secretarios del despacho sobre diferentes temas, como el del virus AH1N1 con el secretario de Salud, Héctor Zambrano. Ese servicio es muy importante porque la gente tiene a primera mano la información pudiendo participar y conocer qué es lo que está sucediendo en la ciudad.

Hay una página del portal que es la de "Contratación a la vista". Antes que en el orden nacional se planteara una página de contratación pública, como existe hoy día, Bogotá en 2003 tuvo su página de "Contratación a la vista", con la que se ha querido visualizar la contratación. Aquí se publican desde los planes de contratación, pasando por todos los procesos de contratación, indistintamente de la cuantía, se publican todos los documentos relacionados con este aspecto, y hay un servicio que se refiere a que todos los proveedores reciben un correo electrónico de acuerdo con la especialidad cuando efectivamente se han registrado en el portal. Eso garantiza que la contratación pública no quede siempre concentrada en los mismos, que las pequeñas y medianas empresas con las que trabaja el Distrito puedan obtener la contratación, que la adjudicación no se maneje a dedo y que efectivamente conozcan como se están invirtiendo los recursos del Estado.

Se está trabajando en ampliar la cobertura de los temas virtuales, y yo no sé si ustedes han visto en los almacenes Éxito y Carrefour un nuevo producto que hemos tratado de innovar, del cual vamos a ampliar veinte puntos más, y son los Cades virtuales.

En todos estos almacenes tenemos una terminal de autoservicio en donde los ciudadanos pueden realizar trámites, obtener información en línea, por ejemplo pueden realizar el proceso de matrícula de un niño a través del Cade virtual, pueden obtener información de partes, multas y comparendos, y como no estamos familiarizados, optamos por poner una línea de atención telefónica que disca directamente a la línea 195 para que por teléfono nos den las indicaciones, o podamos poner una queja, reclamo o sugerencia. Los Cades virtuales en este momento están siendo objeto de estudio por parte de la ciudad de Salvador de Bahía, que fue una de las ciudades en las cuales nos inspiramos para montar los Supercades que son los supermercados de los servicios.

## La atención presencial

Los Cades son centros de atención muy cerca a la casa de las personas. Tienen dos atributos especialmente. La posibilidad de realizar todos los trámites en un solo sitio. Y el otro, es la cercanía, su lema es: "Haga sus vueltas en una sola vuelta".

Se aprovecharon inmuebles subutilizados de las empresas de servicios públicos en su época, hoy ya todos tienen unos estándares arquitectónico y de servicio, con un coordinador de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que es el encargado de responder por el servicio, y ya está establecido que hay unos mínimos que se deben cumplir como los horarios, los protocolos de atención, etcétera. Estos espacios han sido calificados como las estrellas del Distrito en la última encuesta "Bogotá cómo vamos", de la mano de los Supercades.

En los Cades hacen presencia únicamente entidades del Distrito y el recaudo de servicios públicos. El servicio más demandado por los ciudadanos de Bogotá es el de recaudo de servicios públicos e impuestos, y constituyen el mayor número de formas en que la gente tiene que ir allí a pagar. En este proceso se ha constatado que el nivel de bancarización de los ciudadanos no es muy alto. De acuerdo con un estudio que hizo la Empresa de Acueducto hace dos años, el 65% de sus

usuarios no está bancarizado, y ni que decir de los de Gas Natural, donde los servicios son mucho más cómodos. En parte la gente no utiliza los servicios bancarizados, debido a los costos de operación financiera, y más cuando el nivel de ingresos no es muy alto, y además por el aspecto de confianza. En los procesos de participación cuando los distintos canales ya se han ganado la confianza se facilitan, y por eso los resultados son mejores.

**Así como el eje fundamental de todo lo que hacemos es el ciudadano, hay al interior un eje que son los servidores y servidoras de punto de contacto, que se reconocen, capacitan y mejoran en forma permanente bajo el entendido de que una persona comprometida con el servicio, lo puede hacer mejor.**

Entonces como los ciudadanos no pagaban en las entidades financieras porque no todas tenían convenio, pues en los Cades en el año 1999, cuando yo empecé como gerente, se presentaban serios inconvenientes porque la gente se demoraba tres horas en pagar las facturas. Tiempo lamentable, pero eso era lo que sucedía. A pesar de eso aplicamos una encuesta, que fue la primera que se hizo ese año, y encontramos que el 87% de los usuarios en esa época encontraban que el servicio era bueno y estaban fidelizados. ¿Por qué? Porque les tocaba ir de banco en banco a pagar y desde luego no se demoraban tres horas, sino que se demoraban todo el día, además de que los trataban muy mal.

Ante esas circunstancias se estableció una estrategia de mejoramiento del recaudo de los servicios en Bogotá, uno de sus productos principales son los Rapticades, ya hay 36, que son puntos de recaudo exclusivos de servicios públicos, y se pasó de tres horas a cinco minutos en promedio. A veces se congestionaban algunos porque es el ciclo de vencimiento de las facturas, pero desde luego por esa razón se sigue ampliando la cobertura de esos canales.

Con este ejercicio se logró convencer a las entidades financieras que se metieran la mano en el bolsillo e invirtieran, mejorando un poco las condiciones de recaudo y de esa manera se ha seguido creciendo. Y algo que es importante y que está implícito en este ejercicio de optimización del servicio al ciudadano es que normalmente cada uno de los servidores que trabaja con cada entidad tiene desde luego por costumbre no por mal hábito, trabajar única y exclusivamente pensando en el impacto de su entidad, pero en todos los temas el Distrito tiene que interactuar con las demás entidades, por eso si nos unimos el impacto es mucho mayor y quizás el esfuerzo sea menor, situación que ha sucedido con los Rapticades.

## Sobre los Supercades

Los Supercades están ubicados en puntos estratégicos y terminales del sistema de transporte masivo para que los ciudadanos antes de ir a su trabajo puedan realizar su diligencia, por eso el horario es de 7 a.m. a 6 p.m.

Los Supercades son una plataforma o supermercado de servicios que integra entidades del orden nacional tan importantes como las Superintendencias de Servicios y de Notariado y Registro, radicación de demandas, la DIAN, el DAS, próximamente entra el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad con la que se está adelantando conversaciones, y las demás del Distrito. La idea es que todas estén allí presentes para que al estar concentrados los trámites se le faciliten al ciudadano estos procesos.

Los módulos y todo el proceso consulta la política de servicio al ciudadano, por eso hay personas de chaleco amarillo invitando a que las personas ingresen, no para montar más burocracia, sino porque ese es el atributo que la gente quiere y busca: la amabilidad.

Una vez un ciudadano ingresa pasa a un punto de información donde se verifican los documentos por un tema de tiempos y movimientos. Después pasa a un punto de entrega de turnos en donde se le entrega una ficha y la gente puede ir a las salas de espera para poder ser atendido. Desde luego, nosotros hemos venido sofisticando los Cades y Supercades desde el tema de los materiales hasta los mismos atributos del servicio. Se ha avanzado mucho en el tiempo de atención y en la calidad del servicio.

Las salas de espera tienen cómodas sillas, periódicos para lectura, hay dispensadores de alimentos y de bebidas, y además también se colocaron dispensadores de medicamentos. Los Supercades por todos los atributos descritos han sido muy reconocidos y tienen auditorios con capacidad de entre ochenta y noventa personas, espacios en los que las organizaciones sociales discuten sus temas y participan de información institucional.

Los puntos de información turística también hacen parte de la red y son operados por la respectiva empresa de telecomunicaciones en virtud de un convenio con el Instituto de Turismo y allí también además de comprar y adquirir objetos colombianos se pueden poner quejas, hacer reclamos y plantear sugerencias, si bien son menos conocidos que los Supercades, ya sea por internet, teléfono y en cualquier punto de atención presencial.

La Feria del Servicio al Ciudadano es otra actividad que se hace cada veinte días y en un parque o en una alameda se monta un Supercade itinerante. Las empresas de telecomunicaciones llevan un Bibliobús de dos pisos y allí se hacen procesos de participación con la gente.

En cuanto a los resultados se dan en dos planos, uno desde el punto de vista cualitativo y otro desde el punto de vista cuantitativo. En la última encuesta "Bogotá como vamos", que la realiza la Cámara de Comercio, la Fundación Corona y el diario El Tiempo, los Cades y Supercades quedaron ubicados como estrellas del Distrito. Tienen las mejores calificaciones en lo que respecta a favorabilidad, conocimiento, calidad de la gestión y satisfacción de quejas y reclamos, lo que significa que los ciudadanos han ponderado muy bien el esfuerzo que han realizado en este sentido las entidades del Distrito y las del orden nacional.

Esta herramienta de servicio al ciudadano ha merecido numerosos reconocimientos nacionales e internacionales como en Expoinnovación por la Federación Colombiana de Municipios en 2006; el Premio Nacional de Alta Gerencia en 2005; el Foro Iberoamericano y del Caribe lo seleccionó como mejores prácticas y proyecto de calidad, y fue postulado como mejor práctica en China por la Sipal (sistema regional de información de buenas prácticas de gestión pública).



# Control social y participación ciudadana: sí se puede

Nuris Pardo

Vocal de control de Valledupar  
Ex presidenta Confederación de Vocales de Control

**Esta líder cívica comparte en estas páginas su experiencia desde 1998 como vocal de control de los servicios públicos en Valledupar, departamento del Cesar, la Costa Caribe, y también en el ámbito nacional. Sostiene que una vocal de control es una líder activa y proactiva, con capacidad de entender y de comprender los problemas que se le presentan a su comunidad, que hace propuestas y plantea ideas e iniciativas, que motivan a la ciudadanía y a la comunidad a trabajar, y que procura el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en su localidad. Su dedicación y esfuerzo le merecieron en 2007 el reconocimiento a “la mejor líder cívica” del Cesar y en 2008 fue escogida como uno de los 41 personajes de su departamento.**

Cuando iniciamos nuestra labor como vocales de control, no encontramos apoyo en ningún ente gubernamental, ni municipal ni departamental, y no tuvimos otra opción que sentarnos debajo de un árbol en la carrera 29 con calle 16 en Valledupar. Desde ese árbol logramos atender a ciudadanos inconformes con la prestación de los servicios públicos de los estratos 1 al 6, pero siempre contamos con la presencia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y allí debajo de ese árbol pudimos atender y hacernos cargo de los problemas de la comunidad.

Desde ese árbol presentamos las denuncias y las pruebas sobre los atropellos de los que estaban siendo víctimas los usuarios de los servicios públicos, y se le hizo la primera sanción impuesta a la empresa Electricaribe.

Junto con Roberto Parra Hoyos fuimos los fundadores de la Asociación Nacional de Vocales de Control, hoy Confederación Nacional de Vocales de Control. Cuando nos percatamos que solos, dispersos y cada uno por su lado no podíamos funcionar, nos unimos e hicimos una organización para trabajar mejor, y desde entonces así lo hemos venido haciendo y hemos crecido mucho. Pero como no todo quedaba allí, en atender a la comunidad bajo un árbol en Valledupar, también entendimos que teníamos que llevar esa información de los servicios públicos domiciliarios a

**Desde la Confederación de Vocales de Control, entre el año 2006 y 2008, logramos hacer distintos encuentros nacionales y regionales de capacitación, porque así podemos ser mejores, y podemos avanzar y construir una ciudadanía organizada que siga adelante enarbolando las banderas de la participación ciudadana.**

la comunidad. ¿Cómo hacerlo? Y entonces nos ingeniamos un programa radial, el cual en 2009 cumple diez años ininterrumpidos de estar al aire: se llama "Hablemos de servicios públicos" y se transmite por la Voz del Cañaguatú. Este programa ha logrado llegar a tres departamentos, a través de las ondas hertzianas de esa emisora.

No se trata de un simple programa de quejas y reclamos, en el que la comunidad plantea sus quejas durante una hora todos los días, sino que salimos de esa cabina, vamos a los barrios y la problemática que encontramos se la presentamos a los funcionarios de las empresas públicas encargados de resolver los problemas. Por otra parte, nos dedicamos a escribir y llevamos un diario sobre los distintos procesos y situaciones, y ya hemos completado tres años seguidos de publicar artículos en el Diario El Pilón los fines de semana.

## **Gestores por mejores servicios públicos**

Fuimos gestores para el mejoramiento del servicio de energía en la Costa Caribe, porque se ha vivido lo que implica la transición de prestadores de servicios de energía por parte de instituciones públicas a empresas privadas en 2001 y 2003, y entonces fue cuando se vivió el traumatismo de hacer los pagos a tiempo, de la suspensión del servicio, de las amenazas de cortes, del cambio de medidores y de acometidas, y los demás aspectos que esto implica. Esta situación se vivió en la Costa Atlántica cuando la empresa incluso llegó a decir que se iba de la región y que no quería seguir prestando el servicio.

Entonces logramos llamar la atención del Gobierno nacional: "Señor presidente, ¡la Costa está prendida, por favor, ayúdenos!". Y así fue como con el Gobierno nacional y la Superintendencia de Servicios Públicos, empezamos a hacer un trabajo mancomunado, haciendo seguimiento a lo que la empresa se responsabilizaba a hacer y a lo que nosotros como ciudadanos nos comprometíamos a hacer con nuestras comunidades. El trabajo ha sido de mucho éxito y una experiencia maravillosa, porque hoy día, si bien es cierto que aún persisten algunos problemas, no es menos cierto que hemos avanzado bastante en el tema.

Desde la Confederación de Vocales de Control, entre el año 2006 y 2008, logramos hacer distintos encuentros nacionales y regionales de capacitación, porque así podemos ser mejores, y podemos avanzar y construir una ciudadanía organizada que siga adelante enarbolando las banderas de la participación ciudadana.

La situación de energía en la Costa, donde se cuenta con el 70 u 80% de la subnormalidad del país, condujo a la creación del Fondo de Energía Social con recursos de la venta de energía de

Colombia a Ecuador, que por diferentes motivos estos disminuyeron y, sobre todo, en 2006 y 2007 se argumentaba que no había más recursos. Entonces nos tocó perseguir los consejos comunales del presidente de la república y decirle que “la Costa se nos va a prender otra vez”.

La verdad se ha avanzado mucho y en la actualidad con el apoyo del Gobierno nacional y de la Superintendencia, se ha venido haciendo un seguimiento a estos procesos, e incluso ya hay ciudades como Valledupar, que en un corto lapso de tiempo quedarían sin subnormalidad. No podemos olvidar que también ha habido muchos avances en el tema, logrados gracias al Ministerio de Minas y Energía.

De todo este trabajo que hemos venido realizando con objetividad, hemos logrado reconocimientos importantes del Concejo Municipal de Valledupar por la labor desempeñada. Por eso en 2007 tuve el honor de haber sido reconocida como la mejor líder cívica del Cesar y en 2008 fui escogida como una de las 41 personalidades del departamento, y todo ello gracias a mi trabajo de control social a los servicios públicos domiciliarios.

## Deberes y derechos ciudadanos

La participación ciudadana propende por la organización participativa, activa, de promoción de los deberes y los derechos de los ciudadanos, porque si bien es cierto que tenemos unos derechos, esto implica unos deberes y tenemos que cumplir con ellos.

El control social es un derecho que tenemos todos los ciudadanos de participar en la toma de las decisiones de cualquier orden: político, social y económico, y esto está consignado en los artículos 1.º y 2.º de nuestra Constitución política, que nos obliga a fortalecer cada vez más esa participación ciudadana y en la búsqueda de la construcción de un Estado cimentado en la participación activa de los ciudadanos.

Por otra parte todos los ciudadanos tenemos el deber de participar, lo que también es un derecho, pues cuando participamos, estamos proyectando el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios mediante una excelente prestación de los mismos. El control social es una forma indudable de construir ciudadanía, es una forma de la sociedad ejerciendo ese derecho que tenemos a decidir lo que nos conviene y lo que no nos conviene, consolidando una sociedad organizada. Y esto es lo que construimos desde el ejercicio del control social.

## ¿Qué se necesita para ser un vocal de control?

Se necesita tener interés por el tema comunitario: uno debe centrarse en algo. Ese ha sido el éxito del ejercicio del control social. Para ello se necesita:

- Capacidad para trabajar por el bien común: eso es lo que nosotros perseguimos, el bienestar general anteponiendo nuestras cosas personales.
- Capacidad para trabajar en equipo porque si no lo hacemos tendemos a fracasar.
- Presentar propuestas claras de soluciones frente a las situaciones: ¡de hecho ya las hemos dado! Recuerdo que, a raíz de los decretos 3734 y 3735 que se refieren a las zonas especiales, vimos que en ellos había cosas que atentaban contra la misma ciudadanía, y logramos llamar la atención del Gobierno central y sentarnos con el Ministerio de Minas y Energía para modificar estos decretos.
- Conocer bien la Ley de Servicios Públicos y las leyes 142 y 689. La normativa colombiana es cambiante y nosotros debemos estar al tanto de esas disposiciones legales.
- Denunciar cualquier irregularidad en el campo de los servicios públicos.

### ¿Qué es lo positivo de ser vocal de control?

- Tener un reconocimiento como líder social, pero un líder que de verdad trabaje por sus compatriotas y por toda la ciudadanía de la localidad y del municipio donde se encuentre.
- Trabajar en equipo, lo que nos permite lograr los objetivos.
- Apoyar y acompañar en diferentes actividades organizadas por entidades e instituciones, que contribuyan al mejoramiento de la prestación del servicio: interactuamos con la Comisión de Regulación, y tenemos fuente directa con la Superintendencia de Servicios Públicos y con los ministerios del ramo. ¡Y estamos siempre atentos a todas las actividades relacionadas con estas instituciones responsables!
- Tener aprendizajes en distintos campos: la verdad, cuando nos obligan a ser mejores cada día, cuando ejercemos una labor y nos enamoramos de ella, –como es mi caso–, crecemos como personas, como profesionales, e incluso aprendemos a expresarnos en público, a escribir bien, a vencer la timidez y a estudiar y profesionalizarnos.
- Tener una continua motivación por este trabajo en bien de la comunidad: existen muchas personas que necesitan de nosotros, con necesidades y requerimientos, pidiendo ayuda y debemos continuar prestando un servicio a la ciudadanía.
- Sentir satisfacción por el logro de los objetivos propuestos y el agradecimiento de la comunidad: esto es importante porque hay muchas personas que agradecen y reconocen el aporte recibido.

### Sí se puede ayudar a la comunidad y progresar

Cuando inicié mi labor como vocal de control en 1998 apenas había cursado el primer año de secundaria, hoy día además de haber finalizado el bachillerato, me gradué como abogada y me residí como especialista en Derecho Administrativo.



Desconocía por completo qué era ser una líder y mucho menos de control social, lo que fui aprendiendo en el camino. Hice camino al andar, como dice la canción. No sabía lo que era capaz de hacer y desarrollar y hasta dónde podía llegar. Gracias a esta labor de vocal de control he aprendido de comunicación efectiva, a expresar lo que quiero, a buscar puntos de conciliación que beneficien a todos y a todas. Hoy día no he sido solo una líder, sino que me he convertido en una emprendedora de grandes retos.

**La participación ciudadana propende por la organización participativa y activa, de promoción de los deberes y los derechos de los ciudadanos, porque si bien es cierto que tenemos unos derechos, esto implica unos deberes y tenemos que cumplir con ellos.**

# Salud al Derecho:

## una opción de acompañamiento y asesoría jurídica



**Guillermo Asprilla**

Abogado  
Grupo de Salud al Derecho



**El analista presenta la experiencia de trabajo del Grupo de Salud al Derecho como forma de participación ciudadana. Salud al Derecho es una organización no gubernamental completamente autónoma e independiente de cualquier entidad del Estado, que se ocupa de un objetivo específico y concreto, que es la defensa del derecho a la salud de los colombianos, y de los derechos de las personas que por cualquier razón tienen que acudir al sistema de salud en Colombia y se enfrentan ante la negación del servicio y ante dilaciones injustificadas y, a veces incluso, frente a situaciones que ponen en peligro su vida y su integridad personal.**

En el año 2001, ya era evidente en nuestro país que el resultado de la reforma al sistema nacional de salud, cumplido con la expedición de la Ley 100 de 1993, estaba determinando de manera cotidiana múltiples casos de violación al derecho a la salud, múltiples casos de violación al derecho a la dignidad humana para los enfermos y, en general, desconocimiento frecuente y permanente de los derechos de una persona cuando se enferma.

En ese año hizo crisis el sistema hospitalario público por causa de la aplicación del nuevo modelo de la Ley 100; un año después, en 2002, se cerró en Bogotá, el Hospital San Juan de Dios, y para esa fecha ya había dejado de funcionar la Clínica Fray Bartolomé de las Casas de la Caja de Previsión del Distrito, y estaba también sin funcionar –duró muchos años sin funcionamiento– la antigua Clínica de la Caja Nacional de Previsión, que era un hospital público de alto nivel y complejidad. También se había cerrado ya el Hospital Infantil y el Instituto Neurológico de Colombia.

Ya las estadísticas de la Corte Constitucional de Colombia indicaban que un alto porcentaje de las acciones judiciales en defensa de los derechos fundamentales se referían a dos derechos: el derecho a la salud y el derecho al acceso a las pensiones de jubilación, es decir, ambos derechos a la seguridad social.

## Alud de tutelas

Durante los primeros diez años de vigencia de la acción de tutela se contabilizaron cerca de un millón de tutelas, buena parte de las cuales tenían que ver con el derecho a la salud.

Surgió entonces en 2001 una corriente de opinión nacional de muchas personas de distintas profesiones que estamos políticamente convencidos que para garantizar el derecho universal de la salud a los colombianos en condiciones de dignidad y de claridad es necesario derogar el sistema actual de salud, basado en un modelo mercantilista. Pero, esa derogación política que requiere cambiar el sistema legal, pronto nos dimos cuenta muchos de los que trabajamos en esa línea, que nos enfrentamos a diario con la pregunta del ciudadano común cuando tiene un problema inmediato: "Ustedes afirman que mis problemas cesarán cuando cambie el sistema de salud, pero ¿qué hago con mi problema inmediato? ¿con la negación de acceso al servicio?".

En el año 2003 se presentó un caso de resonancia nacional, una señora indigente recorrió varios hospitales de Barranquilla en una ambulancia traída de Soledad, en Atlántico, y murió a las puertas de un hospital. Este fue uno de los casos que generalizó en los medios de comunicación la utilización de la expresión macabra, que es realidad continua en este país, del "paseo de la muerte".

Por ese hecho, un grupo de abogados de la Universidad Nacional, junto con algunos médicos, todos comprometidos con el tema de la salud pública, decidimos fundar Salud al Derecho. Inicialmente contamos con el apoyo de una ONG que por muchos años se ha dedicado a defender los derechos de las trabajadoras de las flores en Colombia, que se llama Cactus, ente que nos prestó un espacio en su sede y una línea telefónica. Así, empezamos a hacer contacto con juntas de acción comunal y con organizaciones comunitarias, y empezamos a desarrollar una labor de formación de la comunidad, de formación política en el tema de la seguridad social y la salud, y empezamos nuestra labor jurídica de asumir la defensa judicial de casos concretos de violación de los derechos a la salud.

El primer caso fue el de un señor, mayor de 60 años, habitante de la vecina población de Soacha, que llevaba varios meses tratando infructuosamente que la EPS le autorizara la implantación de un adminículo que se llama "Stend", que le permitiría recuperar la movilidad de sus piernas y le evitaría la eventual muerte y la pérdida de sus miembros inferiores, además, el señor sufría de unos dolores agudos insoportables. Esa fue la primera acción de tutela que puso Salud al Derecho.

Entonces nos dimos cuenta que nuestro sistema de salud es criminal, que niega derechos que son absolutamente necesarios para garantizar la vida de la gente. Con ese caso, y ya tenemos documentados cerca de mil casos de violación de los derechos a la salud, determinamos que nues-

**Las estadísticas de la Corte Constitucional de Colombia indicaban que un alto porcentaje de las acciones judiciales en defensa de los derechos fundamentales se referían a dos derechos: el derecho a la salud y el derecho al acceso a las pensiones de jubilación, es decir, ambos derechos a la seguridad social.**

**Todas estas personas afiliadas tuvieron que realizar acciones jurídicas para ser atendidas por el sistema de salud. Nos hemos encargado de sistematizar estos casos para denunciarlos ante la comunidad internacional e informarlos al país, para que la gente tenga una visión distinta, alternativa a la que pueda deducirse de la simple consulta de los datos oficiales que hablan de cifras muy optimistas de aseguramiento, cobertura, etcétera.**

tra labor, efectivamente, podía salvar la vida de la gente frente a un sistema que repito, es criminal.

## Itinerario burocrático por la salud

Hoy hemos atendido cerca de mil casos; un buen número de esos casos se resuelve mediante acciones de tutela. Nosotros, debido a nuestra limitación de recursos, actuamos solo en la ciudad de Bogotá y particularmente en algunas localidades. De esos

mil casos, el mayor porcentaje para que ustedes se sorprendan, corresponde a personas que están cubiertas por el sistema de salud, que tiene seguro; en estos casos dramáticos, los que acuden a la tutela, se trata de personas que están por dentro del cubrimiento del sistema. Estas personas llevan normalmente varios años afiliadas a sus respectivas EPS. La asesoría que se presta es de orden verbal, derechos de petición y acciones de tutelas; en otros casos se deben enfrentar incidentes de desacato de las EPS, o recursos de apelación que las EPS presentan cuando un juez falla a favor de una tutela.

Las entidades o EPS a las que están afiliadas las personas que hemos atendido en Salud al Derecho, son en la mayoría de los casos entidades privadas: Humana Vivir, Famisanar EPS, Salud Total, Nueva EPS, que es la EPS del antiguo Instituto de los Seguros Sociales.

Todas estas personas afiliadas tuvieron que realizar acciones jurídicas para ser atendidas por el sistema de salud. Nos hemos encargado de sistematizar estos casos para denunciarlos ante la comunidad internacional e informarlos al país, para que la gente tenga una visión distinta, alternativa a la que pueda deducirse de la simple consulta de los datos oficiales que hablan de cifras muy optimistas de aseguramiento, cobertura, etcétera.

Veamos un caso emblemático. Es el de una niña que sufrió en su niñez de una meningitis. Después de tres años de haber solicitado mediante derechos de petición el derecho de atención para la niña, la madre fue a Salud al Derecho. En 2004 logramos un fallo de primera instancia. La niña requería de un examen especializado y, desde luego, para que se pudieran hacer los tratamientos derivados de ese examen; pero –fíjense lo absurdo de esto–, que una niña con meningitis que ya tenía 8 años, tuvo que esperar varios años para que le autorizaran.

El examen se llamaba “examen de marcha”. En enero de 2005, después de ganar la tutela, se realizó el examen y los resultados arrojaron que la niña necesitaba ocho cirugías. tres de las ocho cirugías estaban incluidas en el plan obligatorio de salud, pero las otras cinco no estaban incluidas en el POS. La EPS siguió negando las cirugías que no estaban incluidas en el POS, así que fue necesario recurrir de nuevo a presentar derechos de petición, es decir, someterlos a, lo que hemos llamado en Salud al Derecho, el itinerario burocrático de los pacientes de Colombia: tener que ir de una

oficina a otra de manera permanente, ya teniendo, incluso, un fallo judicial pidiendo atenciones en un caso que es absolutamente dramático.

Ya en 2005 fue necesario presentar un incidente de desacato; ese mismo año hubo una decisión sancionatoria por no cumplimiento del fallo, y luego, un año después, se lograron algunas cirugías para la niña. De ahí para acá, hemos logrado garantizar la atención para la niña. Es un itinerario burocrático sumamente complejo. Este es apenas uno de los mil casos que hemos atendido en Salud al Derecho, y les puedo asegurar que la gran mayoría de los casos que atendemos son casos graves.

La gente no presenta una tutela por una gripa o por una borrachera, por lo general son casos muy delicados de salud. Por ejemplo hay un caso en el cual una EPS se atreve a negar durante meses un tratamiento de trasplante hepático; imaginen ustedes cuando un médico ordena un trasplante de hígado, cual es la situación del paciente. Así numerosos casos, todos ellos muy dramáticos.

## Defensa de los derechos a la salud

Esta es solo una de las acciones de Salud al Derecho. Para ello contamos con un equipo de abogados, de médicos, de otros profesionales, administradores públicos y antropólogos, todos ellos comprometidos con el tema de la defensa de los derechos a la salud.

La otra línea de acción tiene que ver con algo que llamamos el “empoderamiento de las comunidades”, es decir, no aspiramos a convertirnos en una especie de defensores de oficio permanentes. Lo que queremos es que el sistema de salud cambie, y en algún momento no sea necesaria la presencia de entidades como Salud al Derecho, o de oficinas en la Defensoría del Pueblo o la Personería para que la gente entable acciones judiciales en contra de los entes aseguradores de salud.

Y creemos que el empoderamiento de las comunidades depende del conocimiento del sistema nacional de seguridad social, de su entorno político, de su entorno económico, entre otros aspectos. También pensamos otro tipo de acciones relacionadas con la difusión de casos emblemáticos en el país y en el mundo de violación de derechos a la salud.

Nuestro proyecto fundamental es alcanzar en algún momento un número de personas suficientemente convencidas de que es necesario desarrollar una acción política nacional integral para cambiar el sistema nacional de salud en Colombia, en otras palabras, derogar la Ley 100 y asumir un nuevo modelo de salud.

Así como quienes desde el Banco Mundial diseñaron el esquema de aseguramiento privado y se inventaron un indicador que se llama en español *VISA*, que significa años de vida saludable ajustable en función de la discapacidad, nosotros quisiéramos medir los años de sufrimiento innecesario causados por la mercantilización del sistema de salud.

# Diseño de procesos de presupuesto participativo



**Manfredi Lo Sauro**

Viva la Ciudadanía  
Arcs Italia



**En esta exposición se presentan los resultados de las experiencias de la Corporación Viva la Ciudadanía en el acompañamiento y diseño de procesos de presupuesto participativo. Esta corporación es un acuerdo programático entre ocho ONG que se comprometen a unos principios políticos y sociales, que se pueden sintetizar en: el fortalecimiento de la democracia económica y social, la profundización del Estado social y democrático de derecho, y la construcción del desarrollo con perspectiva de derechos. La corporación es miembro del Consejo de Planeación de Bogotá y Medellín, y hace acompañamientos en procesos de sistematización y de elaboración presupuestal en municipios del Magdalena Medio, Barrancabermeja y Ocaña recientemente, es miembro de la Secretaría Técnica de la red nacional de planeación local y presupuestos participativos, y hace poco fue nombrada como la antena sur de la red mundial de presupuestos participativos.**

## ¿Qué es un presupuesto participativo?

Es un proceso social y político, y no solo es un escenario, como tampoco una actividad que permite priorizar unos proyectos, sino que es también un proceso de construcción colectiva del desarrollo local, de la profundización de la democracia que exige una participación activa y vinculante en los procesos de planeación participativa.

En estos procesos hemos precisado la construcción del desarrollo local con perspectiva de derechos: cuando se habla de presupuestos participativos, no se quiere que esta bolsa de recursos priorizada responda solamente a una construcción de territorios, sino que se amplíe a otras necesidades. Ese desarrollo se comprende como un proceso que se construye con la ciudadanía mas no de la simple teoría, y que define cuál es el norte del municipio desde la perspectiva de derechos. Se trata de fortalecer y radicalizar la democracia y de construir una ciudadanía en movimiento, y para esto requerimos de tres cosas:

1. Acción colectiva, es decir, varias personas en función de un mismo interés como individualidades, pero que se llegue a una concertación frente a esa apuesta de desarrollo que se ha determinado para el municipio.
2. Corresponsabilidad en la gestión de lo público y democrático, que es esa interrelación vinculante entre los diferentes actores del desarrollo que hay en un municipio, entre la administración y la comunidad.
3. Participación activa y vinculante.

### ¿Qué no es un presupuesto participativo?

No es un modelo universal como se aplica en Bogotá, no aplica en Medellín, en Ocaña o en Barrancabermeja, sino que debe atender a su historia política y cultural y al nivel de empoderamiento de su ciudadanía.

En su sentido político no es un proceso de autogestión comunitaria, no es un esquema que repite los esquemas de representación característicos de las estructuras de poder de los ámbitos municipal, departamental y nacional, no es un escenario donde se establece simplemente un diálogo, no es una simple técnica de reparto de los escasos recursos municipales, como tampoco es solo escuchar necesidades y priorizar algunas, eso no construye territorio, ni construye movimiento ni constituye una apuesta de fortalecimiento de la democracia. No es el mejor escenario para la consecución de recursos que financien proyectos individuales: claro es normal que cada uno llegue con su necesidad individual, es absurdo creer que la comunidad llega desprovista de su propia necesidad; si no que la idea es que en un proceso de diálogo logremos concertar las necesidades de todos y lleguemos a priorizar con base en esa construcción de territorio.

La metodología es una expresión tangible de una apuesta política que se tiene. Cuando se hacen los diseños en territorio de los escenarios de participación de la comunidad, sean asambleas, mesas, o el método que se escoja, es porque allí se están aterrizando unos principios de participación ciudadana. Si estamos hablando que queremos construir desarrollo desde lo local, lo primero que se debe hacer no es llegar a una asamblea, poner un listado de acciones y decir priorizemos, si no lo primero que se hace con la comunidad es hacer una construcción colectiva de la visión de desarrollo que tiene la gente del municipio, a partir de ese sentir de la comunidad, de cómo la gente lo ve.

Otro aspecto importante es hacer una confluencia de saberes, los conocimientos de unos y otros, el de las necesidades de la comunidad y el de los técnicos que conocen de presupuestos participativos y de cómo se hacen. La comunidad tiene claro el significado del desarrollo a escala humana y los técnicos conocen el tema de los presupuestos, de tal manera que cada quien tiene saberes distintos e igualmente válidos, no queremos que la comunidad sea técnica ni experta en el tema, como tampoco que los técnicos solo se expresen en el lenguaje de la comunidad, sino simplemente posibilitar ese diálogo de saberes.

Una vez la comunidad ha precisado cómo es el municipio que desea, se planea en conjunto cómo podemos llegar a ese municipio, con la planeación se establecen metas a mediano y largo plazos, se priorizan los proyectos que se eligieron para ese presupuesto. Después se hace la presentación y la concertación con el respectivo concejo municipal y, finalmente, se hace el control social, pues la viabilidad de este proceso depende de qué tanto se consoliden los procesos de control social.

## Institucionalidad de los procesos participativos

**Un presupuesto participativo es un proceso social y político, y no solo es un escenario, como tampoco una actividad que permite priorizar unos proyectos, sino que es también un proceso de construcción colectiva del desarrollo local, de la profundización de la democracia que exige una participación activa y vinculante en los procesos de planeación participativa.**

A este tipo de procesos participativos se les debe garantizar una mínima institucionalidad sino corren el riesgo de perder estos esfuerzos. Hay una institucionalidad que está dada por unas reglas y por unos objetos que ya existen, por unos aspectos emanados de la misma Constitución, pero hay otros que se crean en el territorio. Pero como mínimo, debe haber una institucionalidad alrededor de la administración, es decir, un asunto del presupuesto participativo no puede estar al margen de los

procesos e instancias municipales como las secretarías de Hacienda o de Planeación, puesto que se trata de un asunto conjunto que compromete a toda la administración, y que como mínimo debería contar con estas secretarías. Las asambleas que se hacen para definir el presupuesto participativo son tanto deliberativas como decisorias, porque constituyen una institucionalidad alrededor del proceso, por que es allí donde confluyen todos los saberes, donde se hacen las negociaciones y donde se toman las decisiones; en las mesas temáticas de trabajo territoriales, poblacionales o sectoriales, y en el comité de presupuesto participativo, que por lo general después es el ente de control social, y que con el tiempo es el que le da continuidad a estos procesos.

En Colombia hemos hecho una apuesta por la red nacional de presupuestos participativos en cuanto es en el contexto de esta red y bajo un espíritu de solidaridad, que puede haber la posibilidad de asesoría entre administraciones en temas de presupuestos participativos, entre comunidades de diversos municipios en cuanto a cómo es la experiencia, qué se puede cambiar y cómo se puede mejorar. Y esto va a la par con la realización de una encuesta ciudadana con base en la pregunta: ¿cómo hace usted para conciliar a la comunidad organizada? Hay municipios donde hay comunidad organizada, las juntas administradoras locales, los jóvenes, las mujeres, entre otros, y hay municipios donde no existe esa comunidad organizada a la que no le gusta ir a las asambleas y no le gusta estar en mesas temáticas.

La encuesta ciudadana busca combinar todos los escenarios de participación con unos escenarios individuales que permitan complementar lo que sale de las asambleas. En Medellín funcionan bien los procesos de presupuestos participativos y cada año sin importar los alcaldes de turno



se hacen acuerdos sobre el particular. Hay otros municipios donde no hay aún esa fortaleza, pero sí se pueden crear una serie de protocolos y autorreglamentos alrededor del proceso. ¿Quiénes se encargan de retomarlos cada año y hacerlos vivos en cada proceso? ¿Quiénes se encargan de hacerles seguimiento? El comité de control social. ¿A quiénes se convoca? Se convoca a todas las expresiones diversas del municipio de los actores institucionales: alcaldes, concejales, secretarios, consejeros territoriales de planeación, y a la ciudadanía organizada y no organizada.

### ¿En dónde estamos ahora?

En la actualidad Viva la Ciudadanía tiene presencia en doce municipios del Magdalena Medio, en un proceso que se hace con Pastoral Social. Desde 2007 entramos en cuatro municipios y en Barrancabermeja, y este año en Ocaña. Reviste trascendencia política el trabajo en estos municipios debido a que esta región ha estado de tiempo atrás inmersa en procesos de violencia, hay un déficit democrático que se expresa no solamente en la incapacidad de participar en lo público, o si quiera de poder hacer mención de algo de lo público, sino ese déficit democrático en el cual se es excluido de todos los mecanismo de la sociedad, políticos, económicos y sociales. Porque a nuestro parecer no es que el conflicto “esté amainado” como lo señaló uno de los conferencistas sino que posiblemente más bien está sufriendo un proceso de ocultamiento y no podemos estar muy seguros de que realmente haya desaparecido.

Las experiencias en estos doce municipios del Magdalena Medio han sido de abajo hacia arriba, es decir, convocadas, logradas, sostenidas y mantenidas desde la sociedad civil, lideradas por la Pastoral Social. Y han sido de arriba hacia abajo en Ocaña y Barrancabermeja. Sus alcaldes han sido quienes por iniciativa propia han convocado estos procesos. Es claro que en ambos municipios hay objetivos y resultados distintos. En el caso de los alcaldes tienen unos objetivos claros en términos de qué quieren cambiar en la forma de hacer gestión de lo público, y quieren transformar lo que significa una administración cuando diseña, pone en marcha y hace seguimiento a esa política pública, pues esta es el instrumento más tangible de las apuestas de desarrollo que se tienen en un municipio. En el caso de la Pastoral Social tienen apuestas muy fuertes en términos de la recuperación de lo público democrático, el empoderamiento ciudadano y la movilización social en un contexto en el que a la gente le daba miedo participar, opinar o decidir.

### Balance general: resultados tangibles y retos

A modo de balance general se puede afirmar que hay resultados tangibles. En Barrancabermeja, ya hay cerca de cien personas formadas, unas de la comunidad y otras de la administración. La gente suele creer que en los procesos de presupuestos participativos solo hay que formar a la ciudadanía, pero también es necesario hacerlo con los funcionarios de la administración. Se han movilizado en promedio cerca de 2.700 ciudadanos y ciudadanas y se conformó un comité de presupuestos participativos en la administración.

No siempre resulta fácil que las administraciones entren en la lógica del proceso de los presupuestos participativos, pero hay logros tangibles como la elaboración de un protocolo que dé continuación de un año a otro; la conformación del comité veedor del presupuesto participativo; la apropiación del proceso por parte de diez a doce personas, quienes garantizan que la administración tenga voluntad, es la misma comunidad la que se encarga de recordar a la administración que se debe hacer el proceso año tras año y, finalmente, la construcción de unas matrices de desarrollo por corregimiento, que posibilita establecer las prioridades para el siguiente año.

Estos logros, por ejemplo, se registran en los municipios de Yondó, San Pablo, Puerto Wilches y Sabana, donde hay un grupo gestor, hay personas formadas, se hicieron los protocolos, hay declaraciones ciudadanas de desarrollo, hay una agenda ciudadana de desarrollo construida por la comunidad y se establecieron unas prioridades.

Con respecto a este proceso en los territorios frente a los actores que realmente han participado hemos podido establecer que hay un monopolio muy fuerte por los liderazgos, o bien porque no hay comunidad organizada en algunos lados, o porque la comunidad está tan organizada que son ellos los que asumen la vocería de todos. Sin embargo también hay una participación activa por parte de las juntas de acción comunal (JAC), sumada a la de los otros actores, lo que confluye en ese conflicto de monopolio de los liderazgos. Como complemento se debe tener en cuenta la concepción de territorio cuando se traten procesos de elaboración de presupuestos participativos, porque no se pueden hacer estos ejercicios sin tener en cuenta el territorio.

Este proceso está vinculado a los de planeación y participación y cumple con ese objetivo de construcción de democracia, de desarrollo y de movimiento social. A pesar de que los escenarios están abiertos, a la gente no le gusta participar. Para eso se requiere de procesos de sensibilización, de hacer concertaciones con la comunidad y con sus escenarios de encuentro.

Aún continúa siendo baja la voluntad política para hacer procesos de elaboración de presupuestos participativos, es acentuada la práctica de los monopolios de los liderazgos, hay una arraigada idea de que los presupuestos participativos significan arañar los escasos recursos disponibles e incluso hay muchas dualidades sobre cómo hacer que confluyan sin reñir la democracia representativa versus la democracia directa.

Por su parte el tema de control social ha sido concebido como ese proceso que trasciende la fiscalización y la veeduría, si bien contiene elementos de la veeduría ciudadana, los trasciende. Esto se debe a que con este mecanismo de control haya un grupo que dé continuidad a los procesos de elaboración de presupuestos participativos y que no dependan únicamente de la voluntad política de la administración, aspecto de gran importancia en vista de que en los municipios del Magdalena Medio, por ejemplo, en San Pablo, donde era imposible que la comunidad se organizara por que le daba miedo participar y la gente tenía miedo a que la mataran por esa compleja historia de violencia, hoy día la instancia que representa los procesos de participación es justamente el comité de control social de presupuestos participativos.





A series of horizontal dotted lines for writing notes, starting from the right side of the circular graphic and extending across the page.





A series of horizontal dotted lines extending across the page, providing a template for writing notes.





**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**  
Derechos humanos, para vivir en paz



Superintendencia de  
Servicios Públicos Domiciliarios  
República de Colombia



La participación ciudadana es el fundamento de la democracia, del desarrollo y de la paz.

Una ciudadanía fuerte, activa e informada es un patrimonio precioso para cualquier país. Colombia tiene experiencias muy significativas de participación ciudadana para la democracia, el desarrollo y la paz. No solo existe un marco legal que garantiza la participación ciudadana, gracias a una Constitución de las más avanzadas del continente. También existe un capital social. Hay instituciones públicas, redes sociales e institucionales, que pueden garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

En este contexto el PNUD Colombia ha iniciado un programa de apoyo y fortalecimiento de la participación ciudadana en alianza con una organización italiana muy reconocida, Cittadinanzattiva, y en el marco de su estrategia territorial para el desarrollo, la paz y la reconciliación (Programa ART REDES).

El Programa ART REDES es una iniciativa de fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de paz y desarrollo, con un énfasis en el desarrollo humano local y con base en prioridades establecidas por las comunidades locales.

La participación de la comunidad, mediante la activa presencia de los ciudadanos y las ciudadanas, ha sido identificada por el PNUD como un factor fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana y la prestación de servicios públicos.



CITTADINANZA **ATTIVA**