

**“Análisis de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en
Bogotá D.C.”**

T E S I S

**para optar por el título de
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

Presentado por:

Miguel Ángel Portilla Muñoz

Director:

Dr. Javier Leonardo Garay Vargas

Docente - Universidad Externado de Colombia

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Centro de Estudios de Posgrado

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

**Bogotá D.C.
Mayo de 2019**

TESIS DE MAESTRÍA

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Centro de Estudios de Posgrado

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas



Universidad
Externado
de Colombia

“Análisis de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C.”

Presentado por: Miguel Ángel Portilla Muñoz

Dirigida por: Dr. Javier Leonardo Garay Vargas.

Mayo de 2019

Agradecimientos

A mi amada esposa Katherine, por su amor, confianza, motivación, disposición y apoyo incondicional.

A mis amados hijos Juliana y Samuel, mi fuerza principal, en quienes espero haber sembrado la inquietud de continuar estudiando para llegar a ser excelentes profesionales.

A mis amados padres Eduardo y Yolanda, por su apoyo incondicional e inculcar en mí la honestidad y la disciplina.

A mi amada hermana Luisa María, a quien auguro éxito laboral y profesional y expreso mi apoyo incondicional en sus proyectos venideros.

A mi amigo Cesar Camargo por su amistad, motivación y consejo, a quien admiro por su calidad personal y profesional.

Al doctor Javier Garay, quien asumió con empeño la dirección de este trabajo. Su interlocución académica me permitió madurar la metodología de investigación, el diseño de los instrumentos y la determinación de los enfoques teóricos de análisis.

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Capítulo 1 Marco conceptual: el concepto de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios	7
Control social ciudadano.....	7
Servicio público domiciliario.....	10
El control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.....	14
Capítulo 2 Marco legal de la investigación: actores, competencias y mecanismos del control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.....	17
Competencias legales de los actores relacionados con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.....	18
Mecanismos legales del control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios	34
Capítulo 3 Marco teórico de la investigación: el enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas	44
Antecedentes del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas.....	44
Escuelas del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas	50
Las redes de política pública como estructuras sociales	60
Teorías complementarias al enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas	65
Capítulo 4 Marco metodológico de investigación: elementos cuantitativos y cualitativos del análisis de redes de política pública	75
Homologación y selección de elementos teóricos	76
Metodología de análisis de los elementos teóricos seleccionados.....	78
Capítulo 5 Estudio de caso: Análisis de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C.	84
Contexto estructural de la red	84
Identificación de los actores de la red.....	86
Relaciones de intercambio de recursos en la red	92
Propiedades estructurales de la red	117
Tipo de red y sus implicaciones en el cambio de políticas	125
Capítulo 6 Conclusiones de la investigación.....	131
Sobre el concepto de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.....	131
Sobre el marco teórico del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas	131
Sobre el marco metodológico de investigación	133
Sobre el análisis de caso	134
Elementos para la toma de decisiones.....	145
Referencias.....	150
Apéndice.....	156

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Modelo genérico de Knoke.....	62
Ilustración 2. Modelo dialéctico de Marsh & Smith.....	64
Ilustración 3. Modelo ideacional de Kisby	65
Ilustración 4. Marco explicativo básico de Scharpf basado en la lógica situacional.....	68
Ilustración 5. Marco de análisis del desarrollo institucional.....	69
Ilustración 6. Reglas como variables exógenas	71
Ilustración 7. Red centralizada versus red descentralizada.....	81

Lista de tablas

Tabla 1. Mecanismos legales de control social ciudadano	41
Tabla 2. Tipología de redes de política de Atkinson & Coleman (1989)	54
Tabla 3. Tipología de redes de política de Jordan & Shubert (1992)	55
Tabla 4. Tipología de redes de política de Van Waarden (1992)	55
Tabla 5. Tipología de redes de política de Marsh & Rhodes (1992)	56
Tabla 6. Tipología de redes de política de Kriesi (1994).....	57
Tabla 7. Tipología de redes de política de Adam & Kriesi (2010).....	58
Tabla 8. Potencial y tipo de cambio de políticas según Adam & Kriesi (2010).....	59
Tabla 9. Tipos de reglas y elementos constitutivos de una situación de acción	70
Tabla 10. Elementos del modelo decisional de Dente y Subirats (2014)	74
Tabla 11. Homologación y selección de elementos teóricos para la investigación	77
Tabla 12. Reglas como contexto estructural de la red analizada	84
Tabla 13. Tipología de actores, roles y competencias de la red	86
Tabla 14. Frecuencias por edad	91
Tabla 15. Indicadores por actor para el intercambio de recursos cognitivos.....	93
Tabla 16. Indicadores por actor para el intercambio de recursos políticos.....	99
Tabla 17. Indicadores por actor para el intercambio de recursos económicos	105
Tabla 18. Indicadores por actor para el intercambio de recursos legales	111
Tabla 19. Indicadores por actor de la red global.....	117
Tabla 20. Estructura de poder de intercambio de la red	125
Tabla 21. Modalidades de interacción de la red	126
Tabla 22. Clasificación de la red.....	127
Tabla 23. Matriz de adyacencia global ponderada de relaciones.....	160
Tabla 24. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red global	161
Tabla 25. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación red global	161
Tabla 26. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos cognitivos.....	162
Tabla 27. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos cognitivos	163
Tabla 28. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos cognitivos	163
Tabla 29. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos políticos	164
Tabla 30. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos políticos	165
Tabla 31. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos políticos	165
Tabla 32. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos económicos	166
Tabla 33. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos económicos.....	167
Tabla 34. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos económicos.....	167
Tabla 35. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos legales	168
Tabla 36. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos legales.....	169
Tabla 37. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos legales.....	169
Tabla 38. Estadísticas descriptivas Vocales de Control reconocidos por año	170
Tabla 39. Calificación de facultades normativas de los Vocales de Control.....	170

Lista de graficas

Gráfica 1. Edad de los Vocales de Control de Bogotá D.C.	91
Gráfica 2. Estrato Socioeconómico de los Vocales de Control de Bogotá D.C.	91
Gráfica 3. Nivel Educativo de los Vocales de Control de Bogotá D.C.	92
Gráfica 4. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos cognitivos)	95
Gráfica 5. Centralidad de grado de intermediación (recursos cognitivos).....	96
Gráfica 6. Poder de Bonacich (recursos cognitivos).....	97
Gráfica 7. Sociograma (recursos cognitivos).....	98
Gráfica 8. Dendrograma de similitud entre actores (recursos cognitivos).....	99
Gráfica 9. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos políticos)	101
Gráfica 10. Centralidad de grado de intermediación (recursos políticos)	102
Gráfica 11. Poder de Bonacich (recursos políticos).....	103
Gráfica 12. Sociograma (recursos políticos).....	104
Gráfica 13. Dendrograma de similitud entre actores (recursos políticos)	105
Gráfica 14. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos económicos)	107
Gráfica 15. Centralidad de grado de intermediación (recursos económicos)	108
Gráfica 16. Poder de Bonacich (recursos económicos)	109
Gráfica 17. Sociograma (recursos económicos)	110
Gráfica 18. Dendrograma de similitud entre actores (recursos económicos)	111
Gráfica 19. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos legales)	113
Gráfica 20. Centralidad de grado de intermediación (recursos legales)	114
Gráfica 21. Poder de Bonacich (recursos legales)	115
Gráfica 22. Sociograma (recursos legales)	116
Gráfica 23. Dendrograma de similitud entre actores (recursos legales)	117
Gráfica 24. Centralidad de grado de entrada y salida (red global)	120
Gráfica 25. Centralidad de grado de intermediación (red global)	121
Gráfica 26. Poder de Bonacich (red global).....	122
Gráfica 27. Sociograma (red global).....	123
Gráfica 28. Dendrograma de similitud entre actores (red global)	124

Introducción

La Corte Constitucional de Colombia define los servicios públicos domiciliarios como “aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”¹.

Los servicios públicos domiciliarios impactan directamente la calidad de vida de las personas, permiten facilitar tareas de la vida cotidiana y contribuyen al desarrollo económico del país. La prestación de estos servicios se da en el contexto de un Estado social de derecho que al mismo tiempo coexiste en un esquema económico capitalista, en el cual participan actores públicos y privados con estímulos distintos, que hacen complejo su relacionamiento.

Actualmente, la prestación de estos servicios se enmarca en los términos del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia en el cual el Estado asume roles de prestador, regulador, controlador y vigilante y los particulares, además de ser usuarios, pueden ser prestadores directos o indirectos.

El Estado además de ser prestador del servicio en varios municipios del territorio nacional, en los cuales no existen suficientes estímulos económicos y/o políticos para que los particulares presten el servicio, tiene una estructura organizacional conformada por distintas entidades públicas para ejercer sus competencias como garante de la prestación y en materia de regulación, vigilancia y control.

En consonancia con lo anterior, Colombia en su Constitución se define como un Estado social de derecho, democrático y participativo, lo cual generó como consecuencia fundamental un nuevo papel ciudadano, otorgándole competencias para ejercer control social sobre las acciones del Estado. Fundamentado en ello, para el caso específico de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 dispuso mecanismos para que los ciudadanos ejercieran control social sobre la prestación de estos servicios esenciales

¹ Sentencia T-578 de 1992

implicando la concurrencia y participación de múltiples actores con diferentes competencias y recursos.

Entre los actores determinados en el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios que configuran el control social podemos resaltar los usuarios del servicio que pueden conformar Comités de Desarrollo y Control Social –CDCS-; CDCS que eligen Vocales de Control y presentan sugerencias para el mejoramiento del servicio; los Vocales de Control que pueden atender consultas y ser miembros de juntas directivas de empresas prestadoras oficiales (en caso de ser escogidos por el alcalde municipal); la Superintendencia de Servicios Públicos para apoyar la labor de los CDCS y la participación de la comunidad; las Alcaldías municipales y distritales, para reconocer y llevar un registro actualizado de los CDCS, así como colaborar en la capacitación y asesoría de los mismos; las Gobernaciones para coordinar y promover la participación de la población en la constitución de CDCS; las Personerías Municipales para asesorar a los Usuarios, facilitar la interacción de éstos con los prestadores y vigilar el desarrollo del contrato de servicios públicos; y las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios -ESP-, que como objetos de control social deben reconocer los CDCS y los Vocales que los representan, atender sus consultas y aportar información.

Además de los mencionados, se suman otros actores públicos y privados que tienen competencias expresas en la normatividad vigente relacionada con el ejercicio de la participación ciudadana, denotando que el control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios configura una red conformada por un conjunto de actores públicos y privados, y las relaciones de intercambio de recursos entre ellos.

A manera informativa y para contextualizar la importancia del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, solamente en Bogotá D.C. según el Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios -SUI-, administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, existen más 4.5 millones de suscriptores de estos servicios que facturan cerca de 4.8 billones de pesos colombianos anuales. Durante el último año los usuarios de Bogotá D.C. presentaron alrededor de 950 mil reclamaciones a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de las

cuales 19 mil fueron revisadas en segunda instancia (recursos de apelación) por la Superintendencia, fallando 11 mil a favor de los usuarios (59%). La mayor parte de estas reclamaciones corresponden a los servicios de Acueducto y Alcantarillado (55%), seguido por Energía Eléctrica (26%), Gas Natural (14.3%) y Aseo (4.7%). Las causas principales de reclamación están asociadas a problemas de facturación con una participación del 97%, el 3% restante se divide en problemas instalación y prestación del servicio.

En Bogotá D.C. según la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han reconocido 193 Vocales de Control desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, sin embargo, al validar y depurar los registros (eliminación de fallecidos y de aquellos que han cambiado de departamento de domicilio) se encuentran reconocidos legalmente 160, de los cuales solo 99 (61.8%) se encuentran activos ejerciendo sus funciones de control social, cantidad muy baja en razón al número de suscriptores de servicios públicos (1 Vocal por cada 45 mil suscriptores).

Esta investigación pretende analizar la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., desde una perspectiva institucional centrada en los actores y el enfoque de redes de política pública, con el *objetivo general* de entender su contexto y propiedades estructurales, de tal manera que pueda ser tipificada bajo las premisas teorías y sugerir posibles implicaciones en el cambio potencial de políticas relacionadas.

Existen trabajos académicos que estudian los actores y sus relaciones mediante el enfoque de redes de actores en la implementación de las políticas públicas en Colombia. Sin embargo, no existen investigaciones rigurosas desde ese enfoque para el control social de los servicios públicos domiciliarios y, por lo tanto, este documento constituye un aporte interesante para el sector de los servicios públicos domiciliarios y el control social ciudadano de los mismos.

Una primera hipótesis de esta investigación radica en que la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., se comporta en términos de Adam & Kriesi (2010) como una *red de negociación simétrica*, caracterizada por una modalidad de interacción de relaciones predominantes de

trueque/negociación y una distribución de poder altamente fragmentada, lo cual implica un potencial moderado - alto de cambio gradual de políticas; que en palabras con Hall (1993), equivale a un potencial de cambio de segundo orden que reemplaza gradualmente un instrumento de políticas por otro; y en léxico de Héritier & Knill (2001), un potencial de cambio de grado medio que mezcla elementos de políticas viejos y nuevos.

En palabras menos técnicas, por cuenta de la variedad y numerosidad de actores que intervienen en la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios (cada uno poseedor de diferentes recursos, posiciones, relaciones e intereses dentro de la red), estos se ven forzados a establecer relaciones de trueque/negociación para permanecer o mejorar su posición dentro de la red. Sin embargo, estas relaciones se restringen a unas reglas de juego (instituciones) que limitan el acceso a la red, la discrecionalidad y las competencias de cada actor, generando una fragmentación del poder en función de los recursos que posee cada actor y los intercambios generados. Esta combinación entre relaciones de trueque/negociación y alta fragmentación del poder permite un cambio moderado de las políticas públicas relacionadas.

Una segunda hipótesis de esta investigación consiste en que, para el caso de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., no existen los atributos mínimos que permiten reconocer un ejercicio eficiente del control social determinados por Cunill Grau (2009), por cuanto no existe una *autonomía social* del controlador (Vocales de Control) entendido como un control social externo y no condicionado a la administración pública o a cualquier poder público que interpele, debido a que estos “controladores” no poseen los recursos suficientes para negociar y mantener o mejorar sus posiciones en la red y hacer efectivo el ejercicio del control social.

Para comprobar esto, se determinaron los siguientes *objetivos específicos*, que guían el proceso metodológico investigativo:

- *Identificar los actores, recursos e interacciones* de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

- *Describir el contexto estructural de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entendido como las instituciones formales que delimitan la interacción de sus actores.*
- *Identificar las propiedades estructurales de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.*
- *Tipificar la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.*
- *Determinar las implicaciones de la tipificación de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliario en el cambio potencial de políticas relacionadas.*

Atendiendo las sugerencias metodológicas de Dowding (1995), Marsh D. (1998), Thatcher (1998), Knoke y Chermak (2005) y Adam & Kriesi (2010), entre otros, esta investigación utilizó un mixtura de elementos cuantitativos y cualitativos de análisis, así como una combinación de teorías aportadas por las diferentes escuelas del enfoque de redes.

Para definir el análisis del contexto estructural de la red se utilizó la clasificación de reglas del *análisis del desarrollo institucional* de Ostrom (2005) con el fin de visibilizar el vínculo existente entre cada una de ellas y la realidad que estructuran.

En cuanto a la identificación de *los actores, recursos e interacciones* se utilizó la clasificación de recursos propuesta Dente y Subirats (2014) y se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los Vocales de Control Social, en las cuales estos calificaron la intensidad del intercambio de cada recurso mediante el método de evaluaciones sumarias.

Una vez aplicadas las entrevistas, se configuró una matriz de adyacencia ponderada de relaciones entre actores por cada recurso analizado, las cuales fueron utilizadas para estimar indicadores propios del *análisis de redes sociales* adoptados por la escuela del análisis formal de redes de política pública, para conocer los atributos estructurales de la red.

Posteriormente se adoptó la propuesta de Adam & Kriesi (2010) para tipificar la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y finalmente determinar las implicaciones de esta tipificación en el cambio potencial de las políticas relacionadas.

La estructura de esta investigación se divide en capítulos así:

En el capítulo 1 se aborda el marco conceptual que aborda los conceptos de servicio público domiciliario y control social ciudadano para luego integrar estos dos conceptos en una propuesta conceptual del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.

En el capítulo 2 se desarrolla el marco legal del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios abordando las competencias y facultades normativas de los diferentes actores asociados y los mecanismos jurídicos para el ejercicio del control social en este campo.

Veremos en el capítulo 3 el marco teórico de la investigación bajo el enfoque de redes de política pública, sus antecedentes, escuelas, tipologías e implicaciones en el potencial de cambio de las políticas asociadas y otras teorías complementarias que fortalecen el análisis de la red de control social ciudadano de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, el capítulo 4 presenta el marco metodológico de la investigación en el cual se determina el nivel de análisis y los elementos seleccionados de las diferentes teorías y metodologías cuantitativas y cualitativas de análisis.

Ya en el capítulo 5 se desarrolla el estudio de caso denominado “análisis de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. conforme a la metodología establecida en el capítulo anterior.

Finalmente, el capítulo 6 presenta las conclusiones del estudio de caso en los diferentes niveles de análisis respondiendo a cada uno de los objetivos de esta investigación.

Capítulo 1

Marco conceptual: el concepto de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios

Control social y servicio público son conceptos ambiguos muy utilizados en disciplinas como la sociología, el derecho, la teoría política y la economía, llegando hasta teorías de la administración y la gestión pública. A continuación, se presenta una aproximación conceptual de aquellos conceptos y una posible integración de estos como marco conceptual de la investigación.

Control social ciudadano

El control social es un término polisémico, amplio, genérico e impreciso que, a lo largo del tiempo, en el uso que se ha hecho del mismo, ha presentado diversos cambios que implican variadas perspectivas. Como lo advierte Olmo (2005):

“En su sentido genuino el concepto de control social es historiográficamente amorfo. Lo es cuando vamos más atrás de los modelos modernos de sociedad de clases y en cierto sentido incluso al sobrepasar el tiempo del paradigma demoliberal que ha acabado dominando el campo de las ideologías políticas en la modernidad tardía. Y aunque es cierto que esto mismo ocurre con otros tantos conceptos sociológicos (como el de diferenciación social o el de capital social), en el caso que nos ocupa la falta de precisión no es tautológica porque su desdibujamiento deviene de la propia historia del concepto y las teorías sociológicas y filosóficas que, más que definirlo, lo han aplicado durante el siglo XX”.

Sumner (1996) señalaba que el concepto de control social es muy indiferenciado, ya que cualquier asociación puede ser vista como una agencia de control social dentro del sistema social, y de esta forma, el concepto podría referirse tanto al intervencionismo de un estado benefactor o a una forma totalizante de represión estatal que invade todos los rincones de la sociedad (Sanna, 2013).

Para Antillano (2010), el concepto de control social ha cambiado su uso, desde su aparición en la temprana sociología americana como intento por responder al problema de la organización social de modo plural y democrático bajo la escuela de Chicago, pasando luego por su recepción tecnocrática en las formulaciones funcionalistas del Estado de bienestar, para después convertirse en materia de contestación en el contexto de la crisis cultural y política de los años sesenta, hasta su actual recuperación en el interior de la nueva retórica de la seguridad.

Así mismo Bergalli (2003) al referirse al concepto de control social afirma que esta “expresión se aplica constante y repetidamente, sin mayor precisión ni aclaración, pues se entiende como plenamente aceptada”, además advierte que “la expresión control social ha sido objeto de un uso vinculado a propuestas teóricas diferentes lo que, a su vez, también ha generado su empleo arbitrario”.

Pero además del carácter polisémico del concepto, como lo afirman Morales & Núñez (2012): “tal circunstancia produce múltiples y contradictorios efectos prácticos, según la manera en que se enfoque el problema, y muy especialmente cuando se intenta buscar respuestas sobre el cómo, con qué, sobre qué, y quiénes son los actores habilitados para ejercitar el control social”.

Aunque el control social ha sido identificado desde los discursos de la administración pública como una forma de participación, por medio de la cual los ciudadanos ejercen una función crítica de observación y vigilancia sobre el comportamiento y la responsabilidad de los agentes públicos en el manejo de los recursos públicos (Cunill Grau, 2000), otros términos ha sido utilizados para referirse a las acciones que desde la sociedad se organizan y articulan para vigilar el accionar de los burócratas: participación ciudadana, veeduría ciudadana, auditoría ciudadana, vigilancia ciudadana, control ciudadano, entre otros, dificultando aún su conceptualización.

Como lo advierte Urrego Tovar (2016): “esta ambigüedad radica en que al denominarlo como “social”, el control puede fácilmente tornarse difuso y por tanto es fácil confundirlo con asuntos como la autorregulación que puede ejercer la sociedad sobre sí

misma o como mecanismo para prevenir la *desviación social*², diluyendo el énfasis en el cuidado de lo público como eje central de la participación ciudadana”.

Propuestas como la Schedler (1999) reducen el concepto a la obligación de los políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, y la capacidad de sanción, aunque admite que a estos objetivos deben añadirse otros. Ackerman (2004) agrega la receptividad como la noción que refiere a la capacidad de funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos.

Una definición de control social más transigente es la propuesta de Morales, Núñez, & Delfín (2006): “aquellas acciones formales e informales ejercidas por la ciudadanía, no sólo en el plano electoral sobre los representantes políticos, sino también sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos o ejecutan los presupuestos públicos”.

En la literatura latinoamericana, se pueden resaltar las consideraciones de Nuria Cunill Grau. Para ella, el control social implica “interferir en la manera en que el poder es ejercido” (Cunill Grau, 2000), o en una definición más precisa “el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aportar a la construcción de ciudadanía” (Cunill Grau, 2009, pág. 1). Así definido, el control social corresponde a “aquel tipo de participación ciudadana que expresa activamente la voluntad de la sociedad de ejercitar en forma directa su función de crítica y control sobre el Estado” (Cunill Grau, 2009, pág. 1).

De tal manera que el control social para Cunill Grau (2009), no es sinónimo de participación ciudadana, sino una forma de ella, apartándose de definiciones como las de Schedler (1999) y Ackerman (2004), y resaltando al menos tres atributos que permiten distinguirlo: 1) es *intrínsecamente político*: por cuanto “se traduce en una disputa por lo público – sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados – , teniendo en

² Entendida como una conducta que viola normas y expectativas de cualquier sistema social o modo de dominación y ante la cual éste reacciona con un dispositivo de control específico.

vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía” (pág. 1), siendo determinante la institucionalización del control social como un derecho ciudadano dotado de mecanismos u órganos de acceso a la información y de poderes para la incidencia y la exigibilidad; 2) supone *autonomía social*: “en tanto expresa la función de crítica y regulación de la sociedad sobre el Estado” (pág. 6), generándose un control social externo y no condicionado a la administración pública o a cualquier poder público que interpele; y c) un *abordaje integral* que “involucra todo el ciclo de las políticas (formulación, ejecución y evaluación), lo que supone un ejercicio de control *ex post* (o sea, cuando se ejerce sobre los resultados de las acciones públicas: lo que se hace) y *ex ante* (cuando el control social se ejerce sobre lo que los agentes públicos deciden hacer, sobre todo cuando se expresa a través de órganos ad hoc) (pág. 6).

Para efectos de esta investigación se adoptan los fundamentos de Cunill Grau sobre el concepto de control social, que además de ser concebidos en el ámbito latinoamericano, lo diferencian claramente de otras formas de participación y exponen los atributos necesarios para que se consolide de carácter eficiente.

Servicio público domiciliario

Para establecer la noción de servicios públicos domiciliarios es necesario partir del concepto de servicio público, y a pesar que este último no tiene una definición universal ni una historia lineal (López, 2012), así como su carácter polisémico, es posible atribuirles en gran medida nuestras concepciones sobre servicio público a los franceses (Maldonado Gómez, 2010).

Como lo advierte Maldonado Gómez (2010) la revolución francesa “produjo un gran cambio ideológico en torno a la concepción del hombre como sujeto de derecho y libertades; con ella surgieron novedosas ideas que generaron la noción del servicio público. (...) la concepción de servicio público surgió del paso del Estado gendarme (*laisser faire, laisser passer*) a un Estado providencia, donde las funciones propias del Estado gendarme se extendieron a otros asuntos, como la educación, la salud, entre otros”.

Entre los primeros pensadores franceses del concepto de servicio público se encuentran Léon Duguit, Gaston Jèze, Roger Bonnard y Louis Rolland (Montaña Plata, 2005, págs. 141-147).

Léon Duguit definió el servicio público como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante” (Duguit, 1927). Louis Rolland agrega a lo anterior principios como la continuidad, adaptabilidad e igualdad. Por su parte, André De Laubadere introduce la neutralidad, y Maurice Hauriou moralidad y gratuidad (Maldonado Gómez, 2010; Montaña Plata, 2005).

Sin embargo, la crisis del Estado provincia permitió reevaluar esa noción clásica del servicio público asentada en el postulado de que el mismo debía ser provisto necesariamente por la administración pública. En tal tesitura, encontramos concepciones de autores que reconocen la facultad de los privados para prestar servicios públicos; convirtiéndose en un nuevo postulado de la noción de servicio público.

Así las cosas, Sarria (1968) concibe el servicio público como “toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según la ordenación del derecho público, bien sea que su prestación está a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”.

Marienhoff (1982), por su parte entiende por servicio público como “toda actividad de la administración pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer las necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera control de la autoridad estatal” (pág. 18).

Para Otto Mayer citado en Suárez Tamayo (2009), el servicio público es “todo aquel que busca satisfacer necesidades de carácter colectivo, donde el Estado tiene un poder de dirección sobre dicha actividad, ya sea prestándolos él mismo u otorgándolos en

concesión a los particulares para que sean prestados por ellos pero bajo las mismas garantías que ofrece el Estado cuando es él quien asume la prestación”.

Puede percibirse, en estas últimas definiciones de servicio público, un elemento caracterizador y determinante: la satisfacción de un interés general. En tal tesitura, como lo advierte Araque García (2018), “el elemento «público» del concepto «servicio público» se ha de entender, no por razón de quien presta el servicio (concepto orgánico o formal), sino de su destinatario, es decir, a quien tal servicio se dirige, siendo éste no otro más que el servicio para el público”.

En Colombia, el servicio público ha sido definido por dos normas legales; el Código Sustantivo del Trabajo y el Estatuto de Contratación Pública (Ley 80 de 1993). El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 430 presenta una definición de servicio público inspirada en Gaston Jèze, la cual señala que: “se considera servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”. Por su parte, la Ley 80, en el numeral 3 de su artículo 2, define los servicios públicos como aquellos “que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia en su artículo 365, aclara que:

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia No. T-578 del 3 de noviembre de 1992, citando al tratadista Marienhoff (1988, pág. 27), afirma que:

“(...) el servicio público no es simplemente un "concepto" jurídico; es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico”.

El carácter polisémico del servicio público se traslada al concepto de “servicio público domiciliario”, por tanto, resulta necesario dársele el sentido que el constituyente y el legislador, dentro de los elementos que proporcionan, quiera darle, mientras no exista una definición constitucional o legal clara y de carácter general.

Siguiendo esta línea, la Corte Constitucional, en Sentencia T-578 de 1992, señaló que los servicios públicos domiciliarios son “(...) una categoría especial de los servicios públicos, los llamados ‘domiciliarios’, que son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”.

Posteriormente el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, otorga a los servicios públicos domiciliarios un carácter de servicio público esencial, y si bien no presenta una definición precisa del término, sí lo delimita, haciendo una relación taxativa de los mismos, a saber: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

Considerando lo anterior y para evitar el carácter polisémico del concepto, en este documento se entenderá por servicio público domiciliario la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija

pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, calificados como esenciales en el marco jurídico colombiano.

El control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios

Poveda (2003) citado por Osorio (2016), se suscribe a un control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en el sentido economicista al definirlo como “un mecanismo necesario para lograr el equilibrio frente al posible abuso de los monopolios privados o público” (pág. 72), por cuanto la tarifa es el “motivo económico de control, (...) para evitar sobrecostos e impactos tarifarios indeseables, el cliente se verá en la necesidad de mantener comunicación con el prestador de servicios con el fin de dar cuenta de los daños o anomalías que se detecten (pág. 73).

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2017) propone una definición similar a la de Poveda (2003), considerando el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios como un “mecanismo de “pesos y contrapesos” que requiere una sociedad democrática, para evitar posiciones dominantes, abusivas, ineficientes, costosas etc., por parte de los prestadores, razón por la cual a los usuarios se les debe dotar de instrumentos de incidencia real y proactiva frente a la gestión de recursos por parte de dichos prestadores”.

Buitrago y Valencia (2007), a partir del *modelo de salida, voz y lealtad* propuesto Albert Hirschman, le da al control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios un concepto más amplio, por cuanto reconoce que los usuarios pueden ejercer control social de manera legal bien sea, cambiando o manteniendo el prestador del servicio (*salida* o *lealtad*), ejerciendo mecanismos de participación para ser escuchados (*voz*), e incluso acudir a soluciones ilegales como obtener el servicio de forma fraudulenta. Así las cosas “la ilegalidad es una forma de control social ante la mala o costosa prestación del servicio” (Buitrago & Valencia, 2007, págs. 36-37).

Otra definición más integral del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios es la de Osorio (2016), quien lo define como:

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

Es importante aclarar que no existe una definición del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en el marco jurídico colombiano, sin embargo el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, determina la obligación de que en todos los municipios existan “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”, compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos domiciliarios, representados por Vocales de Control elegidos por decisión mayoritaria. Posteriormente, el Decreto 1429 de 1995, reglamenta el control social de los servicios públicos domiciliarios delimitando la conformación, funcionamiento, prohibiciones y formas de interacción de los Comités de Desarrollo y Control Social.

Ahora bien, para efectos de esta investigación se propone edificar la noción del “control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios” a partir de la tesis de “control social ciudadano” de Cunill Grau (2009) y la definición de “servicio público domiciliario” determinado por la Corte Constitucional, en Sentencia T-578 de 1992. En tal tesitura, el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, se puede entender como: un ejercicio de participación ciudadana materializado a partir de acciones

y prácticas autónomas de la sociedad con el fin de ejercer en forma directa una función de crítica y control sobre los servicios públicos domiciliarios, a saber: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; entendidos como esenciales en el marco jurídico colombiano.

Capítulo 2

Marco legal de la investigación: actores, competencias y mecanismos del control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios

Varios artículos de la Constitución Política de Colombia fundamentan el ejercicio del control de la ciudadanía sobre la gestión pública, o sobre personas o entidades que desarrollan actividades que afectan a la comunidad, buscando con ello eficiencia y transparencia en la gestión de las actividades a cargo del Estado o de particulares.

En su artículo 40, por ejemplo, habla del derecho que tiene todo ciudadano para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; y el artículo 270 establece que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

De manera precisa, y en relación con los servicios públicos domiciliarios, el artículo 78 dice que el “Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen”. Así mismo, el artículo 369 determina que “la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios”.

El Título V, Capítulo I de la Ley 142 de 1994 regula lo relacionado con el control social de los Servicios Públicos Domiciliarios. Dicho capítulo, en especial el artículo 62, se concibe como el desarrollo legislativo del artículo 369 constitucional que ordena a la ley reglamentar lo relacionado, entre otras cosas, con las formas de participación de los usuarios.

Si bien el Título V, Capítulo I de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, establece disposiciones sobre el control social a lo público, en su artículo 61 menciona que “en materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicionen y/o modifiquen”.

Competencias legales de los actores relacionados con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios

En seguida se detallan las competencias legales relacionadas con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios de cada uno de los actores identificados en la revisión jurídica y documental.³

Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

El artículo 62 de la Ley 142 de 1994 señala la obligación de que en todos los municipios existan Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de estos servicios.

Para conformar un Comité de Desarrollo y Control Social, se requiere un número mínimo de miembros, que resulta de dividir la población del respectivo municipio o distrito por diez mil (10.000), pero no podrá ser inferior a cincuenta, además aclara que para el Distrito Capital el número mínimo es de doscientos usuarios.

Cada Comité de Desarrollo y Control Social deberá elegir su Junta Directiva, la cual estará integrada por: un Vocal de Control, quien la presidirá, un Secretario, un Tesorero, un Fiscal, y un número de miembros no mayor de cinco (5) según lo establezca su reglamento. La elección de los miembros de la junta directiva, con excepción del Vocal de Control, se realiza por el sistema de cociente electoral a través de planchas en las cuales deben aparecer los candidatos en el siguiente orden: Secretario, Tesorero, Fiscal y el número impar de miembros que corresponda. El Vocal de Control será elegido mediante decisión mayoritaria del comité en pleno, quien actuará como su representante ante las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y las entidades territoriales correspondientes y ante las autoridades nacionales, en lo que tiene que ver con la vigilancia de la gestión y la fiscalización de dichos servicios.

³ En la Tabla 13 se presenta un cuadro resumen de la tipología de actores, roles y competencias en la red de servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., objeto de investigación.

El periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos (2) años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. Sin embargo, la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos en Concepto SSPD OJ 2004-419 frente a situación aclara que un Vocal de Control elegido después de la entrada en vigencia de la Ley 689 de 2001 ejercerá sus funciones por el periodo de dos años, “término a partir del cual el vocal en funciones deberá reunir al Comité de Control Social para efectos de realizar una nueva elección de miembros y entre tanto podrá continuar cumpliendo sus funciones”.(Subraya fuera del texto).

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

La misma Ley en su artículo 64 señala las funciones del Vocal de Control. Estos deben informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, colaborando a la protección de los primeros y en el cumplimiento de los segundos. También, deben recibir y evaluar informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, que sean de competencia de cada una de ellas. A su vez, deberán dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que plantee en el

comité cualquiera de sus miembros; así como rendir a este informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones y preparar las acciones que sean necesarias.

Facultades adicionales a los Comités de Desarrollo y Control Social fueron establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1429 de 1995, entre ellas: la posibilidad que tienen de solicitar la modificación o reforma en primera instancia ante los comités de estratificación y en segunda instancia ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de las decisiones que se adopten en materia de estratificación; así como la competencia para solicitar al personero municipal la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales a las entidades que presten Servicios Públicos Domiciliarios en el territorio de su competencia, por las infracciones a la Ley 142 de 1994 o por violación a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios. Sin embargo, esta última facultad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-599 de 1996.

Así mismo, se destaca el artículo 12 del Decreto 1429 de 1995 que señala que el Vocal de Control deberá ser miembro de las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal o del Comité de estratificación local, cuando sea asignado por el alcalde. Se puede advertir como falencia, que esta medida de participación no se aplica a las empresas privadas de servicios públicos domiciliarios, toda vez que éstas a pesar de tener dicho carácter, prestan servicios públicos esenciales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017). En terminos de Araque García (2018), esta situación estaría basada en un concepto orgánico o formal de servicio público, de quien presta el servicio, sin tener en cuenta su destinatario, es decir, a quien tal servicio se dirige.

Alcaldías Municipales

El artículo 62 de la Ley 142 de 1994, también señala la obligación que tienen los alcaldes de cada municipio o distrito de velar por la conformación de los comités y les impone un plazo de tres meses contados a partir de la vigencia de dicha ley para garantizar que exista en su municipio, por lo menos, un comité.

El mismo artículo dispone que es deber de las autoridades municipales y de las empresas de servicios públicos domiciliarios reconocer los Comités de Desarrollo y Control Social, para lo cual deberá verificar, entre otras cosas, que un mismo usuario, suscriptor o suscriptor potencial no pertenezca a más de un Comité de un mismo servicio público domiciliario. En los municipios en que las prestadoras de servicios públicos atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios, podrá constituirse un solo comité de desarrollo y control social para todos los servicios.

Por otro lado, el artículo 65 de la misma ley advierte que las autoridades municipales deberán realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación. Así mismo, señala que, en coordinación con la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités.

El Decreto 1429 de 1995, en su artículo 15 señala además las siguientes obligaciones de los alcaldes con los Comités de Desarrollo y Control Social:

“(…) Llevar un registro actualizado de los Comités de Desarrollo y Control Social que sean reconocidos e inscritos por la alcaldía municipal, así como de los respectivos Vocales de Control, y (...) escoger entre los Vocales de Control de los Comités de Desarrollo y Control Social del respectivo servicio, registrados ante la alcaldía, aquellos Vocales que conformarán la tercera parte de los miembros de la Junta Directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal. La escogencia deberá ser comunicada por escrito a los respectivos Vocales de Control”.

Gobernaciones

El artículo 65 de la Ley 142 de 1994, menciona que los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio. Así mismo, señala que en coordinación con los Municipios

y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán “asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités”.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El mismo artículo reza que la Superintendencia “tendrá a su cargo el diseño y la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios”. Además, deberá “proporcionar a las autoridades territoriales, el apoyo técnico necesario, la tecnología, la capacitación, la orientación y los elementos de difusión necesarios para la promoción de la participación de la comunidad”.

Por otro lado, el Decreto 990 de 2002, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en su artículo 5 numeral 2 establece entre sus funciones:

“(…) Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los Comités Municipales de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios y sancionar sus violaciones, (...) conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos emitidos por el personero municipal, mediante los cuales decidan la constitución de los Comités de Desarrollo y Control Social y las elecciones de sus juntas directivas. (...) coordinar con los departamentos y municipios la capacitación de los vocales de control, dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los Comités de Desarrollo y Control Social”.

El mismo Decreto en su artículo 18 delega en la Dirección General Territorial de la Superintendencia, las funciones de:

“(…) Diseñar y supervisar la puesta en funcionamiento del sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios y (...) coordinar con los departamentos y municipios la capacitación de los vocales de control, dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización y contar con la información necesaria para representar a los Comités de Desarrollo y Control Social”.

Frente a la función de la Dirección General de diseñar y supervisar la puesta en funcionamiento del sistema de vigilancia y control para apoyar las tareas de los Comités, la Superintendencia emitió la Resolución SSPD - 20141300041115 de 2014, que determina los lineamientos frente a la información, participación, acceso y disponibilidad del sistema.

Por último, en su artículo 20, el Decreto 990 de 2002 dispone que las Direcciones Territoriales de la Superintendencia, deberán:

“(…) Conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos emitidos por el personero municipal, mediante los cuales decida la constitución de los Comités de Desarrollo y Control Social y las elecciones de sus juntas directivas. (...) asegurar la capacitación de los vocales de control, dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización y contar con la información necesaria para representar a los Comités de Desarrollo y Control Social e (...) implantar y poner en funcionamiento el sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios”.

Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios

Son las empresas prestadoras el principal objetivo de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, sin embargo, en el marco de la Ley 142 de 1994, sus obligaciones taxativas frente a los Comités de Desarrollo y Control Social se reducen únicamente a reconocerlos (artículo 62) y a responder las solicitudes de los Vocales de

Control (artículo 64.4), siendo esta última un derecho de cualquier usuario del servicio sin necesidad de ostentar la calidad de Vocal de Control.

La misma Ley 142 de 1994 en su capítulo VII, establece una serie de disposiciones relacionadas con la defensa de los usuarios, entre ellas el deber de las empresas prestadoras de constituir una "Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos" y contestar las peticiones, quejas y recursos de los usuarios. Estas disposiciones devienen incluso de tiempo atrás desde la expedición del Decreto 1842 de 1991, por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Comisiones de Regulación

A pesar que en el Decreto 1429 de 1995, en su artículo 20, señala que: las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos hacen parte de las instituciones encargadas de coordinar e integrarán sus esfuerzos y recursos humanos y presupuestales con el propósito de cumplir de forma eficiente, integral y efectiva las funciones que la Ley 142 de 1994 les asignó en materia de participación comunitaria; al remitirse a esta última solo se encuentra taxativamente la siguiente función de las comisiones con relación al ciudadanía:

“(...) Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario”.

Procuraduría General de la Nación

El Decreto Ley 262 de 2000, por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones, en los artículos 24, 75 y 76, delega correspondientemente a las Procuradurías Delegadas, Procuradurías Regionales y Procuradurías Distritales y Provinciales, las funciones de “(...) velar por la

eficiente prestación de los servicios públicos y (...) velar por la defensa de los derechos del consumidor y usuarios de los servicios públicos domiciliarios”.

Defensoría del Pueblo

El Decreto 25 de 2014 por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en su artículo 5 menciona las siguientes funciones delegadas al despacho del Defensor del Pueblo, que guardan relación con el control social a los servicios públicos domiciliarios:

“(...) Ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, cuando aquellas lo demanden y (...) ser mediador entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellas lo demanden, en defensa de los derechos que se presuman violados.”

Personerías Municipales

El artículo 178 de la Ley 136 de 1994, le asigna a las Personerías Municipales entre otras las siguientes relacionadas con el ejercicio del control social ciudadano:

“(...) Orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”, (...) defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades y (...) velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley”.

Contraloría General de la República

El Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, en su artículo 57, delega a la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, las siguientes funciones relacionadas con el control social ciudadano:

“(...) Organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal, (...) promover investigaciones orientadas a identificar o generar políticas públicas alrededor de la participación ciudadana en el ejercicio de la vigilancia fiscal, (...) gestionar programas de capacitación para los ciudadanos interesados en las metodologías y en las técnicas de participación y vigilancia de la gestión pública con consideración de los recursos que para el efecto destine la Contraloría General de la República y si es el caso, a través de programas conjuntos con organizaciones públicas, privadas, nacionales o internacionales. (...) difundir los resultados del seguimiento al uso de los recursos estatales destinados a la participación ciudadana y a los programas de emergencia y desastres, (...) gestionar recursos internacionales para la formación y la participación ciudadana en el apoyo a la vigilancia fiscal en coordinación con las dependencias competentes en el tema de cooperación internacional y (...) promover espacios de deliberación pública alrededor de las experiencias de participación ciudadana en el control fiscal y difundir las experiencias exitosas desarrolladas en el país”.

Contralorías departamentales, distritales y municipales

Conforme al artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, los “contralores departamentales, distritales y municipales “ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República”.

Para el caso del Distrito Capital de Colombia, el Acuerdo 658 de 2016, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones, se atribuye, en el artículo 5, la función general de “promover la participación ciudadana y el control social en los procesos de control y vigilancia fiscal”.

En esa línea, en el artículo 30 del mismo Acuerdo, delega en la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local la ejecución “de manera transversal a todos los sectores de fiscalización, las políticas orientadas a propiciar la participación ciudadana y el ejercicio del control social, ejerciendo las siguientes funciones:

“(…) Dirigir y promover el ejercicio del control social en todas las Localidades de la ciudad, en materia de promoción y gestión de los procesos de participación de las comunidades y los ciudadanos, (...) diseñar y presentar ante las distintas instancias de la Contraloría de Bogotá D.C. las estrategias encaminadas a propiciar (...) el ejercicio de la participación ciudadana y el control social, (...) diseñar, difundir y dirigir las políticas y estrategias de promoción de la participación ciudadana y de los ciudadanos en las Localidades, para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal y la promoción de los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen, (...) organizar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal, (...), promover un especial seguimiento, con el apoyo de las direcciones de fiscalización, a los recursos públicos distritales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres”.

Así mismo, en su artículo 31 dispone que la Subdirección de Gestión Local, deberá entre otras:

“(…) Ejercer labores de control social en todas las Localidades de la ciudad, en materia de promoción y gestión de los procesos de participación de las comunidades y los ciudadanos, (...) efectuar el seguimiento de las quejas y

denuncias derivadas de las acciones ciudadanas, de acuerdo con la información que suministren sobre el particular las dependencias competentes (...) y desarrollar programas de formación, promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal”.

Ministerio de Minas y Energía

Según el Decreto 381 de 2012, entre las funciones del Ministerio de Minas y Energía, establecidas en el artículo 2, se encuentra la de “divulgar las políticas, planes y programas del sector”, así mismo, en el artículo 6, delega en la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales las siguientes:

“(...) Coordinar la interrelación del sector minero energético con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo, (...) fomentar el desarrollo de estrategias para el mejoramiento de las relaciones entre el sector minero energético, el Estado y la sociedad civil, (...) colaborar con la autoridad competente en la solución de conflictos y la formulación de estrategias de diálogo y concertación con las comunidades, en el desarrollo de las actividades del sector minero energético, (...) evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana diseñados por el Ministerio, y el funcionamiento del Grupo de Participación Ciudadana, acorde con las normas que reglamentan la materia”.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Decreto 3571 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el artículo 13, delega a la Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre otras, la función de “desarrollar estrategias de generación y promoción del flujo eficiente de información sectorial e intersectorial y de

servicio al ciudadano, en la difusión de la información y la promoción del Sector, hacia los ciudadanos y organizaciones para rendición de cuentas”.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Decreto 3570 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el artículo 10, delega a la Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre otras, la función de “desarrollar estrategias de generación y promoción del flujo eficiente de información sectorial e intersectorial y de servicio al ciudadano, en la difusión de la información y la promoción del Sector y la entidad, hacia los ciudadanos y organizaciones para rendición de cuentas.”

Ministerio del Interior

El Decreto 2893 de 2011, por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior, en el artículo 12, delega a la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, las siguientes funciones relacionadas con el control social ciudadano:

“(…) Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia participativa, la organización y participación de la sociedad civil y la garantía de los derechos y deberes electorales; (...) coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización y de sus espacios de participación, así como ejercer la función de inspección, control y vigilancia de los organismos de acción comunal de tercero y cuarto grado, y de aquellos cuyo control y vigilancia no ha sido descentralizado, en los términos consagrados en la legislación que rige la actividad comunal y demás normas que la modifiquen; (...)

promocionar y auspiciar, en coordinación con los entes territoriales, la participación ciudadana y el seguimiento de la gestión administrativa pública, mediante programas de difusión y capacitación de las comunidades; (...) evaluar el comportamiento político y participativo de los ciudadanos en el marco de los procesos electorales, a nivel nacional y territorial; (...) generar alianzas con entidades del orden nacional y territorial para coordinar y articular programas en materia de participación política y social para el fortalecimiento de la democracia”.

Congreso de la República

La función legislativa y de control público que tiene el Congreso de la República conforme al artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, lo convierte en un actor fundamental en todas las materias de interés general que se encuentren reglamentadas.

Es importante mencionar que, en el periodo transcurrido desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, se han presentado al Congreso de la República cuatro proyectos de modificación de este, relacionados con el control social ciudadano de los servicios públicos domiciliarios y en especial a la figura del Vocal de Control. De los cuatro proyectos presentados: dos fueron retirados por el autor antes del primer debate y los dos restantes fueron archivados por tránsito de legislatura. (Ver apéndice B).

Corte Constitucional de Colombia

El artículo 241 de la Constitución Política otorga a la Corte Constitución, entre otras la función de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. Estas decisiones son materializadas por medio de Sentencias de Constitucionalidad y se pueden resaltar las siguientes en materia de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios:

Sentencia C-585 de 1995, que declara exequible el numeral 6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, que reza que:

“Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”

Sentencia C-599 de 1996, que declara inexecutable los artículos 63.5 de la Ley 142 de 1994, que atribuía a los Comités de Desarrollo y Control Social, la función de “solicitar al Personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a esta ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios”.

Consejo de Estado

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Consejo de Estado, tiene entre otras la atribución de “actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen”. Esta atribución lo convierte en un actor fundamental de la rama ejecutiva, y no es la excepción en materia de servicios públicos domiciliarios.

Entre las principales disposiciones del Consejo de Estado relacionadas con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, podemos encontrar las señaladas en:

Sentencia 3703 de 1996, que concluye que teniendo en cuenta que el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, es posterior al Decreto 1842 de 1991 por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios, este último no

está vigente y sus preceptos quedaron insubsistentes, salvo aquellos que fueron reincorporados en la Ley 142 de 1994.

Sentencia Expediente 9575 de 1994, en el cual advierte que “todas las empresas de servicios públicos domiciliarios cualquiera que sea su naturaleza, están obligadas a cumplir con las normas sobre derecho de petición propias y especiales de las actividades de interés público que cumplen en favor de los usuarios del servicio”.

Departamento Nacional de Planeación

El Decreto 2189 de 2017, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación, delega en el artículo 56 la función de: “apoyar y desarrollar las políticas generales y la definición de estrategias para el control y vigilancia de los servicios públicos de su competencia y realizar el seguimiento y evaluación de las mismas, con el fin de garantizar la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios” a la Subdirección de Agua y Saneamiento; y en el artículo 37, le atribuye la responsabilidad de “desarrollar las políticas y la planeación de estrategias para el control, regulación y vigilancia, tendientes a una operación eficiente del sector” a la Subdirección de Minas y Energía.

Así, mismo en el artículo 22, le delega la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, la función de “promover políticas y mecanismos para propiciar espacios que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la gestión territorial, fomentando la rendición de cuentas y el control social, según las disposiciones legales, normativas, institucionales y los criterios técnicos relacionados, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública”.

Corporaciones Autónomas Regionales

Ley 99 de 1993 en su artículo 31 estableció a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre sus funciones la de “promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables”.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

Siguiendo el artículo 8 del Acuerdo 001 de 2012, por el cual se modifica la estructura organizacional y se determinan las funciones de las dependencias de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Subdirección de Recolección, Barrido y Limpieza tiene la función de “dirigir acciones conjuntas de gestión social con los Operadores de la recolección, barrido y limpieza, que conduzca al fortalecimiento de la cultura ciudadana a la separación en la fuente y hacia el control social”.

Veedurías ciudadanas

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, estas organizaciones constituyen un:

“(…) mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.

Sin embargo el párrafo del mismo artículo reza que “cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994”. En todo caso no existe, ninguna restricción legal para que la ciudadanía organizada a través de veedurías ciudadanas ejerza control social sobre los servicios públicos domiciliarios, por cuanto esta facultad está adherida a cualquier ciudadano. Las veedurías ciudadanas pueden ejercer en forma simultánea y coordinada con la labor que ejercen los Comités de Desarrollo y Control Social y los vocales de control social en su función de gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos.

Así mismo, las veedurías ciudadanas pueden acudir ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y ante las Comisiones de Regulación de Servicios

Públicos, creadas por la Ley 142 de 1994 (artículos 68 al 74), o ante otros organismos que por sus responsabilidades legales puedan colaborar con la actividad de vigilancia ciudadana.

En relación con los servicios públicos domiciliarios, las veedurías ciudadanas pueden vigilar decisiones relacionadas con el establecimiento de tarifas y otros asuntos como la calidad, oportunidad y continuidad del servicio, la correcta estratificación y subsidios, y la información sobre la prestación de los servicios que estén referidos a aspectos técnicos que afecten intereses colectivos.

Actualmente se encuentran registradas y activas 3 veedurías ciudadanas que tienen como objeto la vigilancia a la gestión de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios⁴.

Mecanismos legales del control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios

A continuación, se describen de manera general los diferentes mecanismos legales en los cuales se puede basar el ejercicio del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, determinados por la normatividad vigente en el momento de la investigación. Estos mecanismos legales del control social ciudadano hacen parte del contexto estructural de la red de control social de los servicios públicos domiciliarios por cuanto constituyen reglas formales.

Derecho de petición

Es un derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El

⁴ Nros. de inscripción: PDCPL 21-666 del 14/05/2018, DCPL 21-357 del 18/12/2014 y DCPL 21-361 del 12/02/2015.

legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, fue reglamentado mediante la Ley 1755 de 2015, y esta última, en su artículo 33, establece taxativamente que el derecho de petición se puede presentar ante entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios.

Además de lo anterior, es de suma importancia advertir que el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, existe una particularidad frente a este instrumento. En la medida que, el artículo 158 consagra la procedencia del silencio administrativo positivo, en caso de no respuesta en termino por parte del obligado; plasmando de este modo una excepción a la regla general (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017).

Un silencio administrativo positivo procedente se traduce, en una respuesta favorable para el peticionario. Al respecto dice el artículo 158: “Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable”.

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

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

Ahora, existen diversas clases de peticiones según lo que se persiga con ella y en beneficio de quién se haga. Así, habrá solicitudes de documentos, de información,

consultas, etc., y podrá interponerse en interés individual o en interés colectivo, tal como ocurre en el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Las peticiones son los instrumentos mediante los cuales se inician las reclamaciones de los usuarios de los servicios públicos ante las empresas prestadoras. Si la petición de usuario es contestada de manera desfavorable para él, tiene derecho a presentar el recurso de reposición y en forma subsidiaria, el recurso de apelación.

En esa medida, si la empresa decide el recurso de reposición de manera desfavorable para el usuario, automáticamente el usuario tiene derecho a que la empresa traslade el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que esta entidad revise la decisión.

En caso de que habiendo sido interpuesto el recurso de apelación, este haya sido negado por la empresa prestadora, el usuario puede presentar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de manera directa, el recurso de queja.

Audiencias públicas participativas

Las Audiencias públicas participativas fueron establecidas con fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia y son un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía. Según los artículos 32 y 33 de la Ley 489 de 1998, la rendición de cuentas debe ser dada por el ejecutivo y por la administración pública en general, incluyendo la administración central y la descentralizada.

La rendición de cuentas se guía por lo establecido en la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, y debe seguir las instrucciones impartidas en el Manual Único de Rendición de Cuentas elaborado por el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas.

El artículo 55 de la Ley 1757 de 2015, define las audiencias públicas participativas, como: “un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales”.

Acción de cumplimiento

La Ley 393 de 1997 regula la acción de cumplimiento con fundamento en el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia que consagra que: “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

Esta acción obliga a la administración a que dé cumplimiento a una ley de la república o a un acto administrativo que debe ejecutar, pero por motivos de falta de voluntad política no lo ha hecho. Exige constituir la renuencia, para lo cual el accionante previamente debe haber reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo a la autoridad, y esta haberse ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Conforme al artículo 9 de la Ley 393 de 1997, no procede una acción de cumplimiento cuando: a) la protección de derechos puede ser garantizada mediante una acción de tutela, b) el afectado adelanta o ha adelantado otra acción para lograr el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, por ejemplo, con acciones contractuales, de nulidad y de restablecimiento del derecho, y c) se busca el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Acción de tutela

Es una acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución y en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, mediante la cual cualquier ciudadano puede solicitar a un juez la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales, cuando estos se vean amenazados o violados por autoridad pública o por particulares.

No aplica la acción de tutela en los siguientes casos: a) cuando es posible acudir a otros medios de defensa ante los jueces; b) para proteger un derecho susceptible de ser defendido mediante el hábeas corpus; c) para proteger derechos colectivos; d) cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, para los cuales no se puede

identificar responsables o el derecho violado o amenazado; y d) para cuestionar la legalidad de decisiones administrativas.

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

Acción popular

El artículo 88 de la Constitución expone que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

En lo referente a los servicios públicos la Ley 472 de 1998 en su artículo 4, determinó como derechos colectivos: la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios.

Por lo tanto, la acción popular es un mecanismo jurídico idóneo cuando se busque la protección de una comunidad en materia de servicios públicos, por cuanto no es necesaria apelar a la vulneración de ningún derecho fundamental, solo es necesario probar que la prestación del servicio es ineficiente o inoportuna, o que no hay infraestructura adecuada para su prestación (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017).

Por otro lado, conforme al Decreto 2591 de 199, artículo 6 numeral 3, la acción de popular será procedente para evitar un perjuicio irremediable juntamente con la acción de tutela; es decir que mientras que la acción popular surte su trámite, la tutela puede amparar el derecho transitoriamente hasta la decisión final del juez contencioso.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Es una acción judicial consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011. Procede cuando

se lesiona un derecho subjetivo. Para el caso de los servicios públicos domiciliarios, la finalidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es declarar nulo (dejar sin efectos jurídicos y volver las cosas al estado inicial anterior a su expedición) el acto administrativo expedido por la empresa o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se debe tramitar por medio de un abogado y la competencia para su trámite es de los jueces administrativos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Consejo de Estado. Se debe interponer dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo del caso.

Es importante mencionar que el Consejo de Estado⁵, conforme a las previsiones de los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, ha considerado que las facturas de cobro de los servicios públicos tienen el carácter de actos administrativos y como tales están sujetos a su régimen; por ello, luego de agotar el proceso de la reclamación a través del ejercicio del derecho de petición y haber interpuesto los recursos, de obtener una respuesta negativa a la petición, el usuario puede demandar el acto administrativo con el cual se dio respuesta a la apelación (e incluso la factura, el acto que resolvió la petición, el acto que negó la reposición), a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante los tribunales superiores administrativos.

A pesar de que la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios manifiesta mediante el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03, que su línea “ha sido uniforme y reiterada al señalar que desde la perspectiva de la Ley 142 de 1994, la factura no constituye un acto administrativo”, la misma entidad señala que conforme al artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1, de la Ley 1755 de 2015, “los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de

⁵ Ver: Sección Tercera, Sentencia del 25 de noviembre de 1994, Expediente 9575, Ponente doctor Carlos Betancur Jaramillo y Auto del 9 de octubre de 1997, Ponente doctor Ricardo Hoyos Duque.

consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio ni vinculante”.

Como lo señala el Consejo de Estado en la Sentencia 11001-03-24-000-2012-00219-00, “todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella”.

Denuncia penal

Es la puesta en conocimiento de las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía de hechos constitutivos de un delito contenido en el Título XV de la parte especial del Código Penal Colombiano “Delitos contra la administración pública”, entre ellos: peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato y abusos de autoridad. Se puede presentar verbalmente o por escrito y debe incluir los datos de quien la presenta (nombre, identificación, edad, estado civil, dirección y teléfono del lugar de residencia y trabajo), y el juramento de que se dirá solo la verdad.

Queja disciplinaria

Es la opción que tiene una persona con relación a la conducta irregular de uno o varios servidores públicos por la forma como desarrollan sus funciones y está regulada por el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002. Se presenta ante la Procuraduría General de la Nación, las personerías y oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas. Cuando se trate de violaciones a los deberes profesionales, se deben presentar ante el respectivo consejo profesional.

Tabla 1. Mecanismos legales de control social ciudadano

Mecanismo	Atributos diferenciadores	Interés individual	Interés colectivo	Frecuencia de uso	Cifras
<i>Derecho de petición</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumento mediante el cual se inician las reclamaciones de los usuarios ante el prestador. - Si la petición es negativa para el usuario, este puede presentar recurso de reposición y en forma subsidiaria, el recurso de apelación para que la decisión sea revisada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. - Procede el silencio administrativo positivo, en caso de no respuesta en termino por parte del prestador, lo cual se traduce en una respuesta positiva para el peticionario. 	X	X	Alto	<p><i>Derechos de petición a prestadores 5.283.983.</i> <i>Recursos de apelación 109.998.</i> <i>Solicitudes de silencio administrativo positivo 12.225.</i> <i>Recursos de queja 20.118.⁶</i></p>
<i>Audiencias públicas participativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales. - Los ciudadanos pueden formular preguntas, quejas o recomendaciones en el acto. 		X	Medio	<p><i>Al menos 1 audiencia anual por cada prestador.</i></p> <p><i>2.383 prestadores⁷.</i></p>
<i>Acción de cumplimiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Esta acción obliga a la administración a que dé cumplimiento a una ley de la república o a un acto administrativo que debe ejecutar, pero por motivos de falta de voluntad política no lo ha hecho. - Exige constituir la renuencia. - No procede cuando: a) la protección de derechos puede ser garantizada mediante una acción de tutela, b) el afectado adelanta o ha adelantado otra acción, y c) se busca el cumplimiento de normas que establezcan gastos. 	X		Bajo	<p><i>No determinadas en la investigación.</i></p>

⁶ Tomado del Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios –SUI– Datos Abiertos, disponible en: <http://www.sui.gov.co/web/datos-abiertos/> y el Informe de Gestión de trámites de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, disponible en: <https://www.superservicios.gov.co/servicios-al-ciudadano/datos-abiertos/estadisticas-de-atencion>

⁷ Ibid, SUI.

Acción de tutela	<p>- No aplica en los siguientes casos: a) cuando es posible acudir a otros medios de defensa ante los jueces; b) para proteger un derecho susceptible de ser defendido mediante el hábeas corpus; c) para proteger derechos colectivos; d) cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, para los cuales no se puede identificar responsables o el derecho violado o amenazado; y d) para cuestionar la legalidad de decisiones administrativas.</p> <p>- Puede ejercer conjuntamente con los medios de control contenciosos administrativos para evitar un perjuicio irremediable.</p>	X		Bajo	48 acciones de tutela desde 1991, relacionadas con Servicios Públicos Domiciliarios fallados por la Corte Constitucional. ⁸
Acción popular	<p>- Idóneo cuando se busca la protección de una comunidad en materia de servicios públicos.</p> <p>- No es necesario apelar a la vulneración de ningún derecho fundamental, solo es necesario probar que la prestación del servicio es ineficiente o inoportuna, o que no hay infraestructura adecuada para su prestación.</p> <p>- Procedente para evitar un perjuicio irremediable juntamente con la acción de tutela.</p>		X	Bajo	No determinadas en la investigación.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	<p>- Busca dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo expedido por la empresa o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.</p> <p>- Se debe tramitar por medio de un abogado y la competencia para su trámite es de los jueces administrativos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Consejo de Estado.</p>	X	X	Bajo	No determinadas en la investigación.
Denuncia penal	<p>- Se puede presentar verbalmente o por escrito la denuncia de delitos contra la administración pública, bajo juramento.</p>	X	X	Bajo	21.325 denuncias penales contra la administración pública en 2018. ⁹

⁸ Tomado de Estadísticas 1992-2019 de la Corte Constitucional, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>

⁹ Estadísticas – Fiscalía General de la Nación, disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/>

<i>Queja disciplinaria</i>	<p><i>-Se presenta ante la conducta irregular de uno o varios servidores públicos por la forma como desarrollan sus funciones.</i></p> <p><i>- Se presenta ante la Procuraduría General de la Nación, las personerías y oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas.</i></p> <p><i>- Cuando se trata de violaciones a los deberes profesionales, se deben presentar ante el respectivo consejo profesional.</i></p>	X	X	Medio	<p><i>La PGN evaluó 184.024 quejas entre 2017 y 2018. 33.891 (18.41%) fueron el fundamento para iniciar procesos disciplinarios. 3.242 fallos proferidos de los cuales 2.110 fueron en primera instancia y 1.132 en segunda instancia. 1.281 fallos sancionatorios y 829 absolutorios.¹⁰</i></p>
----------------------------	---	---	---	-------	---

Fuente: elaboración propia

¹⁰ Rendición de Cuentas periodo enero de 2017 a enero de 2019, Procuraduría General de la Nación, disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/dos-anios-de-procuraduria-ciudadana.page>

Capítulo 3

Marco teórico de la investigación: el enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas

Con frecuencia se ha utilizado el concepto de “red” para representar las estructuras compuestas por organizaciones o individuos (actores individuales y colectivos), que se relacionan en torno a situaciones comunes. Este concepto ha sido utilizado en diferentes ciencias y constituye para algunos un “paradigma de la arquitectura de la complejidad” (Kenis & Schneider, 1991; Börzel, 1997)

El estudio de las políticas públicas no ha sido ajeno a este concepto, utilizándolo como: a) una metáfora comprensible de las relaciones entre los actores que interactúan en los diferentes ciclos de la política pública; b) una estructura de gobierno nueva que surge de la necesidad organizativa entre actores públicos y privados para solucionar problemas públicos complejos; y c) una teoría formal cuantitativa de análisis de las políticas públicas.

Son diferentes, las ciencias que han contribuido en la teorización del concepto de red en el estudio de las políticas públicas se han configurado diferentes escuelas y se han reconocido diferentes tipologías. Este marco teórico pretende señalar los principales antecedentes, escuelas, tipologías y debates contemporáneos en torno al enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas.

Antecedentes del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas

La utilización fundamentada del concepto de red en el ámbito de las políticas públicas se produjo de forma tardía. Aunque en la década de los ochenta, estudios de esta ciencia, basados en la *teoría de la racionalidad limitada* de Herbert Simon, criticaron fuertemente la utilidad de la ficción de un único tomador de decisiones (Scharpf, 1978; Rhodes, 1981), fue hasta los inicios de la década de los años noventa cuando se inició una corriente de reflexión en esta disciplina, que utilizó el concepto de red de políticas públicas como un modelo que permitía describir de forma más precisa como se estructura el proceso de toma de decisiones (Zurbriggen, 2011).

El enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas tiene raíces en conceptos teóricos más tempranos de la sociología organizacional y la ciencia política (Klijn, 1998; Adam & Kriesi, 2010), que a su vez se remiten a nociones de la economía, la matemática, la física y la biología. Por otra parte, la dualidad agente-estructura (actor-red; individuo-sistema) se encuentra presente durante evolución del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas, y enfoques como el *institucionalismo centrado en actores* y el *análisis del desarrollo institucional* agotan de en cierta medida esta discusión integrando posiciones racionalistas y culturalistas del institucionalismo.

A continuación, se representan las principales contribuciones de los conceptos teóricos de la sociología organizacional y la ciencia política desde una óptica institucionalista que han contribuido con el desarrollo del enfoque de “redes de políticas públicas”.

La evolución de la sociología organizativa: de la organización tipo máquina a la red interorganizacional

Hasta la década de los cincuenta, la *teoría de la organización racional* dominaba en sociología organizativa. Esta teoría entendía las organizaciones como “máquinas”, que debían funcionar como unidades programadas con propósitos claros y con una estructura jerárquica definida y rígida,¹¹ que tomara las decisiones y dominara todos los procesos de trabajo (Morgan, 1986). Además de entender las organizaciones de forma mecanicista, la *organización racional*, las contemplaba como unidades asiladas, sin relaciones con su entorno (Klijn, 1998).

Para los sesenta la *teoría de la organización racional* pierde el dominio en el discurso de la sociología organizacional dando cabida a la *teoría de contingencias* que argumenta que una organización depende de la capacidad adaptación a su entorno para sobrevivir.

¹¹ La “organización racional” se basa en los principios de la administración científica fundamentadas en el Fayolismo, Taylorismo, así como de modelo burocrático de Max Weber. (Morgan, 1986: 20-35)

Los principales exponentes de la *teoría de contingencias* configuraron tipologías organizativas conforme a las características de su entorno. Así mismo, se esforzaron en establecer tipos de entorno, que fueron generalmente nombrados con un adjetivo calificativo que oscilaba entre tranquilo y turbulento.

Estas tipologías permitieron argumentar que no existía una mejor y única forma de estructuración funcional (Klijn, 1998), puesto que la misma, obedecía al tipo de entorno en el cual se encontraba la organización. Así las cosas, entre más turbulento el entorno de la organización, más flexible y adaptativa debía ser su estructura funcional para lograr sobrevivir (Emery & Trist, 1965).

Para finales de los sesenta y durante los setenta, la sociología organizativa dio un paso más, configurándose la *teoría interorganizativa* que entiende el entorno no solo como un adjetivo calificativo (tranquilo, turbulento, etc.) sino como un conjunto de organizaciones que tienen una relación de dependencia con la organización focal (Klijn, 1998).

Los estudiosos interorganizacionales se basaron principalmente en la *teoría de la dependencia de recursos*, fuertemente influenciada por las contribuciones de Levine & White (1961) que enfatizaron en la importancia de la división y el intercambio de recursos, y reforzaron la necesidad imperante del relacionamiento entre las organizaciones para la supervivencia organizacional (Klijn, 1998). En palabras de Burns & Stalker (1961):

La clave de la supervivencia organizacional es la habilidad para adquirir y conservar recursos, [...] ninguna organización es completamente autosuficiente, [...] dependen de aquellos otros recursos que tienen las demás organizaciones [...] y deben negociar con otros elementos existentes en su ambiente para adquirir los recursos necesarios. Esta verdad aplica a organizaciones públicas, privadas, grandes o pequeñas, burocráticas u orgánicas (Pfeffer & Salancik, 1978, pág. 389).

Cada organización dispone y controla ciertos recursos y tienen que interactuar con otras para adquirir aquellos que no dispone o controla y que son necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Estas interacciones de dependencia de recursos crean redes interorganizacionales (Benson, 1978).

Las organizaciones implementan estrategias para influir en la interdependencia de la red interorganizacional, adquiriendo recursos cruciales o buscando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando sus expectativas y metas (Aldrich, 1979). Así, el “poder” en la *teoría de la dependencia de recursos* está ligado a la posesión de recursos (Aldrich, 1979), o a la capacidad de relacionamiento dependiente entre los actores (Scharpf, 1978; Crozier & Friedberg, 1980).

Como lo advierte Klijn (1998), la *teoría interorganizacional* influenciada por la *teoría de la dependencia de los recursos* enfatizó en los diferentes patrones de intercambio y dependencia de recursos, pero no destacó la existencia de las instituciones (normas o reglas; formales e informales) presentes en la interacción entre organizaciones. La importancia de la teoría interorganizacional consiste en que las organizaciones que quieren alcanzar sus objetivos y sobrevivir en su entorno deben ajustar sus estrategias en función de las demás organizaciones y esto lo pueden llevar a cabo a través de acuerdos organizacionales que garanticen el flujo de recursos necesarios.

Los modelos de la teoría de la decisión: del actor racional a las redes de política pública

La forma en que se toman las decisiones de política siempre ha sido un núcleo fundamental en el estudio de las políticas públicas, y los académicos han formulado distintos modelos al respecto, configurándose la *teoría de la decisión*. Inicialmente se presenta la idea de un decisor que, basado en la *racionalidad absoluta*, alcanzaría una decisión óptima al estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de las preferencias, es decir, sustentado en el conocimiento científico (Klijn, 1998).

Este *modelo de racionalidad absoluta* corresponde a la visión *taylorista* y *positivista* según la cual siempre existe una solución superior a otra que se puede encontrar por medio de un proceso de estudio científico. Así, este modelo se puede describir como un proceso de decisión lineal de cinco pasos: definición del problema, identificación de

valores y objetivos, análisis de las alternativas de solución, aplicación de criterios y toma de decisión (Roth Deubel, 2006, pág. 162).

Sin embargo, la capacidad de convicción derivada de la observación empírica de lograr tomar decisiones basándose en un proceso racional se va reduciendo de modelo en modelo. Los ambiciosos intentos de racionalización de las decisiones políticas, implementadas en la mayoría de los países democráticos, fueron abandonados por cuanto generaron grandes decepciones (Roth Deubel, 2006, págs. 160-161).

Durante los cuarenta y los cincuenta, el *modelo de racionalidad absoluta*, fue criticado con vehemencia por Herbert Simon, quien propone un *modelo de racionalidad limitada*, argumentando principalmente que el análisis completo de los problemas y las alternativas de solución no es posible ni deseable, dado el costo de la información y la limitación de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisión procesen toda esa información (Klijn, 1998).

Además de las críticas de Herbert Simon, Charles Lindblom limitó aún más el discurso del *modelo de racionalidad absoluta* en la actividad política. Lindblom demuestra que ningún decisor puede aplicar realmente el método racionalista y que, más bien, aplica un modelo intuitivo de comparación entre soluciones empíricas. Es decir, que no se trata de deducir la solución sino de aprender de la realidad empírica. (Roth Deubel, 2006, pág. 164)

Para Lindblom, por un lado, el tiempo coacciona el proceso decisorio e impide que se examine realmente el problema y las alternativas de solución, y por otro, califica como difícil ponerse de acuerdo con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión. En tal tesitura, es mejor evitar esta discusión y centrarse en la tarea de encontrar soluciones pragmáticas en cada caso concreto. Más que soluciones nuevas producto de un ejercicio científico, se trata de correctivos marginales que solucionan de manera provisional el problema que ha surgido, configurándose entonces un *modelo incremental* o de *ajustes marginales* (Roth Deubel, 2006, pág. 165).

A pesar de las fuertes críticas de Simon y Lindblom, estas no logran cambiar la esencia del *modelo de racionalidad absoluta* de un decisor, esto es, la suposición de que

los procesos de decisión de políticas pueden ser dirigidos desde la perspectiva de un solo actor (Klijn, 1998). Para los años setenta, modelos como: el de *política burocrática* de Allison (1971), el de *anarquía organizada* de Cohen March y Olson (1972) y el de *interacción de Lindblom* (Lindblom & Cohen, 1979), consideran que la política pública es resultado de la interacción entre varios actores y modelos de decisión (Klijn, 1998), migrando del *modelo de racionalidad absoluta* y limitada a un *modelo de proceso de decisión*.

Allison (1971), analizando la crisis de los misiles de Cuba de octubre de 1962, observó que el proceso de decisión y su estilo dependen tanto del problema, del entorno y del contexto, como de las estructuras organizativas existentes o disponibles. Para Allison, varios modelos de acción e interpretación pueden cohabitar o presentarse sucesivamente según los pasos seguidos en el proceso de decisión (Roth Deubel, 2006). En contraste con el *modelo de racionalidad absoluta*, el *modelo de política burocrática* de Allison: “no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas nacionales, que tampoco actúan conforme a un conjunto coherente de objetivos estratégicos sino según sus distintas concepciones de metas nacionales, organizacionales y personales. Se trata de jugadores que toman las decisiones del gobierno no según el criterio de la elección racional, sino en ese “estira y afloja” que es la política (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 154)¹²”.

El *modelo de anarquía organizada* de Cohen March y Olson (1972) es una antítesis del modelo de racionalidad absoluta, por cuanto, en un proceso de decisión los valores y objetivos siempre se presentan de manera ambigua, la información a disposición es incompleta, fragmentada e incierta y los procesos son complejos y en gran parte simbólicos (Lane, 1995, pág. 80). Para que se tome una decisión, es necesario que exista un encadenamiento de varios elementos: un problema, una ocasión u oportunidad de una elección, unos actores y una solución. Esta cadena de elementos no se produce en el mismo

¹² Publicado originalmente con el título "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, pp. 689-718. Traducción al español de Margarita Bojalil.

orden, de modo que los posibles tipos de encadenamiento pueden resultar en que: las decisiones muy pocas veces pueden ser conectadas a problemas precisos; la decisión ya no responde al problema porque este ha cambiado o desaparecido; o no se toma ninguna elección (Roth Deubel, 2006, pág. 167).

Por su parte, el *modelo de interacción* de Lindblom, afirma que “un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto” (Lindblom & Cohen, 1979, pág. 34).

Estos modelos de los setenta se centran en la complejidad del proceso de decisión de las políticas públicas. Esta complejidad se debe en gran medida a que los procesos de decisión son el resultado de interacciones complejas de diferentes actores que intentan influir en la decisión y tienen diferentes percepciones del problema, así como soluciones que cambian a lo largo del tiempo (Klijn, 1998).

El concepto de redes de políticas públicas aparece como un intento de contextualizar el *modelo de proceso de decisión*. No solo la formulación de políticas públicas tiene lugar a escenarios en los que confluyen diferentes actores y ambigüedad en las preferencias, información y estrategias, por cuanto, esto también sucede en ciertas redes interorganizacionales más duraderas propias de la gestión pública (Klijn, 1998).

Entonces, el *modelo de proceso de decisión* evoluciona a un enfoque de redes, donde los problemas, los actores y las percepciones dejan de ser considerados como elementos fortuitos en los procesos de política públicas. La formulación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados (Scharpf, 1978, pág. 346).

Escuelas del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas

El concepto de redes de políticas representa una metáfora intuitiva y comprensible sobre la comunicación regular y el intercambio frecuente de recursos que conllevan al establecimiento de relaciones estables entre actores y a la coordinación de sus intereses mutuos (Adam & Kriesi, 2010). Sin embargo, existe una gran confusión que se crea por la

numerosa cantidad de autores que utilizan este concepto de maneras muy particulares (Jegen, 2003), a lo que Börzel (1998) denomina como un verdadero caos conceptual babilónico. Sin embargo, además de utilizar el concepto de redes de políticas como una metáfora, se pueden distinguir al menos tres escuelas del uso de este concepto (Adam & Kriesi, 2010).

Escuela de gobernanza

Una primera escuela, utiliza el concepto de redes de política pública para referirse a una forma específica de gobernanza. Sus autores ponen el acento en la coordinación horizontal y autoorganizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas (Adam & Kriesi, 2010). Desde esta escuela, las “redes de políticas” reconocen que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, donde que el Estado, no es un actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas (Zurbriggen, 2011).

Los adelantos teóricos de esta escuela se han concebido principalmente en Alemania, por académicos como Renate Mayntz, Fritz Schapf, Volker Schmedier y Edgar Grande del Instituto de Max-Planck para el Estudio de las Sociedades. También se puede encontrar literatura inglesa en los estudios sobre gobernanza local del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, y recientemente se ha desarrollado una literatura neerlandesa de académicos como Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop FM Koppenjan en esta línea. La diferencia entre estas literaturas radica básicamente en la forma que se explica el comportamiento en la red. Para los académicos de Max Planck se basa en el *institucionalismo centrado en los actores*, mientras que la literatura inglesa y danesa, en la *dependencia del poder* (Rhodes, 2000).

Para la escuela de gobernanza, las “redes de política” surgen en sectores de políticas donde el poder se dispersa entre diversos actores, y la cooperación es fundamental para alcanzar mayor efectividad. Los actores públicos y privados tienen intereses diferentes, y el problema consiste en cómo encontrar de común acuerdo una solución eficaz (Scharpf,

1993). Su punto de partida es la suposición de que las estructuras políticas contemporáneas están caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político que conduce a una sobrecarga política y a una gobernación bajo presión. Los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico (Kenis & Schneider, 1991, pág. 36)

La política en lugar de emanar de una autoridad central bien sea el ejecutivo o el legislativo, es elaborada en un proceso que involucra a una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas (Zurbriggen, 2003). No se trata por tanto de una pérdida de control estatal, por cuanto la autorregulación social después de todo tiene lugar en un marco institucional reconocido por el Estado y cuando los actores estatales participan en las redes de política, disfrutan de una posición privilegiada, controlando instrumentos cruciales de intervención. De igual forma, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores privados no logren acuerdo. De tal manera que, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes (Mayntz & Sharfp, 1995).

Por eso, es que la noción de “redes de política” en la escuela de gobernanza no representa como tal un modelo analítico nuevo, sino una señal de un cambio real en la hechura de la política (Mayntz, 1994).

Escuela de intermediación de intereses

Una segunda escuela, utiliza el concepto de “redes de política” como una aplicación genérica a diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posible entre actores públicos y privados en subsistemas de políticas específicos (Adam & Kriesi, 2010). De acuerdo con este enfoque, las redes de políticas no constituyen una estructura de gobierno nueva y específica, sino que existe una amplia variedad de patrones de interacción entre los actores públicos y privados en los diferentes momentos de la política pública.

En tal tesitura, para los autores de esta escuela existe una variedad de redes de política, desarrollando varias tipologías generalmente apoyadas en la distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporativistas. Mientras que los pluralistas ponen énfasis en el

amplio rango de actores involucrados en la formulación de políticas y la competencia resultante entre estos, los conceptos corporativistas hacen referencia a la cooperación entre unos pocos actores centrales (Adam & Kriesi, 2010).

Tanto el pluralismo como el corporativismo han conducido a una variedad de neologismos, tales como: *pluralismo de presión*, *corporativismo estatal*, *corporativismo social*, *sub-gobierno de grupos*, *pluralismo corporativo*, *triángulos de hierro*, *clientelismo*, *meso-corporativismo*, entre otros (Jordan & Schubert, 1992). Desafortunadamente, estos vocablos son apenas comparables. Como lo afirma Van Waarden (1992): “diferentes autores han utilizado etiquetas similares para describir distintos fenómenos, o se han utilizado diferentes etiquetas para fenómenos similares. Lo que un autor considera como corporativismo, otro lo denomina clientelismo o pluralismo patrocinado. Como resultado, las diferencias de opinión pueden simplemente reflejar diferencias de definición”.

Esta terminología es problemática porque a menudo utiliza etiquetas similares para describir fenómenos distintos, o etiquetas distintas para fenómenos similares, lo cual produce confusión y malentendidos sobre las relaciones entre estado y los intereses. De aquí que algunos autores prefieren evitar la dicotomía “pluralismo-corporativismo” y utilizar el concepto de red, como una etiqueta genérica que envuelva los diferentes tipos de relaciones entre el Estado y los intereses (Börzel, 1997).

Lo habitual en las tipologías de redes que se encuentran en la literatura es que éstas se basan en las relaciones de dependencia de poder entre el gobierno y los grupos de interés, y el intercambian los recursos. Las tipologías, sin embargo, difieren entre sí de acuerdo con las dimensiones utilizadas para distinguir los tipos de redes. Veamos:

Michael Atkinson & William Coleman (1989) conceptuaron seis tipos de redes de política a lo largo de dos dimensiones distintas: 1) la estructura del Estado en términos de autonomía burocrática y concentración de la autoridad y 2) la capacidad de movilización los intereses empresariales. La combinación de las dos dimensiones genera seis tipos de red más con mayor probabilidad de ocurrencia *ceteris paribus*.

Tabla 2. Tipología de redes de política de Atkinson & Coleman (1989)

Movilización de intereses empresariales	Estructura del Estado			
	Alta autonomía, alta concentración.	Baja autonomía, alta concentración.	Alta autonomía, baja concentración.	Baja autonomía, baja concentración.
Bajo	<i>Estado directo</i>	<i>Pluralismo de presión</i>	<i>Pluralismo de presión</i>	<i>Pluralismo parentelas</i>
Alto	<i>Concertación</i>	<i>Pluralismo de clientela</i>	<i>Corporativismo</i>	<i>Pluralismo de presión dominante de la industria</i>

Fuente: Atkinson y Coleman (1989)

Como lo advierten Michael Atkinson & William Coleman (1989): “rara vez se puede esperar que los sistemas de representación empresarial posean todas las cualidades descritas anteriormente. De manera similar, muy pocos sistemas burocráticos a nivel sectorial poseerán todos los atributos de concentración y una burocracia totalmente autónoma.

En resumen, las redes de políticas definidas [...] representan tipos ideales. No se encuentran prístinas en el mundo político real. Por esa razón, puede haber cierta ambigüedad con respecto a qué red domina en cualquier sector en particular, y ocasionalmente habrá evidencia de más de una red”.

Jordan & Shubert (1992) clasificaron los modelos de interacción estudiadas hasta entonces a través de tres dimensiones: el nivel de institucionalización (estable/inestable), el alcance de los asuntos discutidos (sectorial/trans sectorial), y el número de participantes (restringida/abierta). Advierten que la mayor parte de la literatura de intermediación de intereses discutía relaciones estables y sectoriales; la clasificación en términos de las tres dimensiones sugiere que hay diferencias fundamentales en conceptos que aparentemente están en la misma familia conceptual; y es cuestionable utilizar el pluralismo y el corporativismo como punto de partida para establecer una tipología útil de las diversas redes de política pública.

Tabla 3. Tipología de redes de política de Jordan & Shubert (1992)

Ámbito del asunto discutido		Estructura del estado			
		Un grupo	Dos grupos en conflicto	Numero restringido de grupos	Gran número de grupos
Sectorial	Inestable				<i>Pluralismo de presión</i>
	Estable	<i>Meso corporativismo clientelismo</i>		<i>Pluralismo corporativo Triángulo de hierro Comunidad política</i>	
Trans sectorial	Inestable				<i>Redes de asuntos abiertos</i>
	Estable		<i>Corporativismo estatal Corporativismo societal</i>		

Fuente: Jordan y Shubert (1992)

Van Waarden (1992), utiliza siete dimensiones: actores, función, estructura, institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias de actores, sin embargo considera, que las más importantes para distinguir entre los tipos de redes existentes son: número y tipo de actores sociales involucrados, función principal de la red y balance de poder.

Tabla 4. Tipología de redes de política de Van Waarden (1992)

	Número y tipo de participantes de la red social.				
	Principalmente agencias estatales	Un grupo social importante	Dos grupos en conflicto	También partido o comités parlamentarios	Grande o número ilimitado de representantes de la sociedad
<i>Relación función-poder (Solo acceso)</i>					
Agencia estatal dominante	<i>Estatismo / pantouflage</i>	<i>Estatismo</i>	<i>Presión pluralismo</i>	<i>Relaciones parentelas</i>	<i>Redes de emisión</i>
Intereses dominantes	<i>Estatismo capturado</i>	<i>Clientelismo / captura</i>	<i>Presión pluralismo</i>	<i>Triángulos de hierro</i>	<i>Redes de emisión</i>

<i>También delegación de la autoridad pública</i>					
Agencia estatal dominante		<i>(Sector) Corporativismo</i>	<i>Corporativismo estatal</i>	<i>Relaciones parentelas</i>	<i>Pluralismo patrocinado</i>
Intereses dominantes		<i>((Sector) Corporativismo)</i>	<i>Concertación corporativista</i>		

Fuente: Van Waarden (1992)

Marsh & Rhodes (1992) distinguen cinco tipos de redes según el grado de integración de sus miembros, y la distribución de los recursos entre ellos; y las clasifica a lo largo de un continuo que oscila entre las *policy communities* altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas (*issue networks*) débilmente integradas, por el otro; las redes profesionales (*professional networks*), las redes intergubernamentales y las redes de productores (*producer networks*), se encuentran en medio de esos extremos.

Tabla 5. Tipología de redes de política de Marsh & Rhodes (1992)

Dimensión		Comunidades de política	Redes de asuntos
Membresía	Tipo de interés	<i>Número muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos</i>	<i>Largo</i>
	Número de participantes	<i>Intereses dominantes económicos y/o profesionales</i>	<i>Engloba un mayor rango de intereses afectados</i>
Integración	Frecuencia de la interacción	<i>Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos en todos los temas relacionados con los asuntos de la política</i>	<i>Contacto fluctuante en frecuencia e intensidad</i>
	Continuidad	<i>Membresía, valores y resultados persistentes en el tiempo</i>	<i>Acceso fluctuante y significativo</i>
	Consenso	<i>Todos los participantes comparten una base de valores y aceptan la legitimidad de sus resultados</i>	<i>Existen algunos acuerdos, pero el conflicto siempre está presente</i>
Recursos	Distribución de recursos	<i>Todos los participantes tienen relaciones basadas en el intercambio de recursos</i>	<i>Algunos participantes pueden tener recursos, pero estos son limitados a relaciones básicas consultivas</i>
	Distribución interna	<i>Jerárquica: los líderes pueden ofrecer membresías</i>	<i>Distribución variada y capacidad para regular los miembros</i>
	Poder	<i>Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista.</i>	<i>Podere desiguales que reflejan recursos y acceso desiguales. Juego de suma-cero</i>

Fuente: Marsh y Rhodes (1992)

Kriesi (1994) propone una tipología basada en dos dimensiones: el grado de desarrollo del sistema de las asociaciones de interés y el grado de fuerza o de debilidad del Estado, de tal manera que se configuran cuatro tipos de redes.

Tabla 6. Tipología de redes de política de Kriesi (1994)

Sistema de las asociaciones de interés	Estado fuerte	Estado débil
Fuertemente desarrollado	<i>Red de concentración (corporativismo)</i>	<i>Red de cooperación sectorial o de "clientela"</i>
Débilmente desarrollado	<i>Red de intervención</i>	<i>Red de presión</i>

Fuente: Kriesi (1994)

La *red de concentración* se caracteriza por un número bajo de actores con acceso cerrado para otros y un funcionamiento establece y centralizado; la *red de cooperación sectorial*, por un número relativamente alto de actores públicos y pocos actores privados con acceso cerrado para otros y un funcionamiento establece y descentralizado; la *red de intervención*, por un número relativamente bajo de actores públicos y numerosos actores privados con acceso cerrado para otros y un funcionamiento inestable y centralizado; y por último la *red de presión*, por un número alto de actores, existe apertura de su acceso para otros y su funcionamiento es descentralizado e inestable (Roth Deubel, 2006, pág. 94).

Posteriormente Adam & Kriesi (2010) proponen una tipología bidimensional basada en las variables de composición (que se refiere a los atributos del actor) y a las estructurales (que se refieren a los tipos específicos de relaciones entre actores). En esta tipología, los atributos de los actores se combinan en forma sistemática con los modos de interacción como lo propone Scharpf (1997).

La primera dimensión enfatiza en la distribución de capacidades entre el conjunto de actores, es decir, la estructura de poder dentro de un subsistema de políticas. Se interesa sobre todo por determinar si el poder está concentrado en manos de un actor o coalición de actores dominantes, o si es compartido entre actores o coaliciones de actores. Proponen así

dos opciones para esta dimensión de distribución del poder: concentrado o fragmentado (Adam & Kriesi, 2010).

La segunda dimensión trata la modalidad de interacción en las redes de políticas, que hace referencia al grado de cooperación entre los actores y las coaliciones de actores. Proponen una distinción entre tres formas: (predominio del) conflicto/competencia, (predominio del) trueque/negociación, y (predominio de) la cooperación. La negociación constituye un tipo intermedio o ambivalente caracterizado tanto por el conflicto - competencia como por la cooperación (Adam & Kriesi, 2010).

De la combinación las dos dimensiones: la distribución básica del poder y el tipo de interacción, se derivan seis clases de redes de políticas públicas (Tabla 6).

La distribución de poder califica los modos de interacción en cada caso: la concentración de poder introduce un elemento jerárquico en el patrón de interacciones. En caso de conflicto, se distinguen entre una *situación de dominio*, en donde una coalición dominante junto con un monopolio de políticas es desafiada por una coalición de minoría periférica, y una *situación de competencia*, donde la diferencia de poder entre los rivales y las coaliciones dominantes está menos marcada. En relación con la negociación, se diferencia entre *negociación simétrica* y *negociación asimétrica*, según la distribución de poder. En forma similar, hay una distinción entre *cooperación horizontal* y *cooperación jerárquica* (Adam & Kriesi, 2010).

Tabla 7. Tipología de redes de política de Adam & Kriesi (2010)

Distribución del Poder	Tipo de Interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	<i>Dominio</i>	<i>Negociación asimétrica</i>	<i>Cooperación jerárquica</i>
Fragmentación	<i>Competencia</i>	<i>Negociación simétrica</i>	<i>Cooperación horizontal</i>

Fuente: Adam & Kriesi (2010)

A partir de un análisis sistémico Adam & Kriesi (2010) proponen conectar cada categoría de su tipología de red con un determinado potencial (alto, moderado, bajo) para

el cambio de políticas y tipo de cambio de políticas (serial, gradual, statu quo). Sugieren que el tipo de interacción dentro de una red de políticas determina la forma del cambio de políticas, estableciendo que: a) en situaciones de conflicto se esperan cambios rápidos (seriales) de políticas, b) los cambios graduales se dan más en situaciones de negociación y c) las estructuras de políticas de cooperación tienden a mantener el statu quo. En cuanto al grado de concentración de poder, consideran que el potencial para cada tipo de cambio es mayor si el poder se fragmenta.

Tabla 8. Potencial y tipo de cambio de políticas según Adam & Kriesi (2010)

Distribución del Poder	Tipo de Interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	<i>Potencial moderado para cambio rápido (serial)</i>	<i>Potencial bajo a moderado para cambio gradual</i>	<i>Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del statu quo</i>
Fragmentación	<i>Alto potencial para cambio rápido (serial)</i>	<i>Potencial alto a moderado para cambio gradual</i>	<i>Bajo a moderado potencial para el cambio, mantenimiento del statu quo</i>

Fuente: Adam & Kriesi (2010)

Escuela del análisis formal de redes de política pública

Una tercera escuela, utiliza la teoría de grafos y el análisis de redes sociales (ARS) para comprender los patrones complejos de interacción entre actores públicos y privados en los diferentes momentos de la política pública. El análisis cuantitativo de las redes da como resultado imágenes de las estructuras de redes e índices que permiten caracterizar sus principales aspectos (centralidad, densidad, heterogeneidad, poder estructural, entre otros).

No obstante, tal como sucede con las diferentes tipologías de redes de la escuela de intermediación de intereses, estos análisis estructurales por sí solos no ofrecen una gran comprensión de los orígenes o del cambio dinámico de las redes (Dowding, 1995). Como lo advierte Adam & Kriesi (2010), resulta más prometedor combinar el análisis cuantitativo de estructuras de redes con las diferentes tipologías expuestas por la escuela de

intermediación de intereses, puesto que esto no solo permite incorporar elementos más dinámicos en el enfoque de redes, sino también su clarificación de la base estructural.

Para llevar a cabo el análisis cuantitativo de una red de política pública, primero se determinan sus límites, es decir, el conjunto de actores relevantes que pertenecen a la misma, para luego recolectar los datos que permitan conocer los atributos del conjunto de actores y las interacciones entre ellos. Posteriormente se procede a tabular y procesar la información haciendo uso de técnicas de *modelado de bloque*, así como el uso de *gráficos teóricos* o *técnicas de escalado multidimensional*.

Las redes de política pública como estructuras sociales

El concepto de “estructura social” en el enfoque de redes política pública se entiende como un patrón de relaciones entre actores sociales que participan en la formulación e implementación de las políticas públicas. Las redes, entendidas como estructuras sociales, tienen la capacidad de unir entre sí distintos niveles de análisis de la actividad política y de sus consecuencias (Belén, 2015).

El análisis de redes asume explícitamente que los actores participan en sistemas sociales conectándose con otros actores cuyas relaciones tienen una importante influencia en el comportamiento de cada uno (Knoke, 1993). Del mismo modo, las redes afectan las percepciones, las acciones y las creencias de los actores a través de mecanismos estructurales que son construidos socialmente por su interacción (Marsh & Rhodes, 1992).

A continuación, se describen los principales modelos que han contemplado las redes de política pública como estructuras sociales.

Modelo genérico de Knoke

El *modelo genérico* de Knoke (1993) se basa en la teoría de redes sociales, donde las posiciones y los roles de los actores sociales dentro de la red son unidades básicas de análisis.

Por tanto, el poder político es un elemento central del modelo, por cuanto, este surge de las interacciones entre dos o más actores, donde uno intenta ganar control sobre

el comportamiento de los otros. A su vez, el poder político parte de la dicotomía entre influencia y dominación.

La influencia hace referencia al atributo con que cuentan los actores cuando no están respaldados por una estructura jerárquica que les confiera autoridad en el proceso y es posible gracias a las acciones intencionales de un actor que transmite información para alterar las acciones futuras de otros actores (Pérez Enciso, 2017). Para que la influencia ocurra es necesario que el receptor confíe en que la información transmitida por el emisor es verdadera. Así las cosas, la influencia opera bajo el *principio de la persuasión* (Belén, 2015).

La dominación en cambio es una relación de poderío en la que un actor controla el comportamiento de otro aprovechando su posición en la red. Esta dominación generalmente se basa en una organización vertical, donde ciertos actores ubicados en la parte superior de la pirámide cuentan con atributos administrativos y legales que les brindan facultades para determinar asuntos públicos y tomar decisiones. La conexión entre los actores se basa en la certeza del poder del dominador. De tal manera que, la dominación funciona bajo el *principio de la coerción* (Belén, 2015; Pérez Enciso, 2017).

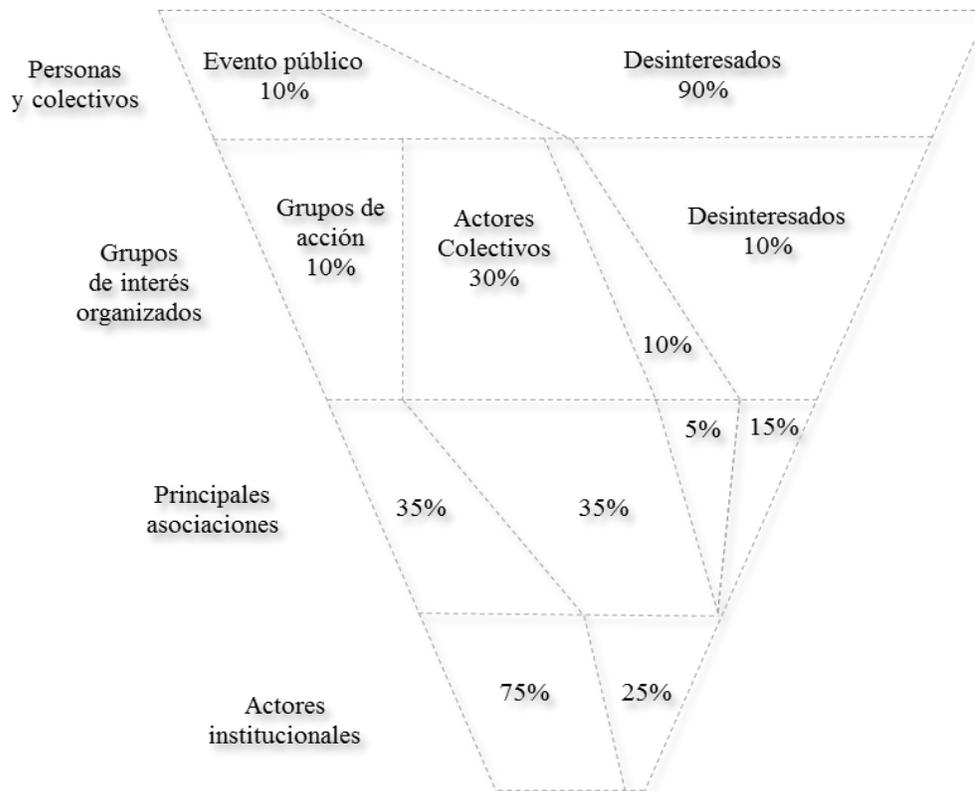
La movilización, el cabildeo y la publicidad son las acciones más utilizadas por los actores con el propósito de cambiar las relaciones de poder existentes dentro de un dominio a favor de sus intereses particulares (Knoke, *Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making*, 1993).

El modelo genérico utiliza la metáfora del embudo de movilización para explicar cómo los actores ganan posiciones dentro de la red y las relaciones de poder que se generan dentro de la toma de decisiones cuando un evento de la política se mueve hacia su solución definitiva.

El embudo muestra cómo unos pocos actores movilizan sus posiciones y se mantienen dentro de la lucha por la toma de decisiones. Mientras el embudo se cierra, los intereses de los grupos organizados son cada vez más claros dentro del evento de la política y se establecen sociedades entre pocos, mientras la mayoría de los actores que participaron al inicio del evento quedan excluidos del proceso de toma de decisiones (Belén, 2015).

Los actores lograrán participar en la toma de decisiones en la medida de sus capacidades de influencia y dominio sobre los recursos que van consiguiendo en cada uno de los niveles del embudo. En palabras de Belen (2015): “la opinión pública y los votos se logran a través de las personas y los colectivos; la publicidad y las bases del cabildeo se apoyan en los grupos de interés; las asociaciones principales logran que los cabilderos entren a las oficinas de los burócratas y los políticos; y dentro de las arenas institucionales, los abogados y reguladores forcejean para dar apoyo a sus proyectos favoritos” (pág. 172).

Ilustración 1. Modelo genérico de Knoke



Fuente: Knoke (1993)

Modelo dialéctico de Marsh y Smith

Marsh & Smith (2000) proponen el *modelo dialéctico* para superar el modelo de Marsh & Rhodes (1992), que descuida las características de los actores, el contexto y los resultados de la política. El esquema de *lógica situacional* utilizada por Scharpf (1997) en

el *institucionalismo centrado en actores*, es muy similar al *modelo dialéctico* desarrollado por Marsh y Smith (2000).

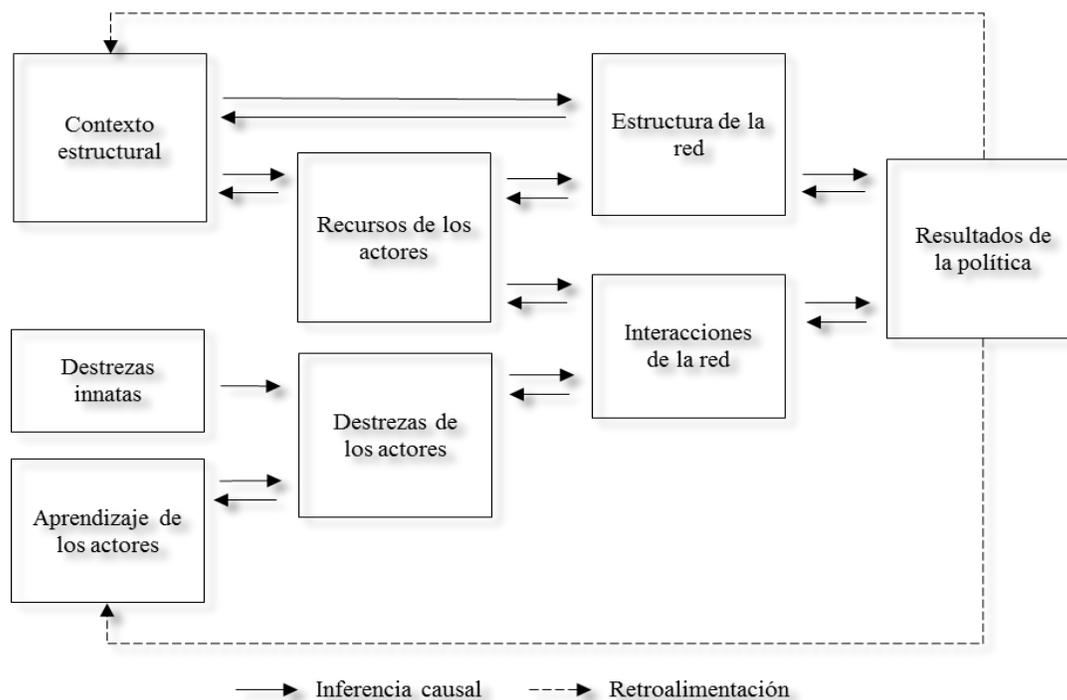
El *modelo dialéctico* se aleja de otros modelos de redes que privilegian la agencia o la estructura y reconoce una relación simétrica y dialéctica entre estructura y agencia. En otras palabras, el modelo centra el análisis de las redes de política en la relación interactiva entre dos variables, donde cada una afecta a la otra dentro de un proceso continuo e iterativo (Marsh & Smith, 2000; Zurbriggen, 2006).

Para Marsh & Smith (2000), un análisis que se concentra en la estructura o en la agencia es inadecuado, pues no tiene en cuenta el origen y la formación de las redes, ni cómo los resultados de la política cambian a través del tiempo. Los actores aprenden dentro de la red hasta que desarrollan un aprendizaje estratégico mientras el contexto y la red interactúan para producir la política a través de la mediación de opciones estratégicas de algunos actores para presionar por una política en particular.

Cualquier cambio endógeno o exógeno afecta los intereses, las relaciones y los recursos de los actores dentro de la red. Los resultados de la política son consecuencia de una relación dialéctica entre la estructura de la red y sus interacciones. Estos resultados, pueden cambiar la composición de la red o el equilibrio de sus recursos e incluso, tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo que podría debilitar la posición de los intereses particulares en relación con la red. Ello provoca cambios en las acciones de los agentes a través de estrategias que les permitan alcanzar una mejor posición para sus intereses en función de sus recursos y destrezas.

Estos procesos suceden de forma continua e iterativa, por cuanto el carácter temporal y el aprendizaje resultan definitivos en este modelo (Belén, 2015). Los actores se inscriben en un proceso de aprendizaje hacia la política o, hacia el proceso de esta, lo cual rutiniza sus acciones futuras y moldea los comportamientos apropiados dentro de la red, generando un conocimiento experto y aumentando la legitimidad política de la red frente a otras inscritas en el mismo contexto (Palacios, 2017). Así las cosas, las redes de política son el resultado de comportamientos repetitivos, de la definición de roles y respuestas y reflejan cómo se distribuye el poder en la resolución de las controversias.

Ilustración 2. Modelo dialéctico de Marsh & Smith



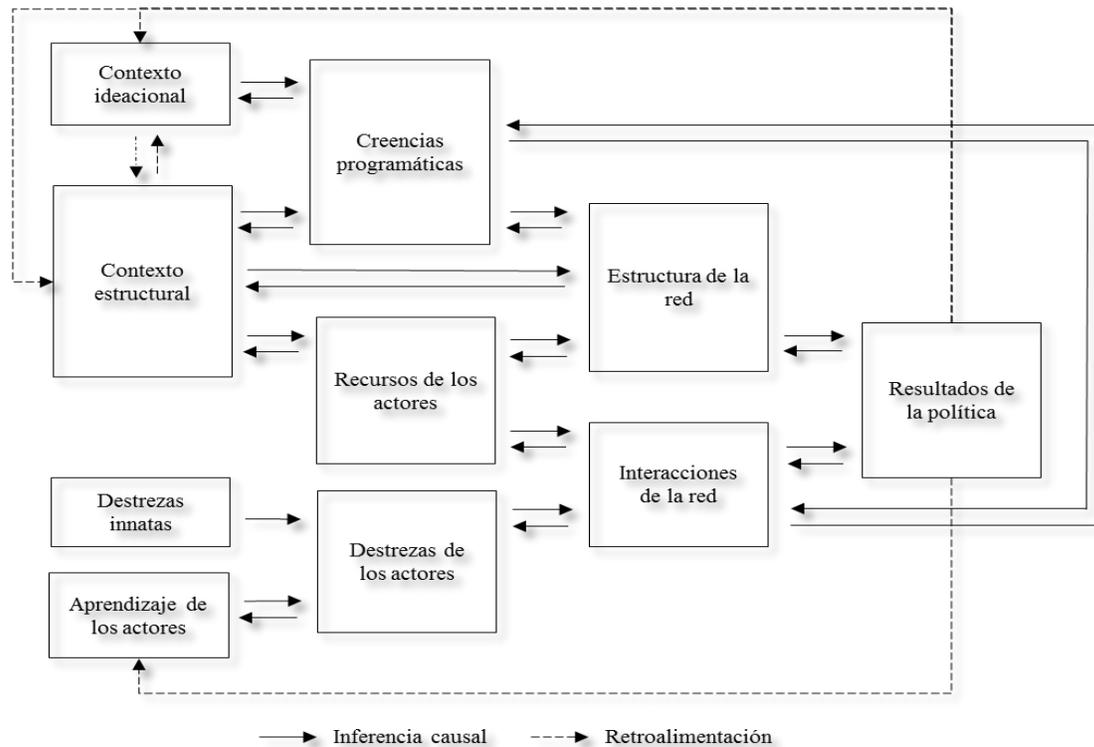
Fuente: Marsh & Smith (2000)

Modelo ideacional Kisby

Kisby (2007) defiende el *modelo dialéctico* de Marsh & Smith (2000) por cuanto supera la tipología de redes trabajada por Marsh & Rhodes (1992) al resaltar las relaciones bidireccionales entre la estructura y la agencia. Sin embargo, hace entre otras, una fuerte crítica al modelo dialéctico, argumentando que no solamente los actores que conforman la red son clave, sino que también son fundamentales las ideas de aquellos actores que están por fuera de la misma (Palacios, 2017).

Ese fue el principal argumento por el cual Kisby (2007) propone variar el modelo propuesto por Marsh & Smith (2000) y cambiar su denominación por *modelo ideacional*. El *modelo ideacional* de Kisby (2007) propone que las ideas, deben ser tomadas más en serio y no solo como meros discursos retóricos que los actores utilizan dentro de la red para movilizar sus preferencias de política (Palacios, 2017).

Ilustración 3. Modelo ideacional de Kisby



Fuente: Kisby (2007), adaptado de Marsh & Smith (2000, pág. 10)

Para Kisby (2007), es importante proponer esta variable al modelo dialectico debido a que este último: “ayuda a comprender el cómo fue introducida una política, pero no ayuda a comprender por qué fue introducida la política”. Por lo tanto, el objetivo de Kisby (2007) es examinar las “ideas programáticas que motivan a los miembros de una red política para que un problema de política sea visto como tal a la luz pública” y por ello: “hay que situar a las ideas programáticas como variables independientes, a la red de política como variable intermedia y, a los resultados como variable dependiente del proceso de política”.

Teorías complementarias al enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas

Cada vez que se intenta buscar una explicación política, económica o social de cualquier asunto, surgen ideas relacionadas con el actor y la estructura y con la manera en que se explica esa relación. Aquel principio de dualidad ya planteado en la sociología por

Giddens (1995), retoma importancia al cuestionar si las decisiones políticas son consecuencia de las acciones intencionadas de los actores implicados, o más bien de la estructura relacional en que están insertos (Zurbriggen, 2006). El institucionalismo centrado en actores (Scharpf, 1997), el análisis del desarrollo institucional (Ostrom E. , 2005) y el modelo decisional (Dente & Subirats, 2014) parecen superar satisfactoriamente ese dilema.

El institucionalismo centrado en actores: una perspectiva relacional entre el agente y la estructura

El dilema agente - estructura permite clasificar los diferentes enfoques del *institucionalismo*, en dos grandes grupos: los *institucionalistas racionalistas* y los *institucionalistas culturalistas*. Los primeros se centran en el agente y conciben las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 1989), para estos, la función de la institución es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre, además de ser creada en provecho propio por aquellos agentes que tienen el poder. Por su parte, los culturalistas se centran en la estructura, conciben que las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que los habitan y consideran que la racionalidad en la formación de intereses está moldeada institucionalmente (March & Olsen, 1989).

Principalmente durante los noventa, surgieron puentes en la ciencia política entre diferentes aproximaciones teóricas que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o complementarios (Scharpf, 1997). De esta forma, el debate acerca del agente y la estructura ha sido matizado por propuestas que integran y reconocen las limitaciones del institucionalismo racionalista y el culturalista, ya que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura (estructura) ni siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad (Zurbriggen, 2006).

Un esfuerzo importante en esa línea de integración y reconocimiento de las limitaciones del institucionalismo racionalista y culturalista es sin duda el trabajo de

Scharpf (1997) quien, a partir de una serie de estudios de la socióloga Renate Mayntz¹³, desarrolló un enfoque denominado *institucionalismo centrado en actores*, ofreciendo una perspectiva relacional entre el actor y la estructura.

Scharpf destacó la incidencia que tienen las instituciones, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores individuales y colectivos, así como en la forma que estos actores interactúan, pero consideró, que las instituciones no influyen en las decisiones de manera determinística, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997, págs. 39-42).

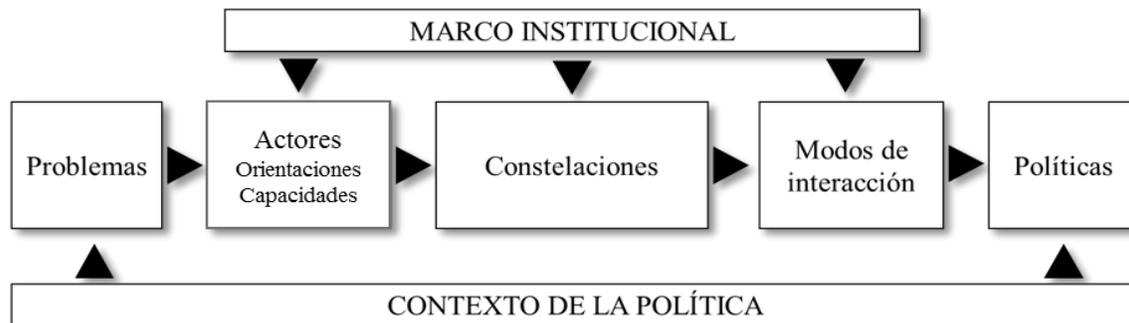
Bajo esas premisas, Scharpf elaboró un modelo básico de explicación de las políticas públicas, basado en la *lógica situacional*, que básicamente sostiene que cada política pública tiene lugar, en un marco o espacio institucional que da cuenta de los actores que participan en los procesos de interacción, sus orientaciones y capacidades, pudiendo derivar de ello, posibles cursos o modo de interacción, así como resultados específicos de las políticas que se trate (Scharpf, 1997).

Los elementos básicos del marco explicativo que se propone Scharpf (1997) son: los *marcos institucionales*, como un conjunto de reglas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables; los *actores*, con sus preferencias, percepciones y capacidades; las *constelaciones de actores*, como el conjunto de actores que interactúan, sus percepciones, opciones estratégicas y los resultados asociados a éstas; y los *modos de interacción*, como formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

Los elementos básicos del marco explicativo que se propone Scharpf (1997) guardan una estrecha relación con el modelo dialéctico de Marsh & Rhodes (1992). Ambas propuestas suponen, marcos analíticos específicos para el estudio de procesos de interacción entre estado y actores civiles, desde la perspectiva una *lógica situacional* (Navarro, 2002).

¹³ Fundadora y directora del Instituto Max Planck para el Estudio de Sociedades.

Ilustración 4. Marco explicativo básico de Scharpf basado en la lógica situacional



Fuente: Scharpf (1997)

El análisis del desarrollo institucional: un marco metodológico híbrido

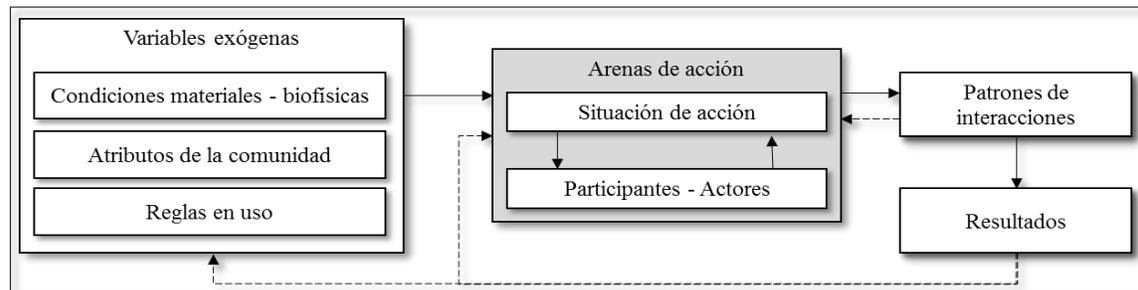
Ahora bien, Scharpf (1997) no era el único que hasta entonces había señalado la necesidad de integrar estos enfoques (centrados en el agente o en la estructura), Ostrom, Gardner, & Walter (1994), concibieron el *análisis del desarrollo institucional* apoyándose en el neoinstitucionalismo histórico y económico, los cuales le brindan a la elección racional un elemento de carácter estructural para analizar el proceso de toma de decisiones, de tal manera que el individuo y sus decisiones están sujetos, no solo a su lógica racional, sino al marco de instituciones formales e informales en el cual se encuentra inscrito.

En el *análisis del desarrollo institucional* las instituciones se definen como un conjunto de prescripciones y limitaciones que los seres humanos usan para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas (Ostrom E. , 2005, pág. 3), que pueden incluir reglas, normas y estrategias compartidas. Así, las instituciones son normas formales e informales: las primeras, caracterizadas por las leyes o normas de carácter coercitivo-coactivo; y las segundas, como reglas en uso, basadas en la costumbre y los modos de proceder (Ostrom E. , 2005) (North, 1990).

El *análisis del desarrollo institucional* supone que toda interacción entre agentes sucede en una unidad denominada *arena de acción*, que hace referencia a un sistema donde “dos unidades- los participantes y una situación de acción- interactúan, mientras se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que afectan a los participantes y las situaciones de acción” (Ostrom E. , 2005, pág. 13).

Las *arenas de acción*, y consecuentemente sus diferentes componentes, presentan una plausible flexibilidad para la interpretación de dinámicas institucionales dadas en marcos normativos formales o informales (Benedetti, 2017).

Ilustración 5. Marco de análisis del desarrollo institucional



Fuente: Ostrom (2005, pág. 13)

A la izquierda de la Ilustración 5 se muestran las *variables exógenas* compuestas por: las *condiciones materiales o biofísicas* (generalmente aspectos geográficos y materiales), los *atributos de la comunidad* (como aspectos demográficos y socioculturales) y las *instituciones o reglas* (en uso o de funcionamiento) que influyen sobre una *arena de acción*. La *arena de acción* se constituye de: una *situación de acción* y los *participantes* de dicha situación. (Benedetti, 2017).

A la derecha de la Ilustración 5 se encuentran las *interacciones* y los *resultados*. Los *resultados* son producto de la *arena de acción*, y repercuten sobre la misma. Por su parte las *interacciones* generan *resultados* que posteriormente pueden generar cambios sobre la *arena de acción* e influir en las *variables exógenas* (Benedetti, 2017).

En general, una *arena de acción* envuelve a *participantes* en *posiciones* definidas (actores jugando un rol específico) donde deben decidir entre diversas *acciones* (según sus *intereses*), a la luz de la *información* (para la toma de decisiones según la información disponible) que ellos poseen, acerca de cómo las (sus) acciones están ligadas a un *resultado potencial*, el *control* que ellos tienen sobre esta relación (mapeo entre acción y resultado) y los *costos y beneficios* asignados a las acciones y resultados. Estos son los componentes que definen la estructura interna de cada *arena de acción*. La estrategia de participación de

un individuo en un entorno institucional será afectada por esta estructura interna y también por el hecho de que ellos enfrentarán la situación una vez, por un número específico de veces o indefinidamente (juegos repetitivos¹⁴) en el tiempo y espacio (Ostrom E. , 2005).

Ostrom (2005), profundiza su propuesta mediante un sistema de clasificación de reglas que busca visibilizar el vínculo existente entre cada regla y la realidad que ellas estructuran o, dicho de otra forma, como las reglas constituyen variables exógenas que afectan directamente los elementos de una *situación de acción*.

La Tabla 9 relaciona los elementos constitutivos de la *situación de acción* (*participantes, posiciones, acciones, resultados potenciales, información, control y costos y beneficios*), con la influencia que los correspondientes tipos de reglas pueden tener sobre dichos componentes, conforme a la propuesta de Ostrom (2005, págs. 202-207).

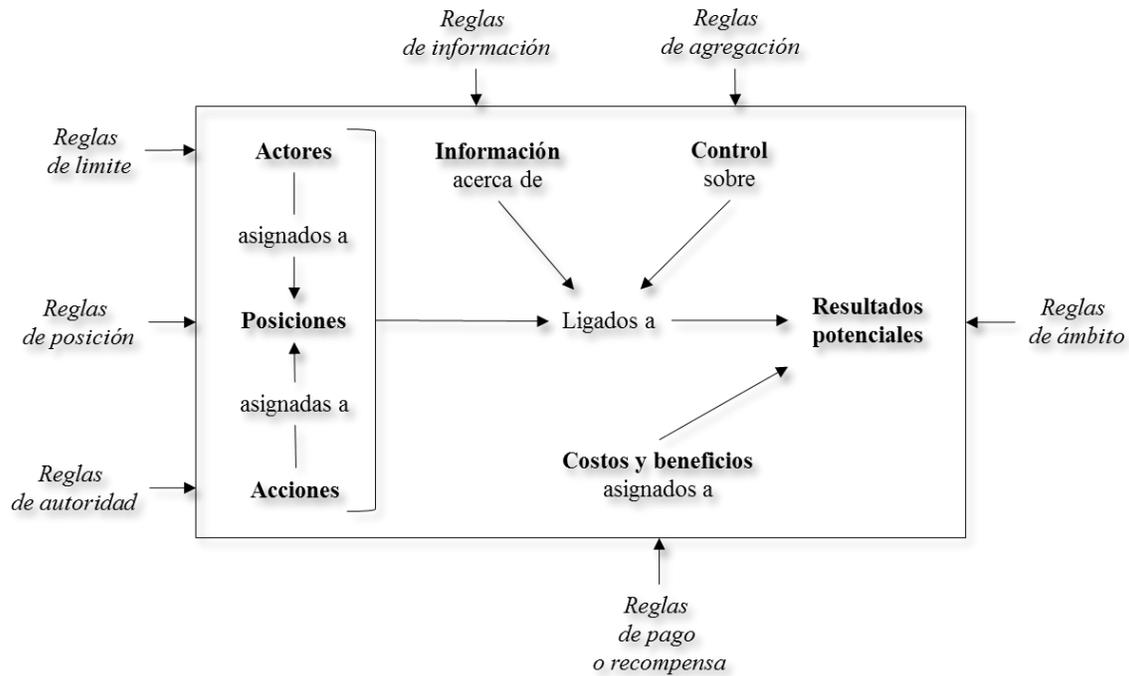
Tabla 9. Tipos de reglas y elementos constitutivos de una situación de acción

Tipo de regla	Elementos constitutivos afectados
Posición	<i>Afectan la posición de los participantes.</i>
Limite	<i>Afectan la entrada o salida los participantes.</i>
Autoridad	<i>Afectan las acciones (funciones) posibles, requeridas o prohibidas para un participante.</i>
Agregación	<i>Afectan el control efectivo ejercido por los participantes frente a ciertos elementos.</i>
Información	<i>Afecta la disponibilidad de la información de cada posición.</i>
Pago o recompensa	<i>Afecta los costos y/o beneficios asociados a los resultados de determinadas acciones.</i>
Ámbito	<i>Afecta directamente los productos o resultados ligados a las acciones de los participantes.</i>

Fuente: Construcción a partir de Ostrom (2005, págs. 202-207)

¹⁴ La teoría de juegos es una herramienta analítica fundamental para estudiar la racionalidad de los actores en *análisis del desarrollo institucional*.

Ilustración 6. Reglas como variables exógenas



Fuente: De Ostrom (2014, pág. 26), adaptado de Ostrom (2005, pág. 33)

El modelo decisional de Dente y Subirats: elementos para un análisis realista

Dente y Subirats (2014), proponen un *modelo decisional* más realista; no solo considera los tipos de actores, sino también se interesa por sus objetivos, recursos, roles en la interacción, forma de las redes decisionales de acuerdo con su complejidad en que los actores actúan, el contenido de la decisión, las modalidades de interacción entre los actores, y le dan importancia al contexto y su influencia en los procesos decisionales (Fuenmayor, 2017).

Para Dente y Subirats (2014): “los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de *actores*, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una *network* o *entramado* que puede tener diferentes características, se intercambian recursos, utilizando diferentes *modalidades de interacción*, para conseguir un acuerdo, dentro de un contexto decisional determinado (pág. 70).

Dente y Subirats (2014) distinguen dos tipos de objetivos de los actores; los que están directamente relacionados con el problema público a tratar denominados de *contenido* y aquellos relacionados con el reparto de la autoridad y del poder político denominados de *proceso*. Esto provoca que frecuentemente los actores de los procesos de política pública tengan objetivos que no guardan relación con el problema, sino que atañen esencialmente a sus relaciones con los otros actores. La alternativa de solución que éstos suelen preferir no viene determinada sólo por su capacidad de satisfacer la necesidad, la demanda o la oportunidad que ha generado el proceso de toma de decisiones, sino también a partir de las consecuencias que ésta tiene sobre los recursos y sobre las posiciones de los otros participantes (Dente & Subirats, 2014, pág. 79).

Dente y Subirats (2014) proponen cuatro tipos de recursos que pueden explicar la diversidad de roles y el nivel de influencia o autoridad que estos ejercen en los procesos de política: los *recursos políticos* que consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento; los *recursos económicos y financieros* que consisten en la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores; los *recursos legales* que consisten en las potestades, o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los dispositivos legislativos, administrativos y legales, atribuyen a algunos sujetos; y los *recursos cognitivos* que consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión (Dente & Subirats, 2014, págs. 84-97).

Así mismo en función de la racionalidad y los recursos de cada participante, distinguen tres categorías de actores: actores políticos, actores burocráticos y actores terciarios:

Los *actores políticos* justifican su participación en los procesos de política debido a que representan a los ciudadanos, al gozar de un apoyo masivo dado por la manera en que llegaron al poder. La hipótesis subyacente es que “en un sistema político democrático no se puede aceptar que se tomen decisiones sin el consenso popular”. Esto implica que,

cuanto más alta sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye, más alta será la influencia que este ejerza en el proceso de política pública (Dente & Subirats, 2014).

Los *actores burocráticos* son aquellos sujetos que basan sus lógicas de acción en recursos legales (leyes, normas, decretos) que les atribuyen potestades específicas en un proceso de política pública. La hipótesis subyacente es que “en los sistemas político-administrativos con altas tasas de diferenciación interna, las normas deben predeterminar del modo más claro posible a quién concierne tomar la decisión, a través de qué secuencias procedimentales debe ser adoptada y, por último, dentro de qué límites, lo más estrictos posibles, debe moverse el decisor público en la definición del contenido” (Dente & Subirats, 2014, págs. 106-118).

Finalmente, los *actores terciarios o informales* que se refieren al conjunto de participantes que, siendo en su mayoría privados y sin que la política pública les esté directamente destinada o las estructuras legales y burocráticas los involucren directamente, actúan considerando la probabilidad de cierto impacto de los resultados de la estrategia de intervención en ellos o sus intereses. Este grupo se divide en: 1) *actores con intereses generales* que, sin estar dotados de legitimidad política o legal, representan a sujetos o intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, y que por lo tanto no son capaces de actuar en primera persona; 2) *actores con intereses especiales*, o dicho de otra manera, actores con objetivos de proceso que actúan porque la intervención puede beneficiar sus intereses; y 3) *expertos*, que sujetos que al poseer un considerable volumen de recursos cognitivos cuentan con la legitimidad necesaria para intervenir en los asuntos de política (Dente & Subirats, 2014, págs. 106-118; Pérez Enciso, 2017).

Para Dente y Subirats (2014): “la heterogeneidad de los actores, de los objetivos que persiguen, de los intereses que representan y de los recursos que son capaces de poner en marcha hace que cualquier proceso, y seguramente también aquéllos que tienden a alterar en modo no incremental el statu quo, sea diferente de otros anteriores” (pág. 121). Así las cosas, es posible identificar un número limitado de roles, a veces incompatibles entre ellos, que los actores desempeñan, entre ellos: el de promotor, el de director, el de opositor, el de aliado, el de mediador, el de *gatekeeper* y el de filtro.

Tabla 10. Elementos del modelo decisional de Dente y Subirats (2014)

Elementos	Clasificación
Objetivos de los actores	<i>a) Objetivos de contenido; y b) objetivos de proceso.</i>
Recursos de los actores	<i>a) Recursos políticos; b) recursos económicos; c) recursos legales; y d) recursos cognitivos.</i>
Tipos de actores	<i>a) Actores políticos; b) actores burocráticos; c) actores que representan intereses especiales; d) actores que representan intereses generales y e) los expertos</i>
Roles de los actores en la interacción	<i>a) El de promotor o iniciador; b) el de director; c) el de opositor; d) el de aliado; e) el de mediador; f) el de gatekeeper (portero); y g) el de filtro.</i>
La forma de las <i>redes</i> decisionales	<i>Según el grado de complejidad en que los actores interactúan.</i>
La complejidad de un proceso decisional	<i>Se puede medir analizando la red de los actores involucrados.</i>
El contenido de la decisión	<i>Sería el factor capaz de predecir cuáles serán los actores más influyentes en la adopción de la opción final.</i>
Las modalidades de interacción entre los actores	<i>a) Confrontación; b) negociación y c) colaboración. Estas modalidades de interacción entre actores se deben relacionar con las arenas decisionales: a) arenas técnicas; b) arenas políticas; c) arenas sociales; y d) arenas institucionales.</i>
El contexto de la decisión	<i>El contexto o entorno decisional es el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Se mide en términos de: a) estabilidad; b) cambio turbulento y c) cambio previsible.</i>

Fuente: Jennifer Fuenmayor (2017, pág. 56) con base en Dente y Subirats (2014).

Para facilitar la comprensión de la homologación y selección de elementos teóricos seleccionados de las diferentes escuelas de análisis para esta investigación ver la Tabla 11.

Capítulo 4

Marco metodológico de investigación: elementos cuantitativos y cualitativos del análisis de redes de política pública

La proliferación de diferentes investigaciones desde el enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas desde la década de los noventa demuestra su ambición teórica. La mayoría de las investigaciones desde este enfoque han recurrido a métodos cualitativos, siendo las técnicas dominantes las entrevistas en profundidad, y los análisis de discurso y de contenido generalmente para estudios de caso comparados (Zurbriggen, 2003).

Estos métodos cualitativos han dado importantes rendimientos analíticos. Se han realizado estudios comparando redes sectoriales entre diferentes países, permitiendo analizar el efecto de sus instituciones, así como comparaciones de redes sectoriales y sub-sectoriales en un mismo país (Marsh D. , 1998). No obstante, diversos críticos destacan las limitaciones de las metodologías cualitativas en este enfoque, señalando la importancia de utilizar metodologías cuantitativas como el análisis de estructura basado en la teoría de redes sociales (Zurbriggen, 2011).

El análisis de redes sociales aplicado a las redes de política pública se ha proliferado en diferentes investigaciones a partir del modelo genérico Knoke (1993) con un saldo positivo pero discutible. Su principal argumento en contra es que medidas exactas usadas en un análisis de red imponen una simplicidad arbitraria sobre un mundo complejo y por lo tanto es necesaria una descripción más detallada del proceso de la política (Dowding, 1995).

Para Marsh D. (1998), las metodologías cuantitativas pueden ser un primer paso. No obstante, para analizar como las redes afectan los resultados políticos es necesario acudir a metodología cualitativa, porque en última instancia se está estudiando quién tiene el poder; y el poder no es un concepto que se pueda transformar fácilmente en indicadores mensurables.

Para Thatcher (1998): en primer lugar, los análisis de redes han sido ampliados al prestar mayor atención a factores antes omitidos, que han permitido superar su tendencia

estática y el dilema agente-estructura, con interrogantes relacionados con el cambio político y las instituciones, las ideas y los valores; y en segundo lugar, hay intentos de unir el análisis de las redes de políticas con otros enfoques analíticos; los enfoques de redes de políticas incorporan modelos previamente definidos o se incorporan ellos mismos a dichos modelos (págs. 404-406).

En este campo existen considerables avances desde las aportaciones del análisis de redes centrado en medir la estructura del sistema de interacción a partir de las relaciones que mantienen entre sí los actores de una constelación, para decirlo en términos de Scharpf (1997), como el *modelo dialectico* de Marsh & Smith (2000) y el *modelo ideacional* de Kisby (2007). Asimismo, trabajos como el de Knoke y Chermak (2005) tratan de avanzar en la articulación de metodologías cuantitativas con una lógica de análisis dialéctica.

Adam & Kriesi (2010) consideran que la forma más prometedora de proceder es combinar el análisis cuantitativo de estructuras de redes con las diferentes tipologías expuestas por la escuela de intermediación de intereses. Esto no solo permite incorporar elementos más dinámicos en el enfoque de redes, sino también su clarificación teórica.

Atendiendo las sugerencias metodológicas de Dowding (1995), Marsh D. (1998), Thatcher (1998), Knoke y Chermak (2005) y Adam & Kriesi (2010), entre otros, esta investigación utiliza un mixtura de elementos cuantitativos y cualitativos de análisis, así como una combinación de teorías aportadas por las diferentes escuelas del enfoque de redes. A continuación, se establece la homologación y selección de elementos teóricos de las diferentes escuelas del enfoque de redes y teorías complementarias, y la metodología (mixta) de análisis utilizada en esta investigación.

Homologación y selección de elementos teóricos

Para facilitar la comprensión de la homologación y selección de elementos teóricos seleccionados de las diferentes escuelas de análisis para esta investigación se presenta la Tabla 11.

Tabla 11. Homologación y selección de elementos teóricos para la investigación

Modelo de lógica situacional Scharpf (1997)	Modelo dialectico Marsh & Smith (2000)	Modelo ideacional Kisby (2007)	Análisis del desarrollo institucional Ostrom (2005)	Modelo decisional Dente y Subirats (2014)
<i>Actores</i>	<i>Actores dentro de la red</i>	<i>Actores dentro y fuera de la red</i>	<i>Participantes en una arena de acción</i>	a) Actores políticos; b) actores burocráticos; c) actores que representan intereses especiales; d) actores que representan intereses generales y e) los expertos.
<i>Constelaciones de actores</i>	<i>Estructura de la red</i>	<i>Estructura de la red</i>	<i>Arenas de acción y situaciones de acción</i>	<i>a) arenas técnicas; b) arenas políticas; c) arenas sociales; y d) arenas institucionales.</i>
<i>Modos de interacción</i>	<i>Interacción de la red</i>	<i>Interacción de la red</i>	<i>Patrones de interacciones</i>	<i>Modalidades de interacción: a) confrontación; b) negociación y c) colaboración.</i>
<i>Arreglos institucionales y contexto de la política</i>	<i>Contexto estructural</i>	<i>Contexto estructural, contexto ideacional y creencias programáticas</i>	<i>Variables exógenas: a) condiciones materiales; atributos de la comunidad; reglas de uso</i>	<i>Contexto de la decisión: a) estabilidad, b) cambio turbulento y c) cambio previsible.</i>
<i>Percepciones, preferencias y capacidades</i>	<i>Recursos y destrezas de los actores</i>	<i>Recursos y destrezas de los actores</i>	<i>Posiciones de acuerdo con: a) acceso a la información; b) control de acciones; c) costos y beneficios; y d) resultados esperados.</i>	<i>a) Recursos políticos; b) recursos económicos; c) recursos legales; y d) recursos cognitivos</i>
<i>Importancia de la historia (Institucionalismo culturalista)</i>	<i>Procesos iterativos y continuos</i>	<i>Aprendizaje de los actores</i>	<i>Aprendizaje por repeticiones</i>	<i>Procesos iterativos y continuos</i>

Fuente: elaboración propia basado en los diferentes modelos. **En negrita los elementos seleccionados para el análisis.**

Como se evidencia en la Tabla 11, en coherencia con Börzel (1998) y Van Waarden (1992), hay una variedad “babilónica” de acuerdos y aplicaciones distintas de los conceptos relacionados con las redes de política pública; etiquetas similares para describir distintos fenómenos, o diferentes etiquetas describir para fenómenos similares.

Metodología de análisis de los elementos teóricos seleccionados

Una vez seleccionados los elementos teóricos de la investigación, adelante se procede a describir la metodología de análisis de cada uno de ellos. Como se explicó atrás, atendiendo las sugerencias metodológicas de Dowding (1995), Marsh D. (1998), Thatcher (1998), Knoke y Chermak (2005) y Adam & Kriesi (2010) entre otros, esta investigación utiliza un mixtura de elementos cuantitativos y cualitativos de análisis.

Descripción del “contexto estructural de la red”

Para el análisis del contexto estructural de la red se adopta la clasificación de reglas del *análisis del desarrollo institucional* de Ostrom (2005)¹⁵ que busca visibilizar el vínculo existente entre cada una de ellas y la realidad que estructuran.

Estas reglas constituyen variables exógenas que afectan directamente los *participantes, posiciones, acciones, resultados potenciales, información, control y costos y beneficios*, por cuanto son instituciones formales que configuran el contexto de la red de política pública.

La revisión documental y jurídica del control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., sumado a la información suministrada por los actores de la red constituye la fuente principal para la identificación y clasificación de las reglas (instituciones formales) que configuran el contexto estructural de la red.

Identificación y delimitación de actores, recursos e interacciones

¹⁵ La clasificación de reglas propuesta por Ostrom (2005), se resumen en la Tabla 7 y en la Ilustración 6 de esta investigación.

La identificación y delimitación de los actores: es un punto crítico para el análisis de cualquier tipo de red de política pública. Los métodos más comunes para ello son el *realista* y el *nominalista*. Según el método *realista* los límites de la red deben ser definidos por sus propios actores, partiendo de la suposición de que los mismos son conscientes de su pertenencia a la red y que son capaces de identificarla. Por su parte, según el método *nominalista* los límites de la red deben ser fijados por el investigador teniendo en cuenta los propósitos de la investigación (y no de los participantes) (Wasserman, 1994, págs. 31-32).

El método *realista* corre el riesgo de extender demasiado la membresía y los límites de la red, posiblemente incluyendo relaciones irrelevantes o extrañas, y tiende a sesgar el análisis hacia nociones de redes grandes y difusas. El método *nominalista*, por el contrario, tiende a restringir artificialmente la membresía de la red y, posiblemente, perder vínculos y relaciones importantes.

No obstante, teniendo en cuenta los recursos disponibles para llevar a cabo la investigación, se adopta una aproximación al método *nominalista* para efectos de la identificación y delimitación de los actores de la red de control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., utilizando la revisión documental como fuente principal, para determinar los actores: *a) políticos; b) burocráticos; c) que representan intereses especiales; d) que representan intereses generales; y e) los expertos* (Dente & Subirats, 2014).

La red del control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., se compone básicamente de actores colectivos (entidades públicas de política, vigilancia, control y regulación; comités de desarrollo y control social representados por vocales de control y organizados en confederaciones y conglomerados por servicio público domiciliario, empresas prestadoras públicas, mixtas y privadas, entre otras) y estos a su vez están conformados y representados por actores individuales (políticos, servidores públicos, empresarios, vocales de control, entre otros). Por lo tanto, es importante aclarar que el alcance de la red analizada en esta investigación se configura por los actores colectivos y no de los actores individuales que la conforman y representan.

Así las cosas, se agruparán los vocales de control de cada servicio público domiciliario y cada grupo será considerado como un actor colectivo. Por ello, se establece una muestra mediante la técnica de muestreo probabilístico estratificado; utilizando como unidades de muestreo, los grupos de vocales de control social de cada servicio público vigilado (energía eléctrica; acueducto y alcantarillado; aseo; y gas natural).

Los recursos e interacciones entre actores: se generan principalmente por la necesidad de intercambiar recursos que mejoren su posición en la red; por tanto, es fundamental para esta investigación conocer los recursos que dispone cada actor y como se generan los intercambios. En tal tesitura, mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas (ver apéndice) a la muestra por grupos de vocales de control social, se indaga sobre los recursos disponibles y recibidos por los demás actores de la red, conforme a la clasificación propuesta por el *modelo decisional* de Dente y Subirats (2014): a) recursos políticos; b) recursos económicos; c) recursos legales; y d) recursos cognitivos.

La intensidad del intercambio de cada recurso es calificada por cada uno de los vocales de control utilizando el método de evaluaciones sumarias (escala de Likert), así: 0= nula; 1= leve; 2= media; 3= fuerte; y 4= muy fuerte, de tal forma que el promedio simple resultante de cada grupo frente a cada recurso será utilizado como referente. La intensidad del intercambio de recursos entre los demás actores es valorada utilizando la misma escala, pero teniendo en cuenta los recursos y competencias otorgadas a cada actor por el marco jurídico y conforme a la revisión documental realizada.

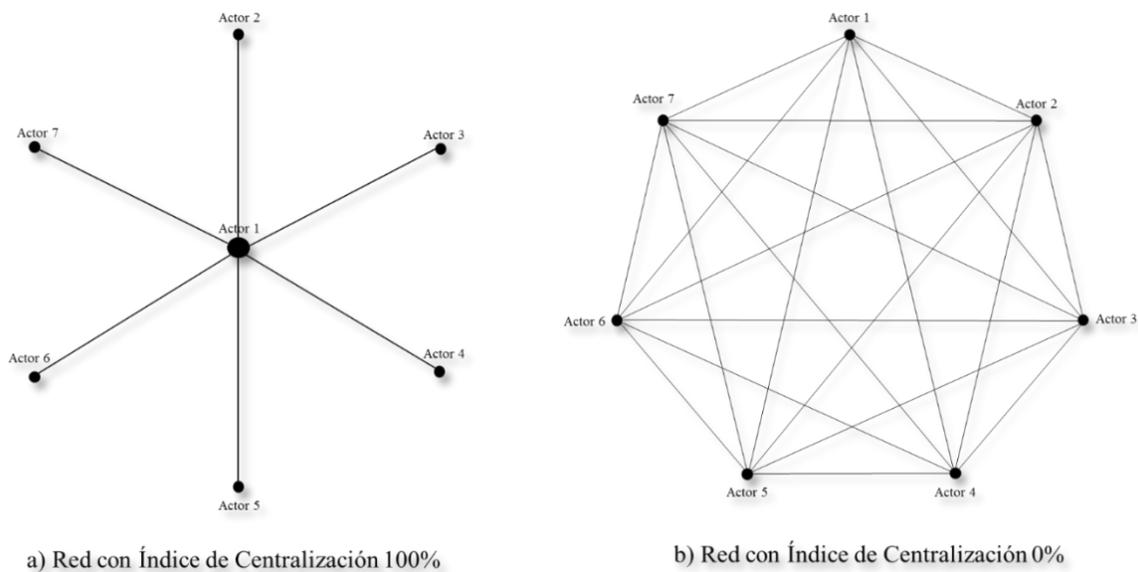
Una vez recolectada la información, se configura una matriz de adyacencia ponderada de relaciones entre actores por cada recurso analizado y posteriormente una matriz de adyacencia general ponderada de relaciones. Estas matrices se procesan utilizando los softwares Ucinet y Netdraw, con el fin de modelar y visualizar la red mediante un sociograma. Así mismo, a partir de la metodología de medición de similitud estructural de coincidencias exactas utilizada para variables categóricas ordinales, se presentan los respectivos dendrogramas para visualizar gráficamente los algoritmos de agrupamiento de actores en función de los recursos disponibles en la red.

Identificación de las “propiedades estructurales de la red”

Para la identificación de las propiedades estructurales de la red de control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. se estiman los siguientes indicadores propios del *análisis de redes sociales* adoptados por la escuela del análisis formal de redes de política pública, considerados como principales para conocer los atributos estructurales de una red:

Índice de centralización: La relación entre las centralidades de todos los nodos pueden revelar mucho sobre la estructura global de la red. Una red con alta centralidad se debe interpretar como una red en la cual uno o pocos actores mantienen relación con muchos de los actores; mientras que la mayor parte de los actores se relacionan con uno o pocos actores. Si esos actores con mayor número de relaciones son removidos, la red se fragmentará en subredes desconectadas. Por otro lado, una red con baja centralidad se entiende como una red más resistente ante el retiro de cualquiera de los actores.

Ilustración 7. Red centralizada versus red descentralizada



Fuente: De Ostrom (2014, pág. 26), adaptado de Ostrom (2005, pág. 33)

Índice de densidad de la red: es el número total de relaciones existentes dividido por el total posible de la red. La densidad se define entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una red totalmente desconectada (grafo nulo) y 1 a una red totalmente conectada. Formalmente, la densidad en una red se define como:

$$D = \left(\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N z_{ij} / (N^2 - N) \right) \forall i \neq j$$

Donde z es un flujo entre dos nodos, los sufijos indican el origen i y el destino j , y N es el número de nodos.

Índice de centralidad de grado de los actores: es la primera y más simple de las medidas de centralidad. Corresponde al número de enlaces que posee un actor con los demás. Los actores con una “posición más central” (una mayor centralidad) tienen un acceso más fácil y rápido a los demás actores de la red (útil para acceder a recursos) y una mayor capacidad para ejercer un control del flujo entre ellos.

En una red donde los vínculos son dirigidos (y en general en cualquier red asimétrica), podemos diferenciar entre grado de entrada y grado de salida de cada actor. El grado de entrada (*in-degree*) de un actor es la cantidad de vínculos que se dirigen directamente hacia él (número de flechas que apuntan al nodo). Se define como la suma por fila de la matriz de adyacencia. El grado de salida (*out-degree*) es el número de vínculos que tienen origen directo en el nodo (número de flechas que salen del nodo).

Si se tiene la matriz de adyacencia del grafo, donde cada posición a_{ij} asume el valor 1, si existe la arista (i, j) y el valor 0, si no existe, entonces el índice de centralidad de grado de cada nodo j , se puede definir como:

$$C_G(j) = \sum_i a_{ij}$$

Para grafos dirigidos, se pueden definir dos medidas de centralidad de grado, correspondientes al grado de entrada o al de salida.

Índice de centralidad de intermediación de los actores: es una medida que cuantifica la frecuencia o el número de veces que un nodo (actor) actúa como un puente a lo largo del camino más corto entre otros dos nodos. Los actores con una alta intermediación suelen jugar un rol crítico en la estructura de la red, cuando hay grandes flujos de recursos que son movilizados por los actores pertenecientes a grupos compactos. Los actores que poseen una posición de intermediarios de alguna manera son también

controladores o reguladores del flujo de recursos. Formalmente, el índice de centralidad de intermediación de un actor i en una red se define como:

$$C_I(i) = \sum_{j,k} \frac{b_{jik}}{b_{jk}}$$

Donde b_{jk} es el número de caminos más cortos desde el actor j hasta el actor k y b_{jik} el número de caminos más cortos desde j hasta k que pasan a través del actor i .

Índice de poder de Bonacich: Phillip Bonacich sostiene que la centralidad es una función de cuántas conexiones tiene un actor determinado y los actores en relación con él. Bonacich (1987) argumenta que estar bien conectado a otros conectados hace a un actor central pero no necesariamente poderoso. De alguna manera estar conectado a otros que no están bien conectados hace a un actor poderoso, porque estos otros actores dependen de él, mientras los otros actores bien conectados no. A partir de ese argumento, Bonacich (1987) desarrolló un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos, más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. La fórmula para calcular la centralidad es la misma que para calcular el poder, cambiando es el parámetro (β) que representa el peso que se le da a las relaciones de actor.

Determinación del “tipo de red” y sus implicaciones en el cambio de políticas

Finalmente, para determinar el tipo de red se utiliza la tipología de redes de política de Adam & Kriesi (2010) que además de ser una de las más recientes, presenta una estructura simplificada la cual combina la estructura del poder y las modalidades de interacción entre los actores. Así mismo, Adam & Kriesi (2010) conectan cada categoría de su tipología de red con un determinado potencial (alto, moderado, bajo) para el cambio de políticas y tipo de cambio de políticas (serial, gradual, statu quo), que resulta útil elevar el análisis de un contexto estático a uno dinámico.

Capítulo 5

Estudio de caso: Análisis de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C.

El contexto estructural de la red, sus actores y relaciones de intercambio se analizan conforme a la metodología de investigación propuesta en el Capítulo 5.

Contexto estructural de la red

A continuación, se determinan las reglas de posición, límite, autoridad, agregación, información, pago o recompensa y ámbito de acuerdo con la clasificación del análisis del desarrollo institucional de Ostrom (2005). Estas reglas se interpretan como instituciones formales que configuran el contexto estructural de la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. La revisión documental y jurídica del control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., sumado a la información suministrada por los actores de la red constituye la fuente principal para la identificación y clasificación de las reglas (instituciones formales) que configuran el contexto estructural de la red.

Tabla 12. Reglas como contexto estructural de la red analizada

Tipo de regla	Regla
Posición	<ul style="list-style-type: none">• <u>Los actores de la red control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios están determinados por el régimen contenido en la Ley 142 de 1994. Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, en su el parágrafo del artículo 1 señala que “cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994. Así mismo, la Ley 1757 de 2015 en su artículo 61 advierte que en materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicione y/o modifiquen.</u>
Límite	<ul style="list-style-type: none">• <u>El número mínimo de miembros para establecer un Comité de Desarrollo y Control Social es el que resulte de dividir la población del respectivo municipio o distrito por 10.000, pero no podrá ser inferior a 50. Para el Distrito Capital el número mínimo será de 200. Actualmente, solo a 11 municipios se le puede aplicar la regla de dividir por 10.000 para determinar el número de miembros para conformar Comités, porque su población excede los 500.000 habitantes, de tal manera que para el resto de los municipios el número mínimo (exceptuando Bogotá D.C.) es de 50 miembros. En Bogotá D.C. después de depurar la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encuentran reconocidos legalmente 160 Vocales</u>

	<p><u>de Control, de los cuales solo 99 (61.8%) se encuentran activos ejerciendo sus funciones de control social (1 Vocal por cada 45 mil suscriptores).</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>El periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. No se advierte en la ley sobre la obligación de convocar a nueva elección. Esta situación ha permitido que algunos Vocales de Control mantengan en condición de activos sin ejercer efectivamente sus funciones de control social ciudadano y no se estimule una renovación generacional al interior de los Comités. En Bogotá D.C., en promedio anual se reconocen 9 Vocales de Control, pero así mismo 4 dejan su ejercicio. Durante el lustro 2001-2005 se reconoció el mayor número de Vocales de Control desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios representando el 58% (112). (Ver Tabla 38)</u> • <u>Los vocales de control social, sus cónyuges o compañeros permanentes, y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las Empresas de Servicios Públicos que vigilen, ni contratar con ellas, con la comisión o comisiones de regulación competentes en el servicio o los servicios públicos domiciliarios que vigilen, ni con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por el período de desempeño de sus funciones y un año más. Los ediles, concejales, diputados y congresistas no podrán ser elegidos vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social.</u>
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Las obligaciones legales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios frente a los Vocales de Control se restringen a recibir, tramitar y responder solicitudes. Estas obligaciones legales le devienen para cualquier usuario o ciudadano, sin necesidad de ostentar la calidad de Vocal de Control.</u> • <u>De los 99 Vocales de Control activos en Bogotá D.C. el 31% considera que las facultades que el marco normativo actual otorga a los vocales de control para ejercer sus funciones son nulas, el 63% las considera insuficientes y solo el 6% restante las considera suficientes.</u>
Agregación	<ul style="list-style-type: none"> • <u>A los alcaldes municipales les corresponde escoger entre los Vocales de Control registrados, aquellos que conformarán la tercera parte de los miembros de la junta directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal. Esta medida de participación no se aplica a las empresas privadas de servicios públicos domiciliarios, a pesar de que éstas, prestan servicios públicos domiciliarios. En términos de Araque García (2018), esta situación estaría basada en un concepto orgánico o formal de servicio público, de quien presta el servicio, sin tener en cuenta su destinatario, es decir, a quien tal servicio se dirige.</u>
Información	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Las Gobernaciones, Alcaldías Municipales y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tiene la obligación legal de asegurar la capacitación de los Vocales de Control dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los Comités.</u> • <u>La Confederación de Vocales de Control es un actor importante para lograr la convocatoria de sus confederados en los eventos de capacitación y entrega de información. Sin embargo, es un riesgo de burocratización del ejercicio de capacitación que empodera cada vez más la Confederación, tanto así que es un actor negociador en estos procesos.</u> • <u>Existe una dificultad de transmisión de la información a través de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones puesto que el nivel educativo, la edad y el nivel socioeconómico de los Vocales de Control se asocia con un manejo incipiente de estas herramientas.</u>

Pago	<ul style="list-style-type: none"> • <u>De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1429 de 1995, el Vocal de Control no puede invocar su calidad de vocal para ofrecer beneficio personal, ni actuar motivado por intereses políticos o ajenos a sus funciones, ni efectuar cobros a sus representados por realizar gestiones ante las autoridades o prestadoras de servicios públicos domiciliarios.</u>
Ámbito	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Conforme al artículo 62 de la Ley 142 de 1994, cada uno de los Comités de Desarrollo y Control Social elegirá entre sus miembros un Vocal de Control, quien actuará como representante del comité ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios que vaya a vigilar la organización, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales, en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos.</u> • <u>Por otra parte, según la Ley 142 de 1994, debe existir un comité de desarrollo y control social por cada uno de los servicios, salvo la excepción del párrafo del artículo 62, según la cual, en los municipios en que los prestadores de servicios públicos atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios, podrá constituirse un solo comité de desarrollo y control social para todos los servicios. De tal forma que existe una restricción taxativa sobre el alcance la representación del Vocal de Control.</u>

Fuente: Construcción a partir de Ostrom (2005, págs. 202-207)

Identificación de los actores de la red

De acuerdo con el *modelo decisional* propuesto por Dente y Subirats (2014), la Tabla 13. presenta los actores de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios de Bogotá D.C. identificados y su clasificación por tipo (políticos, burocráticos, de interés general, de interés especial o expertos) y rol (promotor, director, opositor, aliado, mediador, gatekeeper o filtro), conforme a sus competencias reconocidas por la ley. Posteriormente se lleva a cabo una caracterización general de los Vocales de Control Social de Bogotá D.C., puesto que al ser tratados como un actor colectivo es necesario valerse de estadísticas descriptivas para llevar a cabo posibles inferencias.

Tabla 13. Tipología de actores, roles y competencias de la red

Actor	Tipo	Rol	Competencia principal relacionada con el control social de los servicios públicos domiciliarios
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor - director</i>	<i>Diseñar y supervisar la puesta en funcionamiento del sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios y coordinar con los departamentos y municipios la capacitación de los vocales de control, dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización y contar con la información necesaria para representar a los Comités de Desarrollo y Control Social</i>

<i>Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital del Hábitat</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor - director</i>	<i>Reconocer los Comités de Desarrollo y Control Social y concertar con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités, capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.</i>
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>	<i>Interés especial</i>	<i>Opositor</i>	<i>Prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de forma eficiente.</i>
<i>Principal empresa de comercialización de Energía Eléctrica de Bogotá</i>	<i>Interés especial</i>	<i>Opositor</i>	<i>Prestar el servicio público domiciliario de energía eléctrica de forma eficiente.</i>
<i>Principal empresa de comercialización de Gas Natural de Bogotá</i>	<i>Interés especial</i>	<i>Opositor</i>	<i>Prestar el servicio público domiciliario de gas natural de forma eficiente.</i>
<i>Operadores de Aseo de Bogotá (Promoambiental, Lime S. A. ESP, Ciudad Limpia, Bogotá Limpia, Área Limpia)</i>	<i>Interés especial</i>	<i>Opositor</i>	<i>Prestar el servicio público domiciliario de aseo de forma eficiente.</i>
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Aliado</i>	<i>Dirigir acciones conjuntas de gestión social con los operadores de la recolección, barrido y limpieza, que conduzca al fortalecimiento de la cultura ciudadana a la separación en la fuente y hacia el control social.</i>
<i>Procuraduría General de la Nación</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Velar por la eficiente prestación de los servicios públicos y (...) velar por la defensa de los derechos del consumidor y usuarios de los servicios públicos domiciliarios.</i>
<i>Personería de Bogotá</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Aliado</i>	<i>Velar el adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de la comunidad, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.</i>
<i>Defensoría del Pueblo</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Mediador</i>	<i>Ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, cuando aquellas lo demanden y ser mediador entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellas lo demanden, en defensa de los derechos que se presuman violados.</i>

<i>Contraloría General de la República</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor - director</i>	<i>Organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal.</i>
<i>Contraloría de Bogotá</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor - director</i>	<i>Promover la participación ciudadana y el control social en los procesos de control y vigilancia fiscal.</i>
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Aliado</i>	<i>Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.</i>
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Aliado</i>	<i>Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.</i>
<i>Corporación Autónoma Regional</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovable.</i>
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Fomentar el desarrollo de estrategias para el mejoramiento de las relaciones entre el sector minero energético, el Estado y la sociedad civil.</i>
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Desarrollar estrategias de generación y promoción del flujo eficiente de información sectorial e intersectorial y de servicio al ciudadano, en la difusión de la información y la promoción del Sector y la entidad, hacia los ciudadanos y organizaciones para rendición de cuentas.</i>
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Desarrollar estrategias de generación y promoción del flujo eficiente de información sectorial e intersectorial y de servicio al ciudadano, en la difusión de la información y la promoción del Sector, hacia los ciudadanos y organizaciones para rendición de cuentas.</i>

<i>Ministerio del Interior</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor</i>	<i>Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia participativa, la organización y participación de la sociedad civil y la garantía de los derechos y deberes electorales, así como promocionar y auspiciar, en coordinación con los entes territoriales, la participación ciudadana y el seguimiento de la gestión administrativa pública, mediante programas de difusión y capacitación de las comunidades.</i>
<i>Departamento Nacional de Planeación</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Promotor - director</i>	<i>Apoyar y desarrollar las políticas generales y la definición de estrategias para el control y vigilancia de los servicios públicos de su competencia y realizar el seguimiento y evaluación de estas, con el fin de garantizar la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios</i>
<i>Congreso de la República</i>	<i>Político</i>	<i>Gatekeeper</i>	<i>Función legislativa y de control público. Estableció del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 199. Aprueba los proyectos de modificación de la ley.</i>
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>	<i>Político</i>	<i>Mediador</i>	<i>Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</i>
<i>Consejo de Estado</i>	<i>Burocrático</i>	<i>Mediador</i>	<i>Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.</i>
<i>Vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social de Energía Eléctrica de Bogotá</i>	<i>Interés general</i>	<i>Aliado</i>	<i>Representar los Comités de Desarrollo y Control Social ante las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y las entidades territoriales correspondientes.</i>
<i>Vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>	<i>Interés general</i>	<i>Aliado</i>	<i>Proponer a las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.</i>
<i>Vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social de Aseo de Bogotá</i>	<i>Interés general</i>	<i>Aliado</i>	<i>Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, colaborando a la protección de los primeros y en el cumplimiento de los segundos.</i>
<i>Vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social de Gas de Bogotá</i>	<i>Interés general</i>	<i>Aliado</i>	<i>Ser miembro de las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal o del Comité de estratificación local, cuando sea asignado por el alcalde.</i>

<i>Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Vocales Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</i>	<i>Interés especial</i>	<i>Gatekeeper</i>	<i>Entidad privada sin ánimo de lucro que tiene por objeto social: Promover la articulación de los actores de los servicios públicos domiciliarios con el fin de fortalecer el control social.</i>
<i>Universidades y grupos académicos de investigación</i>	<i>Expertos</i>	<i>Aliado</i>	<i>Conforme al artículo 67 de la Constitución Política de Colombia. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</i>

Fuente: Construcción a partir de Ostrom (2005, págs. 202-207)

Caracterización de los Vocales de Control de Bogotá D.C.

Una vez realizada, tabulada y procesada la información de la entrevista semiestructurada a los Vocales de Control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en la Bogotá D.C., se presentan a continuación sus principales resultados.

Número de Vocales de Control: según la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en Bogotá D.C. se han reconocido 193 Vocales de Control desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, sin embargo al validar y depurar los registros (eliminación de fallecidos y de aquellos que han cambiado de departamento de domicilio) se encuentran reconocidos legalmente 160, de los cuales solo 99 (61.8%) se encuentran activos ejerciendo sus funciones de control social.

Género de los Vocales de Control: el 60% de los Vocales de Control de Bogotá D.C. son hombres y el 40% son mujeres.

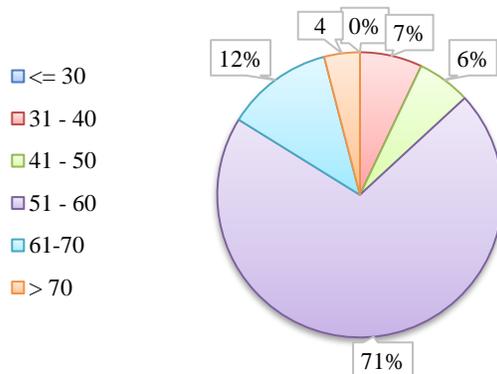
Edad de los Vocales de Control: su edad promedio es de 55 años, con una desviación estándar de 8 años. En la Tabla 14 se presentan las frecuencias de edad establecidas, en la cual se puede establecer que el 87% de los Vocales de Control superan los 50 años.

Tabla 14. Frecuencias por edad

Clase	Frecuencia	%
<= 30	0	0%
31 - 40	7	7%
41 - 50	6	6%
51 - 60	70	71%
61-70	12	12%
> 70	4	4%

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada

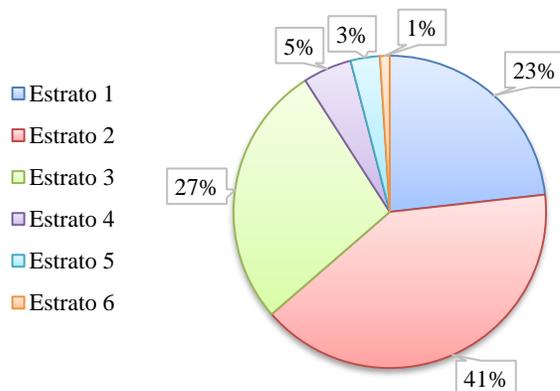
Gráfica 1. Edad de los Vocales de Control de Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada

Estrato Socioeconómico de Vocales de Control: el 91% de los Vocales de Control de Bogotá pertenecen a los estratos 1, 2 y 3. La frecuencia relativa más alta se presenta en el estrato 2 con un 40%.

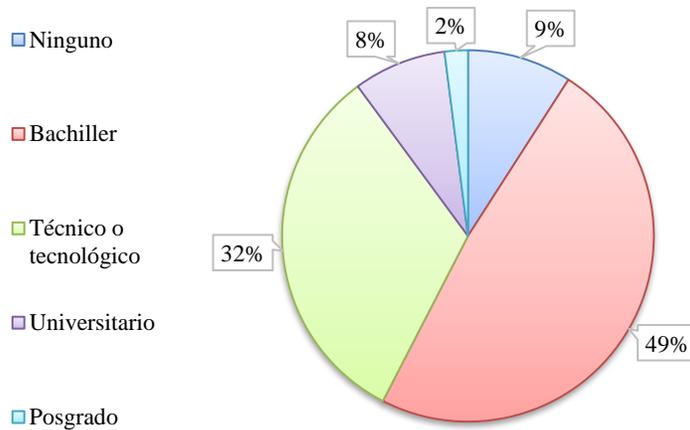
Gráfica 2. Estrato Socioeconómico de los Vocales de Control de Bogotá D.C



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada

Nivel educativo: de los Vocales de Control de Bogotá D.C. el 48% son Bachilleres, seguidos por los Técnicos y Tecnólogos con un 36%, el 8% Profesionales y solo el 2% tiene estudios de Postgrado. El 9% restante no alcanzó el Bachillerato.

Gráfica 3. Nivel Educativo de los Vocales de Control de Bogotá D.C



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada

Relaciones de intercambio de recursos en la red

Una vez identificados y clasificados los actores que conforman la red de control social ciudadano de los servicios públicos domiciliarios de Bogotá D.C., se procede a analizar las relaciones de intercambio de recursos cognitivos, políticos, económicos y legales propuestos por Dente y Subirats (2014). La intensidad del intercambio de cada recurso se califica por cada uno de los vocales de control utilizando el método de evaluaciones sumarias (escala de Likert), así: 0= nula; 1= leve; 2= media; 3= fuerte; y 4= muy fuerte, de tal forma que el promedio simple resultante de cada grupo frente a cada recurso será utilizado como referente. La intensidad del intercambio de recursos entre los demás actores es valorada utilizando la misma escala, pero teniendo en cuenta los recursos y competencias otorgadas a cada actor por el marco jurídico y conforme a la revisión documental realizada. Estas intensidades de intercambio configuran una matriz de

adyacencia ponderada de relaciones entre actores por cada recurso. Estas matrices se procesan utilizando los softwares Ucinet y Netdraw, con el fin de calcular los índices de centralidad y poder, así como modelar y visualizar la red mediante un sociograma. Adicionalmente, se utilizan dendrogramas para visualizar gráficamente los algoritmos de agrupamiento de actores en función de los recursos disponibles en la red.

Intercambio de recursos cognitivos

A partir de la matriz de adyacencia ponderada de las relaciones de intercambio de recursos cognitivos se configura la Tabla 15 que contiene los indicadores para cada uno de los actores.

Tabla 15. Indicadores por actor para el intercambio de recursos cognitivos

Id	Actor	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Entrada	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Salida	Índice normalizado de Centralidad de Intermediación	Índice de poder de Bonacich
1	SSPD	69.05	72.62	10.52	2.02
2	SDH	39.29	44.05	3.43	1.31
3	EAAB	22.62	32.14	1.09	0.77
4	ENEL	19.05	29.76	0.81	0.65
5	VANTI	19.05	29.76	0.81	0.65
6	OPE_ASEO	21.43	32.14	1.07	0.74
7	UAESP	32.14	21.43	0.98	0.97
8	PGN	44.05	19.05	2.82	1.48
9	PERSON_BOG	27.38	25.00	2.12	1.02
10	DEF_PUEBLO	47.62	20.24	3.06	1.60
11	CGR	69.05	10.71	0.38	2.19
12	CONTR_BOG	27.38	25.00	2.02	0.91
13	CREG	23.81	29.76	1.35	0.74
14	CRA	25.00	29.76	1.07	0.81
15	CAR	34.52	21.43	1.16	1.07
16	MINMINAS	22.62	27.38	0.87	0.70
17	MINVIVIENDA	22.62	27.38	1.19	0.74
18	MINAMBIENTE	25.00	27.38	1.33	0.79
19	MININTERIOR	22.62	26.19	1.05	0.72
20	DNP	29.76	54.76	3.93	0.91
21	CONGRESO	14.29	8.33	0.45	0.52
22	CORTE_CONST	8.33	5.95	0.21	0.32
23	CONSEJO_ESTADO	16.67	44.05	1.95	0.51
24	VOCALES_ENE	17.86	13.10	0.33	0.64
25	VOCALES_AA	17.86	15.48	0.37	0.65
26	VOCALES_ASEO	19.05	15.48	0.44	0.69

27	<i>VOCALÉS_GAS</i>	17.86	13.10	0.33	0.64
28	<i>CONFEDCOLTICS</i>	21.43	22.62	1.41	0.75
29	<i>ACADEMIA</i>	26.19	59.52	4.79	0.80

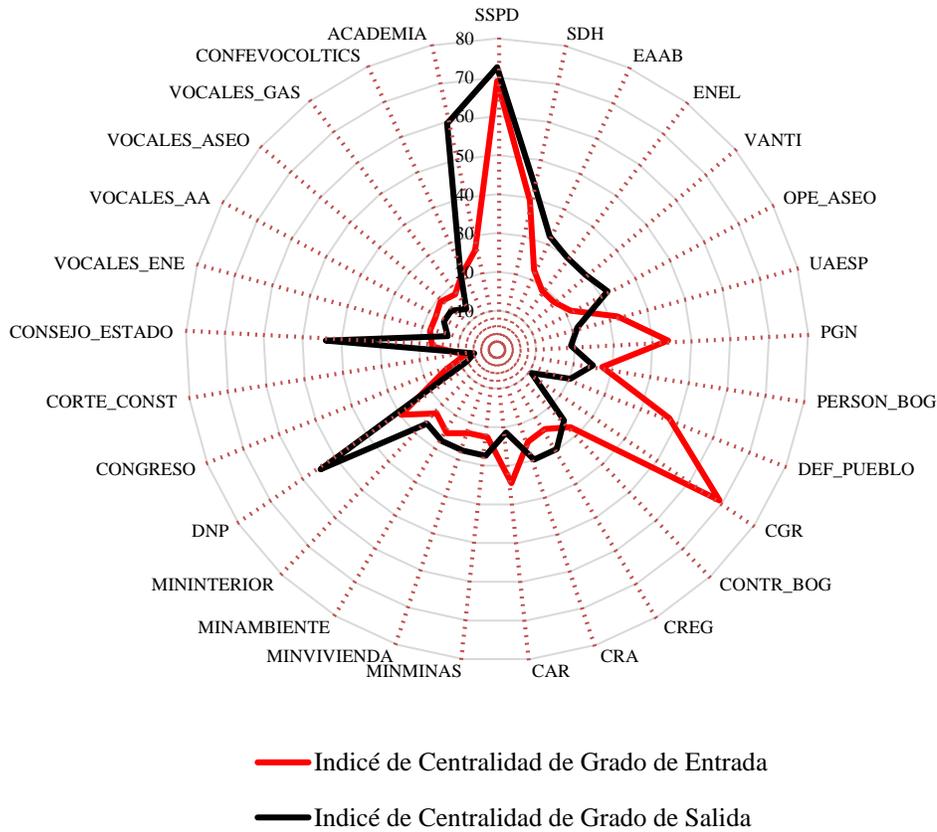
Fuente: Elaboración propia

Al analizar el índice normalizado de centralidad de grado de entrada de los actores, interpretado como el porcentaje de recepción de recursos cognitivos, podemos concluir que los actores que más reciben estos recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Contraloría General de la República (69.05), seguidos por la Defensoría del Pueblo (47.62) y la Procuraduría General de la Nación (44.05). Esto resulta coherente con las competencias de dichos actores por cuanto son los principales órganos de inspección, vigilancia y control y por ende demandan de forma regular la información de los demás actores de la red.

Un aspecto interesante en este índice es que los Vocales de Control Social tienen puntajes muy bajos (entre 13.10 y 15.48) para ser los actores llamados a realizar el control social ciudadano. También llama la atención que la Confederación de Vocales de Control tiene un índice mayor que sus vocales confederados (22.62), lo que significa tiene mayor acceso a la información que sus miembros. Esto puede ser un indicio de burocratización del acceso a la información, máxime cuando los vocales tienen un manejo incipiente de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones asociado a su nivel de escolaridad, edad y nivel socioeconómico (Ver Caracterización de los Vocales de Control de Bogotá D.C.).

En cuanto el índice normalizado de centralidad de grado de salida de los actores, interpretado como el porcentaje de entrega de recursos cognitivos, figuran principalmente: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (72.62) y la Academia (59.52), seguidos por el Departamento Nacional de Planeación (54.76), la Secretaría Distrital de Habilidad y el Consejo de Estado (44.05). Sus obligaciones y atribuciones en materia de información, asesoría, capacitación y servicio al ciudadano, los convierte en los actores que más entregan recursos cognitivos a la red.

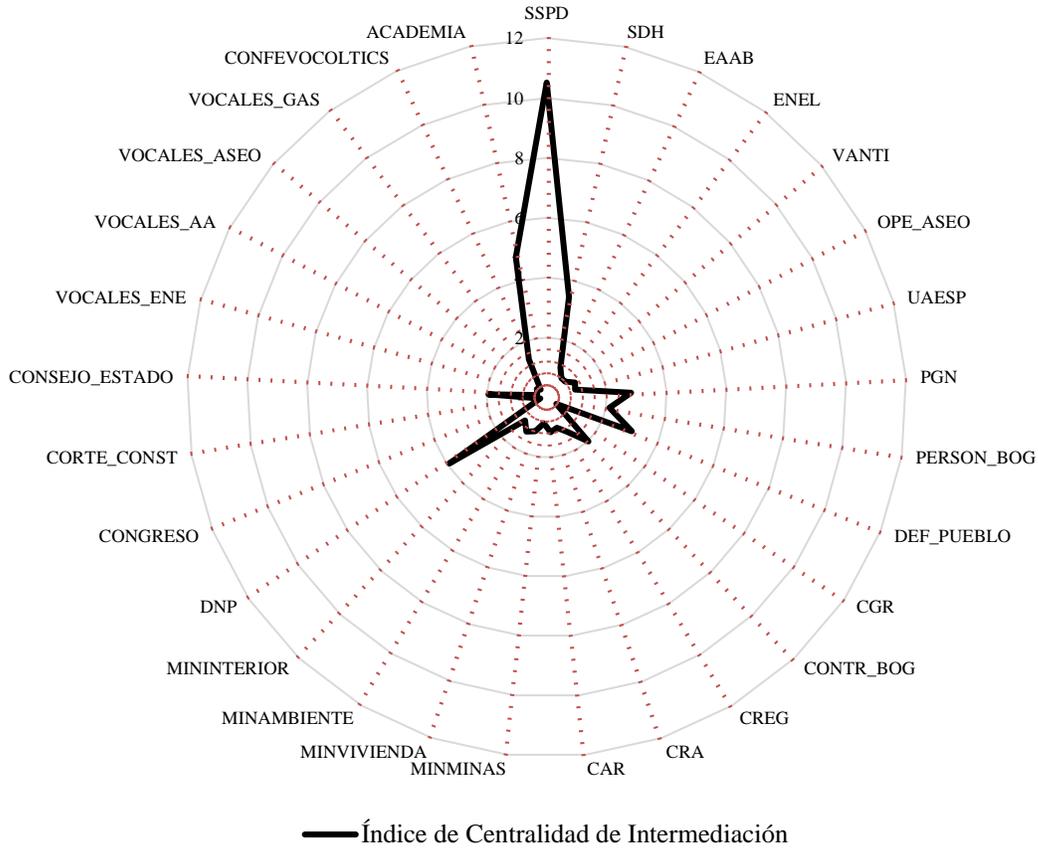
Gráfica 4. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos cognitivos)



Fuente: Elaboración propia

El índice de centralidad de grado de intermediación aumenta en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. Los actores con mayor centralidad de grado de intermediación para el intercambio de recursos cognitivos de la red son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (10.52), la Academia (4.79) y el Departamento Nacional de Planeación (3.93), seguidos por la Secretaría Distrital de Hacienda (3.43), la Defensoría del Pueblo (3.06) y la Procuraduría General de la Nación (2.82). Los actores que poseen mayor poder de Bonacich se les puede señalar como actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red, en este caso los de tipo cognitivo.

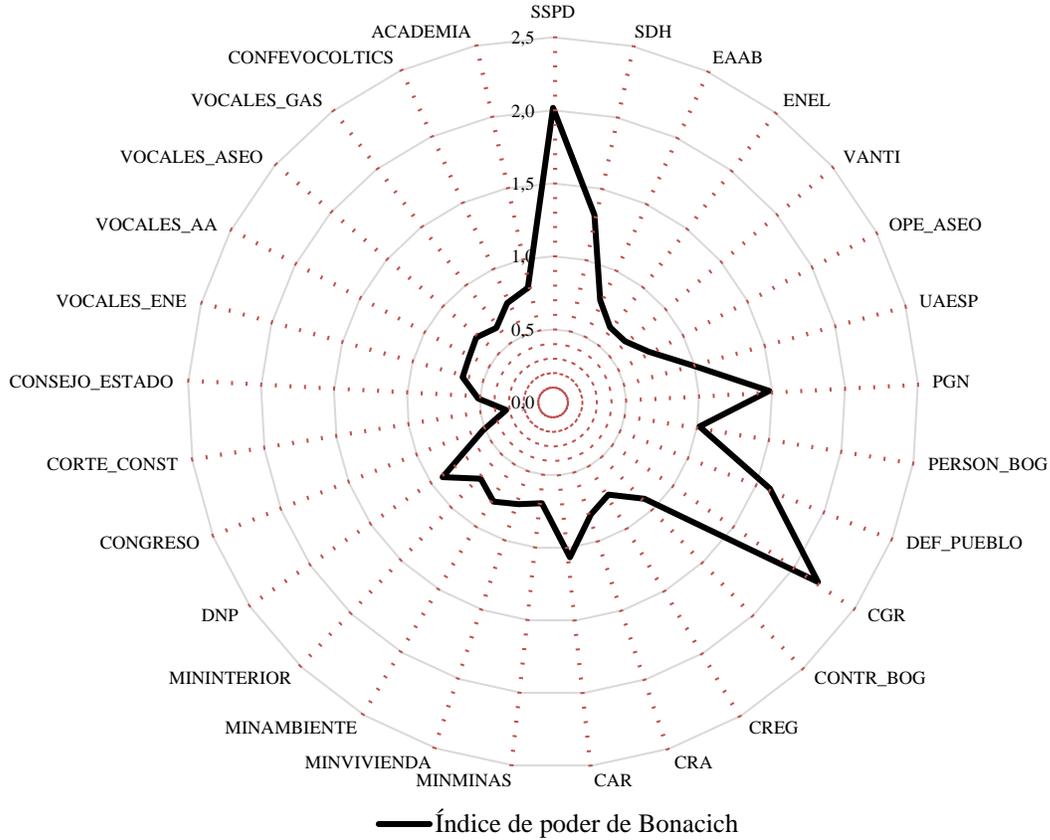
Gráfica 5. Centralidad de grado de intermediación (recursos cognitivos)



Fuente: Elaboración propia

El índice de poder de Bonacich es una variación de centralidad en función de un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos, más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. Conforme a esta medición los actores con mayor poder en el intercambio de recursos cognitivos son: la Contraloría General de la República (2.19) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.02), seguidos por la Defensoría del Pueblo (1.60) y la Procuraduría General de la Nación (1.48). Los actores que poseen mayor poder de Bonacich se les puede señalar como actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red en este caso, los recursos de tipo cognitivo.

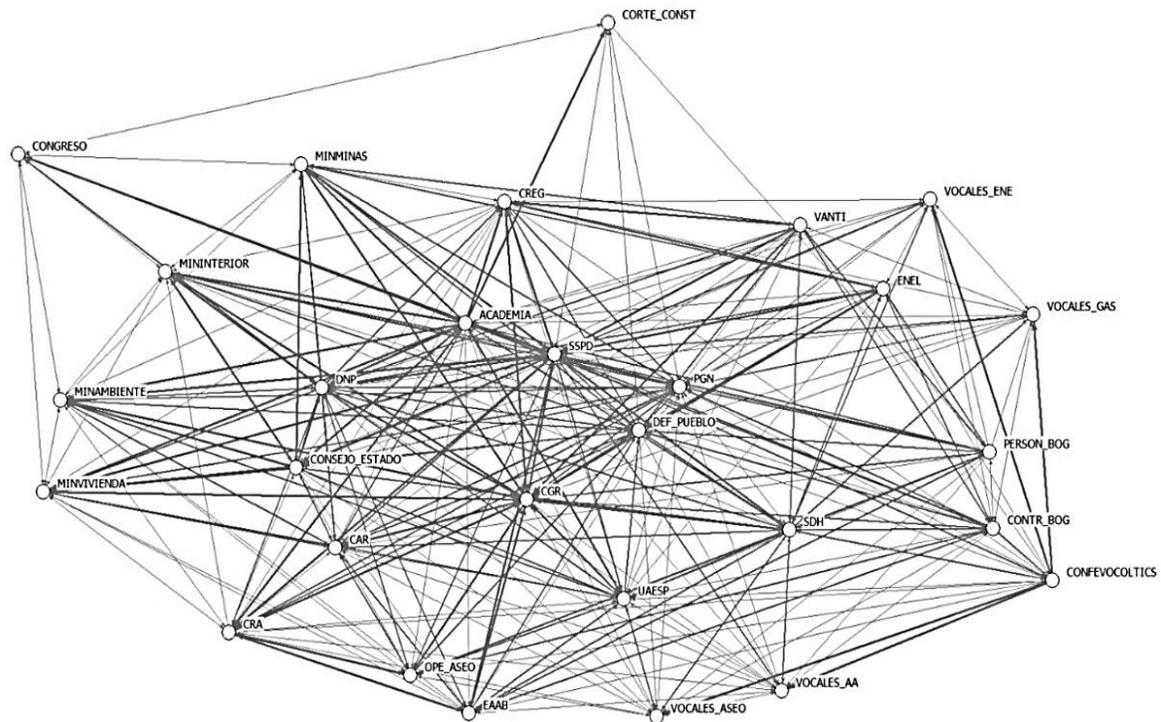
Gráfica 6. Poder de Bonacich (recursos cognitivos)



Fuente: Elaboración propia

La Gráfica 7 contiene el sociograma del intercambio de recursos cognitivos de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, facilitando la visualización de los actores centrales y periféricos en el intercambio de información. La red presenta un índice de centralización total de 9.06% con una densidad de .83, que se puede interpretar como una red altamente conectada y descentralizada. Esto, en teoría permite la circulación efectiva de estos recursos en la mayor parte de los actores de la red, sin embargo, es importante señalar que entre los actores periféricos de menor grado de conexión se encuentran los Vocales de Control, a pesar de ser la representación ciudadana en el ejercicio del control social de los servicios públicos domiciliarios.

Gráfica 7. Sociograma (recursos cognitivos)

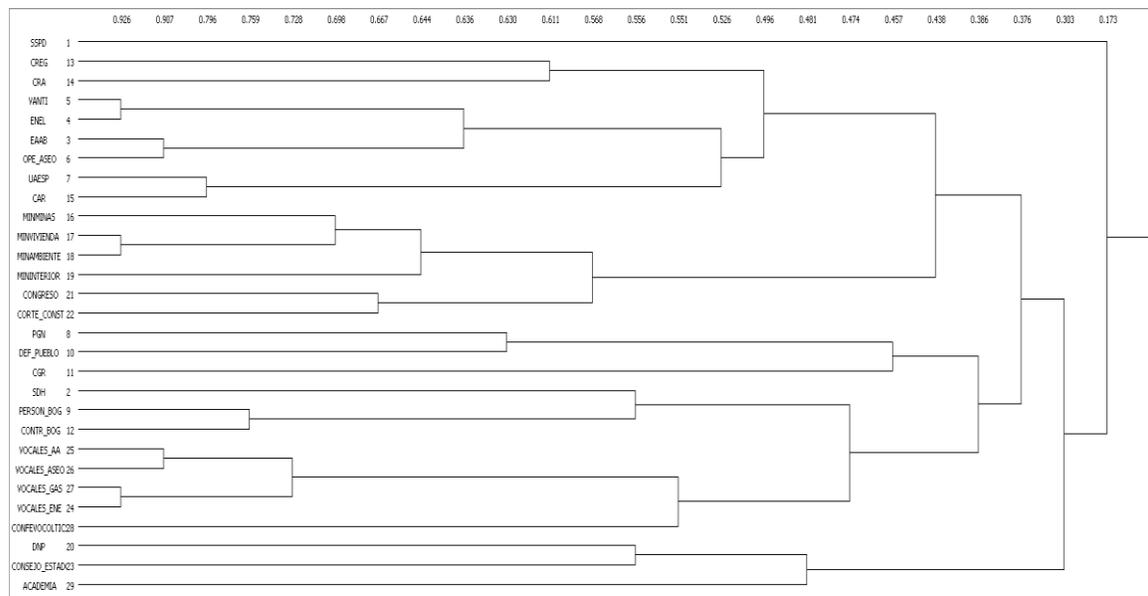


Fuente: Elaboración propia

El dendrograma de similitud de actores en el intercambio de recursos cognitivos generado a partir de la metodología de coincidencias exactas muestra como los actores se aglomeran, indicando que quienes integran cada grupo tienen una importancia similar, con base en los recursos cognitivos que reciben y entregan en la red.

El dendrograma sugiere una relación de similitud fuerte de intercambio de recursos cognitivos entre las empresas de energía eléctrica y gas (93%); entre el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Medio Ambiente (93%); entre los vocales de energía y gas natural (93%); y entre los vocales de acueducto y alcantarillado y los vocales de aseo (74%). Entre los actores más disímiles de la red se encuentran la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (20%) y la Contraloría General de la República (36%), resultado consistente con el Poder de Bonacich calculado para estos actores, que disponen de una posición privilegiada en el intercambio de recursos cognitivos.

Gráfica 8. Dendrograma de similitud entre actores (recursos cognitivos)



Fuente: Elaboración propia

Intercambio de recursos políticos

A partir de la matriz de adyacencia ponderada de las relaciones de intercambio de recursos políticos se configura la Tabla 16 que contiene los indicadores para cada uno de los actores.

Tabla 16. Indicadores por actor para el intercambio de recursos políticos

Id	Actor	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Entrada	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Salida	Índice normalizado de Centralidad de Intermediación	Índice de poder de Bonacich
1	SSPD	60.71	55.95	11.80	1.93
2	SDH	32.14	23.81	2.14	1.11
3	EAAB	29.76	14.29	1.06	1.14
4	ENEL	25.00	13.10	0.85	0.99
5	VANTI	25.00	13.10	0.85	0.99
6	OPE_ASEO	29.76	13.10	1.06	1.14
7	UAESP	22.62	19.05	0.92	0.75
8	PGN	23.81	47.62	0.89	0.78
9	PERSON_BOG	29.76	21.43	0.90	0.97
10	DEF_PUEBLO	27.38	33.33	0.52	0.87
11	CGR	26.19	48.81	1.01	0.82
12	CONTR_BOG	32.14	23.81	1.42	1.07
13	CREG	25.00	25.00	1.14	0.94
14	CRA	28.57	25.00	1.32	1.05

15	CAR	17.86	16.67	0.61	0.60
16	MINMINAS	17.86	39.29	2.67	0.63
17	MINVIVIENDA	21.43	41.67	3.53	0.75
18	MINAMBIENTE	21.43	40.48	2.74	0.73
19	MININTERIOR	22.62	41.67	1.30	0.76
20	DNP	32.14	59.52	3.18	1.06
21	CONGRESO	38.10	30.95	4.22	1.28
22	CORTE_CONST	25.00	33.33	0.30	0.75
23	CONSEJO_ESTADO	27.38	30.95	0.89	0.81
24	VOCALES_ENE	23.81	9.52	0.45	0.94
25	VOCALES_AA	27.38	10.71	0.81	1.04
26	VOCALES_ASEO	28.57	10.71	0.87	1.07
27	VOCALES_GAS	23.81	9.52	0.45	0.94
28	CONFVOCOLTICS	36.91	14.29	2.60	1.42
29	ACADEMIA	21.43	36.91	1.24	0.65

Fuente: Elaboración propia

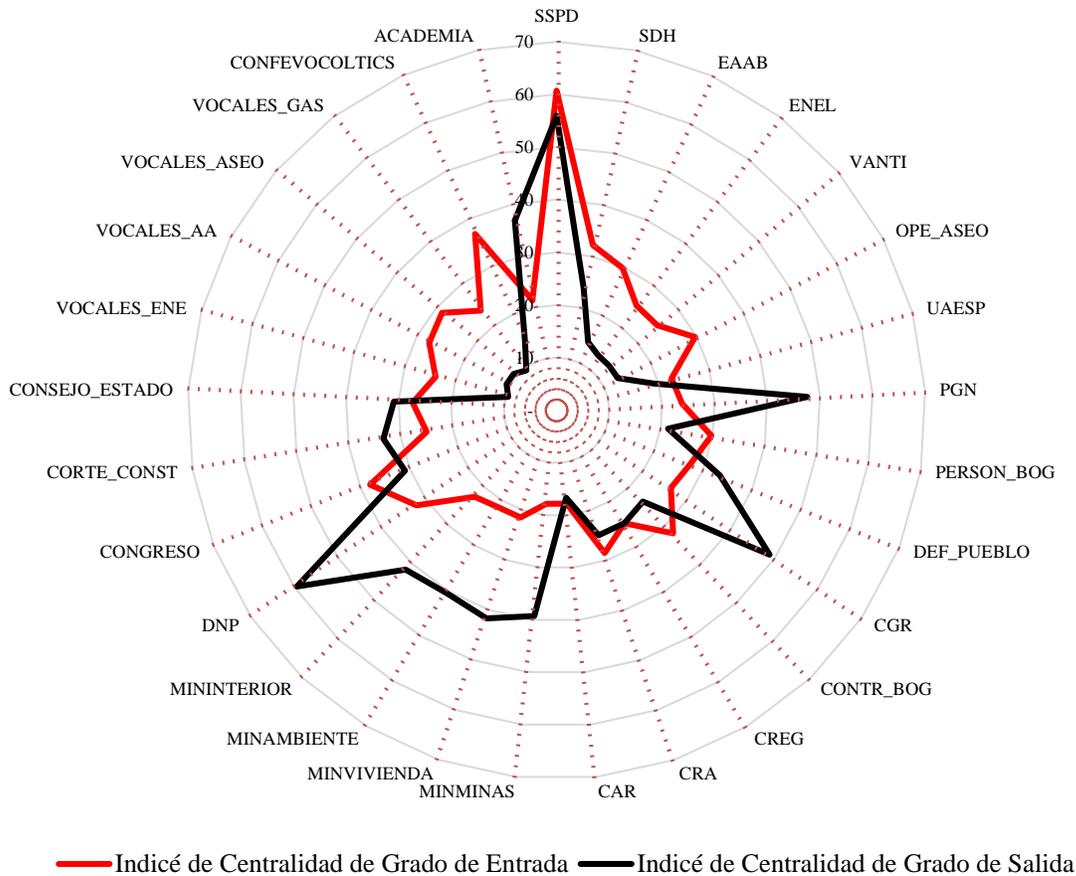
Al analizar el índice normalizado de centralidad de grado de entrada de los actores, interpretado como el porcentaje de recepción de recursos políticos, podemos concluir que los actores que más reciben estos recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (60.71), el Congreso de la República (38.10), la Confederación de Vocales de Control - Confevocoltics (36.91) y la Secretaría Distrital de Habilidad (32.14).

En cuanto el índice normalizado de centralidad de grado de salida de los actores, interpretado como el porcentaje de entrega de recursos políticos, figuran principalmente: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (55.95), el Departamento Nacional de Planeación (59.52), seguidos por la Contraloría General de la República (48.81) y la Procuraduría General de la Nación (47.62).

Es importante recordar que el recurso político es entendido como la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Los diferentes eventos propiciados por estas entidades (entre otros, ferias, foros, mesas de trabajo, reuniones zonales) son importantes en términos del poder de convocatoria debido a la importancia de los servicios de atención y asesoría que prestan a los ciudadanos. Por otro lado, la Confederación de Vocales de Control también tiene una capacidad de convocatoria y consenso significativa sobre los Vocales de Control. Es de señalar que la importancia política de la Confederación puede constituir ventajas y desventajas en el ejercicio del control social. Por ejemplo, tiene la ventaja de que a través de ella se pueda comunicar y

capacitar con mayor cobertura a los vocales de control, pero tiene la desventaja de que burocratice y reinterprete la información que se quiere transmitir.

Gráfica 9. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos políticos)

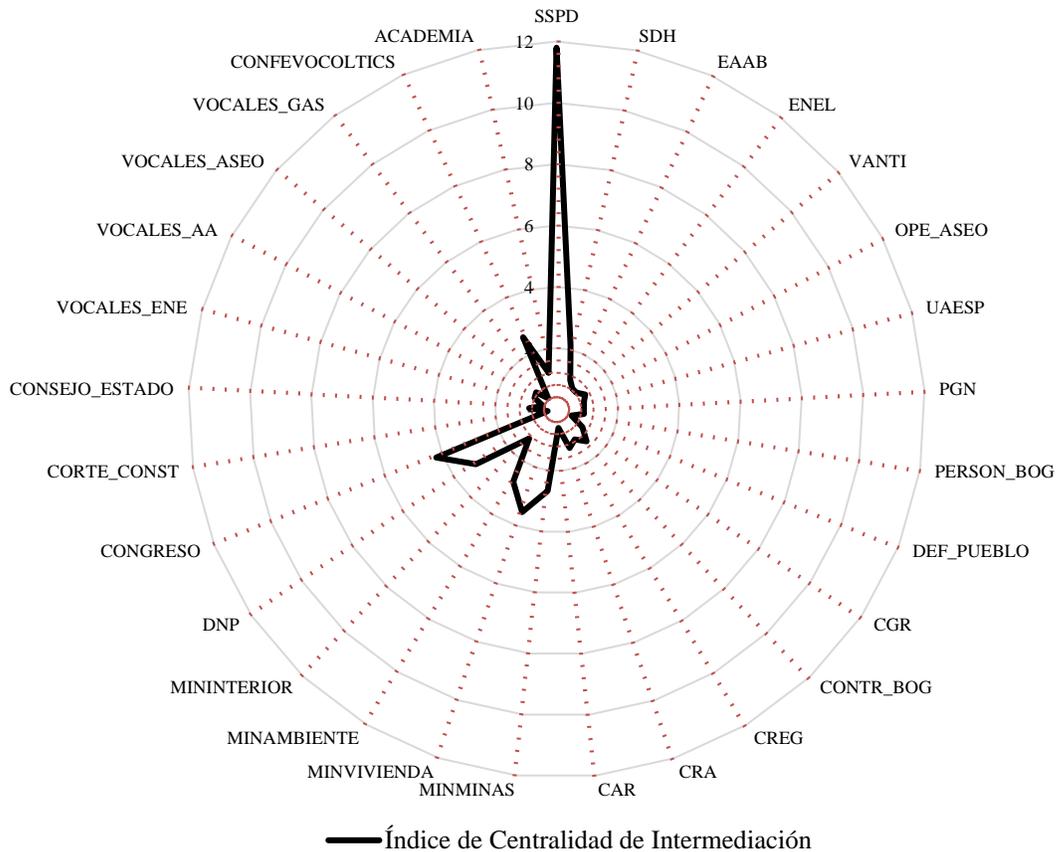


Fuente: Elaboración propia

El índice de centralidad de grado de intermediación aumenta en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. Los actores con mayor centralidad de grado de intermediación para el intercambio de recursos políticos de la red son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (11.80), el Congreso de la República (4.22), Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (3.53) y el

Departamento Nacional de Planeación (3.18). Estos actores se pueden entender como puentes que pueden mejorar el flujo de recursos con los actores periféricos.

Gráfica 10. Centralidad de grado de intermediación (recursos políticos)

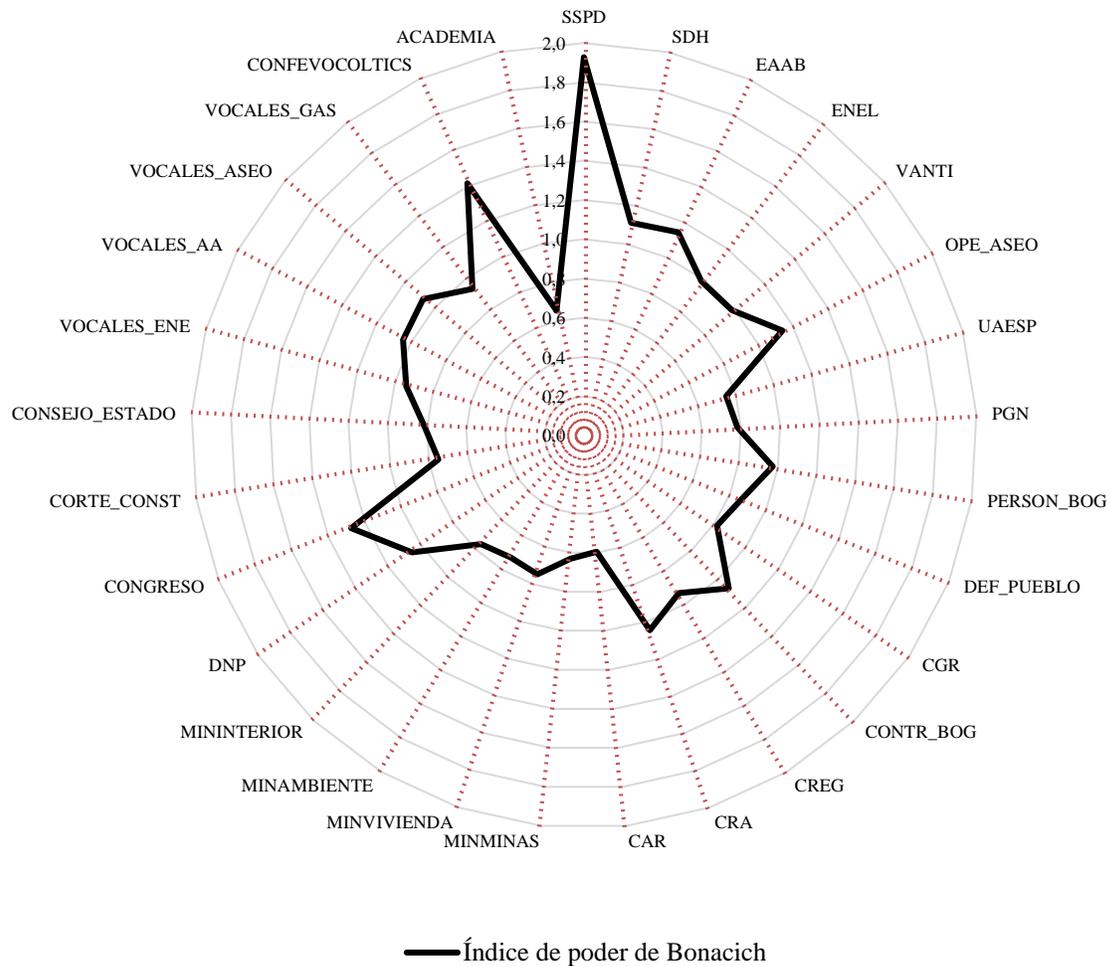


Fuente: Elaboración propia

El índice de poder de Bonacich es una variación de centralidad en función de un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos, más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. Conforme a esta medición los actores con mayor poder en el intercambio de recursos políticos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (1.93), la Confederación de Vocales de Control – Confevocoltics (1.42) y el Congreso de la República (1.28). Los actores que poseen mayor poder de Bonacich se les puede señalar

como actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red en este caso, los recursos de tipo político.

Gráfica 11. Poder de Bonacich (recursos políticos)

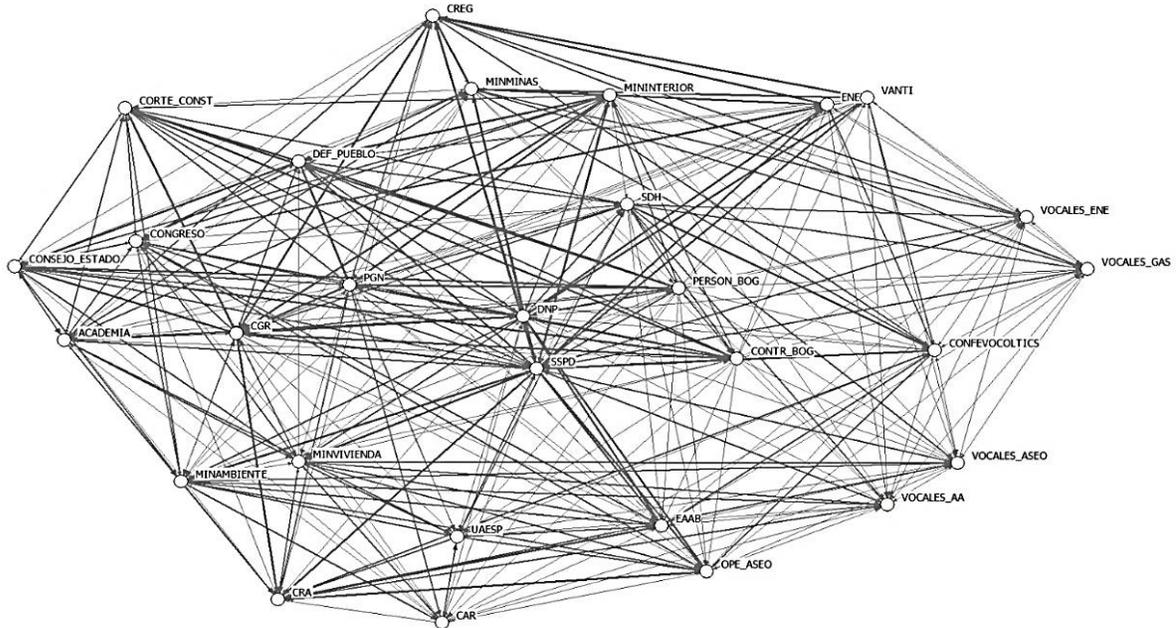


Fuente: Elaboración propia

La Gráfica 12 contiene el sociograma del intercambio de recursos políticos de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, facilitando la visualización de los actores centrales y periféricos en el intercambio de este recurso. La red presenta un índice de centralización total de 10,37% con una densidad de .83, que se puede

interpretar como una red altamente conectada y descentralizada, lo que se puede traducir en una alta circulación de recursos políticos entre la mayor parte de los actores de la red.

Gráfica 12. Sociograma (recursos políticos)

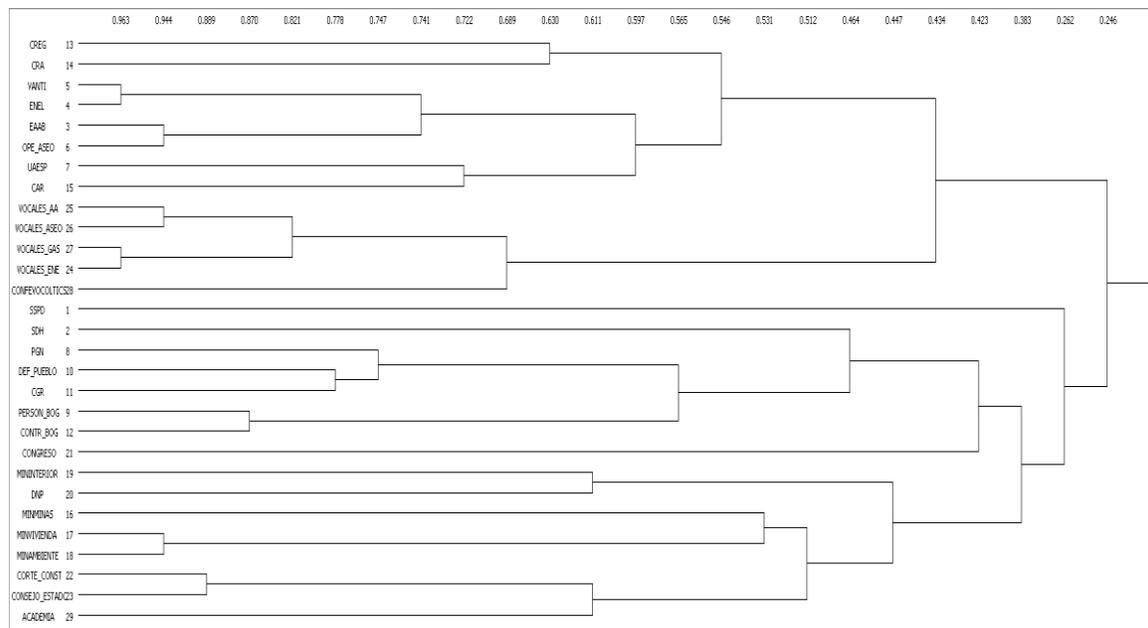


Fuente: Elaboración propia

El dendrograma de similitud de actores en el intercambio de recursos políticos generado a partir de la metodología de coincidencias exactas muestra como los actores se aglomeran, indicando que quienes integran cada grupo tienen una importancia similar, con base en los recursos políticos que reciben y entregan en la red.

Se evidencia una relación de similitud fuerte de intercambio de recursos políticos entre las empresas de energía eléctrica y gas y sus respectivos vocales de control (96%); así como entre las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo con sus respectivos vocales (96%); y entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (89%). Entre los actores más disímiles de la red se encuentran la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (20%) y la Academia (34%). Lo anterior se debe a que la Superintendencia tiene la mayor influencia política y la Academia tiene la menor, en términos del índice de poder de Bonacich.

Gráfica 13. Dendrograma de similitud entre actores (recursos políticos)



Fuente: Elaboración propia

Intercambio de recursos económicos

A partir de la matriz de adyacencia ponderada de las relaciones de intercambio de recursos económicos se configura la Tabla 17 que contiene los indicadores para cada uno de los actores.

Tabla 17. Indicadores por actor para el intercambio de recursos económicos

Id	Actor	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Entrada	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Salida	Índice normalizado de Centralidad de Intermediación	Índice de poder de Bonacich
1	SSPD	35.71	21.43	5.76	2.23
2	SDH	21.43	20.24	3.20	1.42
3	EAAB	14.29	25.00	3.17	1.03
4	ENEL	11.91	22.62	1.38	0.98
5	VANTI	11.91	22.62	1.38	0.98
6	OPE_ASEO	14.29	22.62	3.05	1.03
7	UAESP	13.10	9.52	1.20	1.09
8	PGN	8.33	10.71	1.87	0.05
9	PERSON_BOG	9.52	9.52	1.03	0.07
10	DEF_PUEBLO	8.33	10.71	1.85	0.05
11	CGR	8.33	10.71	1.03	0.07
12	CONTR_BOG	9.52	9.52	3.42	0.26
13	CREG	16.67	13.10	1.65	1.18

14	CRA	14.29	13.10	2.26	0.97
15	CAR	4.76	7.14	0.30	0.31
16	MINMINAS	13.10	15.48	2.65	0.72
17	MINVIVIENDA	10.71	17.86	2.59	0.54
18	MINAMBIENTE	11.91	15.48	2.59	0.59
19	MININTERIOR	7.14	20.24	2.68	0.04
20	DNP	5.95	27.38	6.81	0.19
21	CONGRESO	1.19	-	-	-
22	CORTE_CONST	1.19	-	-	-
23	CONSEJO_ESTADO	1.19	-	-	-
24	VOCALES_ENE	17.86	1.19	0.02	1.27
25	VOCALES_AA	20.24	1.19	0.06	1.35
26	VOCALES_ASEO	22.62	1.19	0.06	1.56
27	VOCALES_GAS	17.86	1.19	0.02	1.27
28	CONFVOCOLTICS	29.76	-	-	2.35
29	ACADEMIA	-	33.33	-	-

Fuente: Elaboración propia

Al analizar el índice normalizado de centralidad de grado de entrada de los actores, interpretado como el porcentaje de recepción de recursos económicos, podemos concluir que los actores que más reciben estos recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (35.71), la Confederación de Vocales de Control - Confevocoltics (29.67), la Secretaría Distrital de Habilidad (21.43), seguidos por los Vocales de Control.

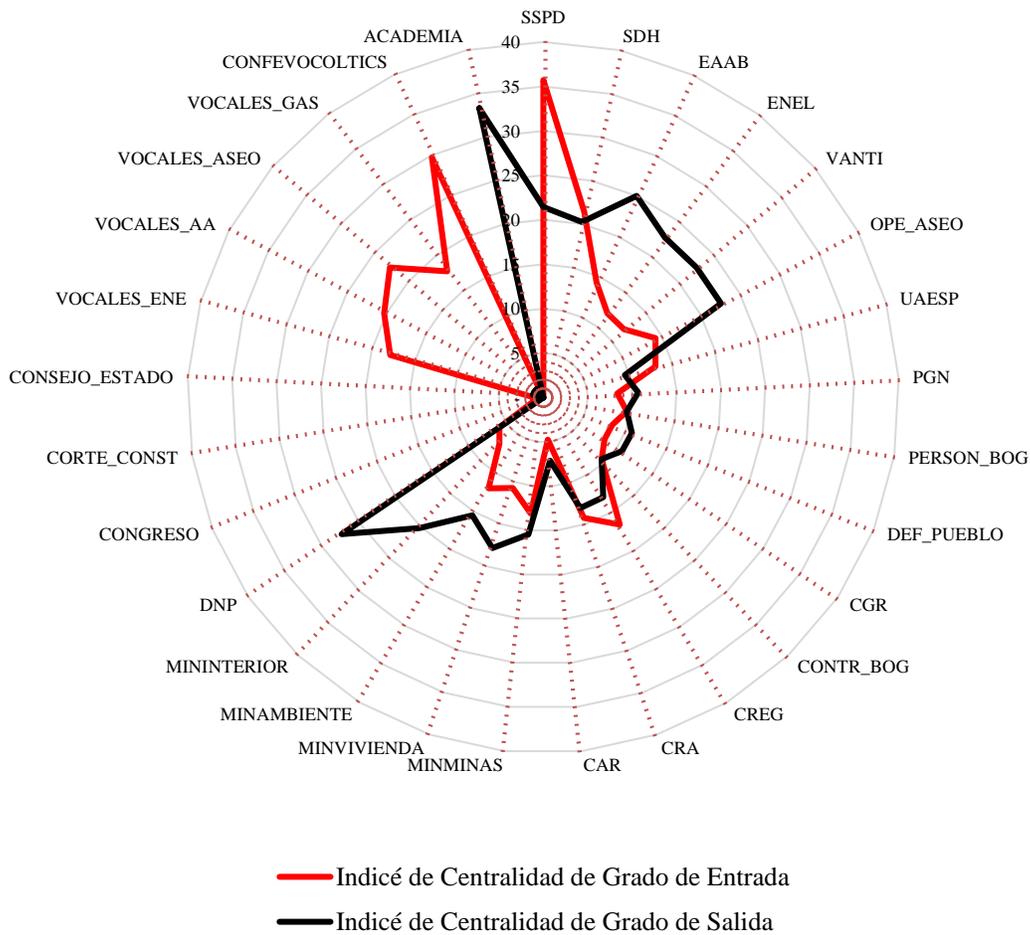
Esto es coherente con la normatividad puesto que conforme al artículo 64 de la Ley 142 de 1994 las Alcaldías (delegado en la Secretaria Distrital de Habilidad) en coordinación con la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités. Así mismo, la Confederación de Vocales entrega recursos económicos a sus Vocales confederados representados generalmente en la financiación de materiales y eventos

En cuanto el índice normalizado de centralidad de grado de salida de los actores, interpretado como el porcentaje de entrega de recursos económicos, figuran principalmente: la Academia (33.33), el Departamento Nacional de Planeación (27.38), seguido por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Estos índices son el reflejo principalmente de la financiación de eventos como Congresos, Seminarios, Simposios, entre otros, en los que participan los diferentes actores

de la red. Para el caso de la financiación de estos eventos por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, resulta importante mencionar, que esta se da generalmente con el objetivo de legitimar sus acciones contando con la participación de los Vocales de Control en representación de la ciudadanía.

Gráfica 14. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos económicos)

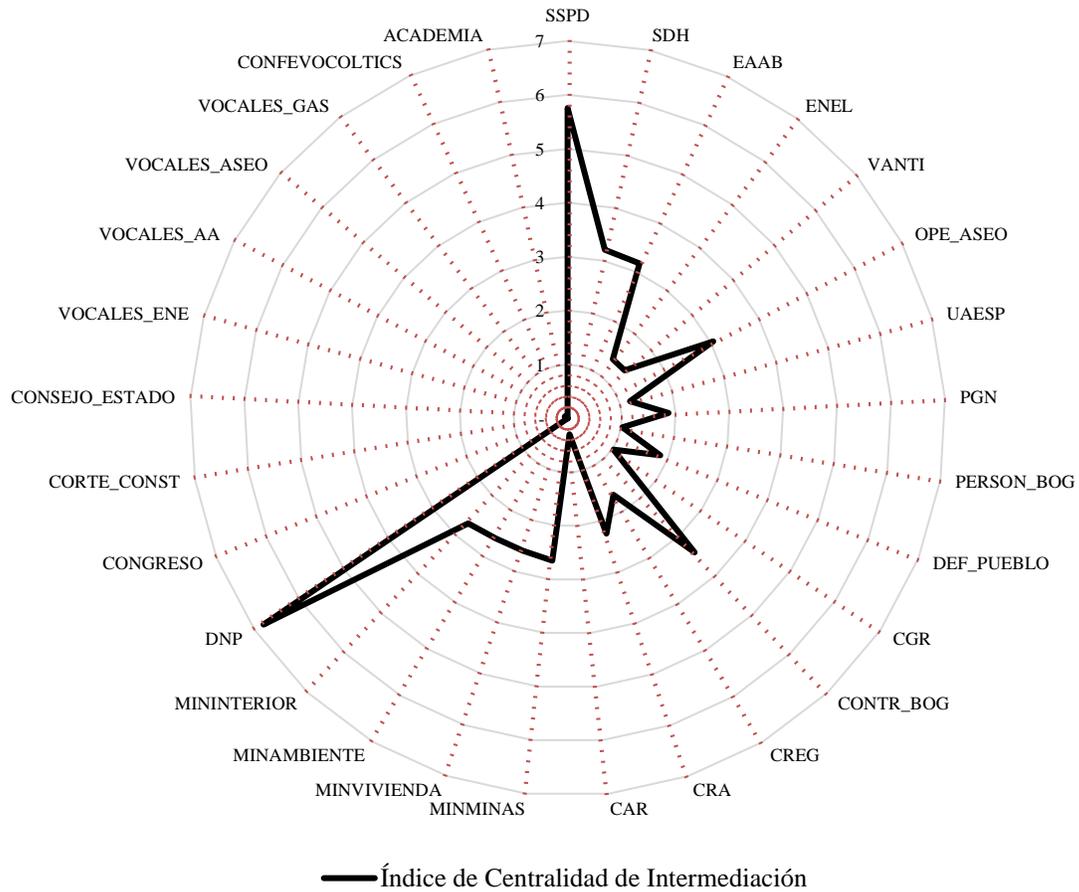


Fuente: Elaboración propia

El índice de centralidad de grado de intermediación aumenta en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. Los actores con mayor centralidad de grado de intermediación para el intercambio de recursos

económicos de la red son: el Departamento Nacional de Planeación (6.81) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (5.76). Esto se debe principalmente a que estas entidades son puentes de recepción y entrega de recursos económicos para el fortalecimiento del Control Social.

Gráfica 15. Centralidad de grado de intermediación (recursos económicos)

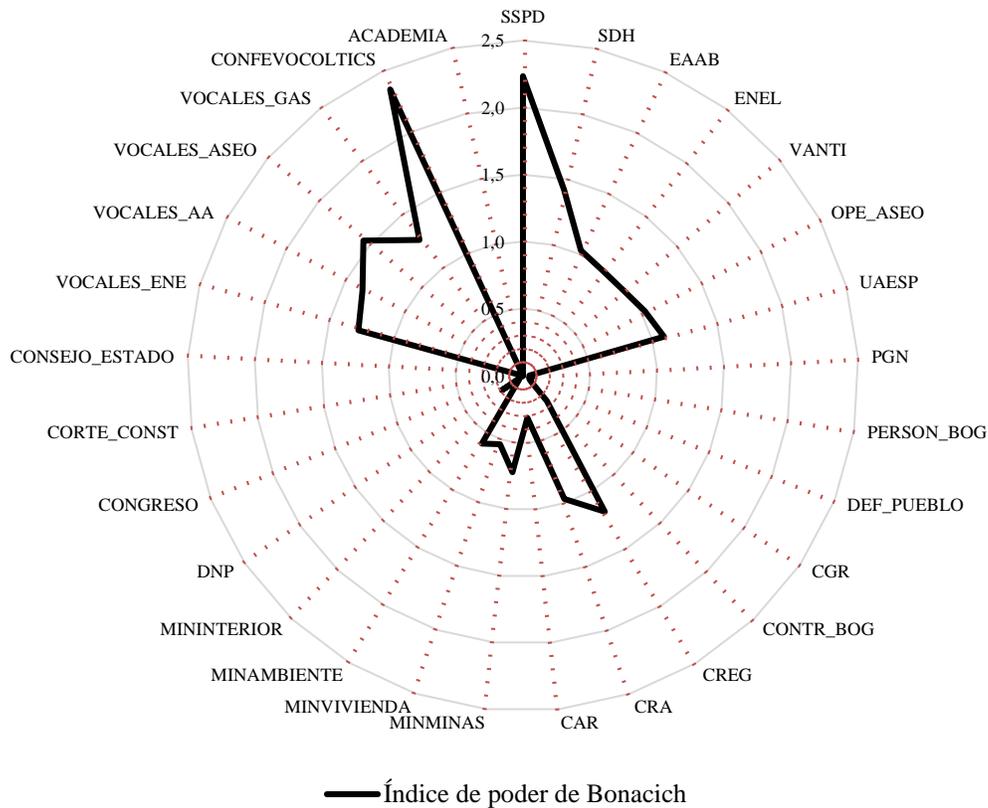


Fuente: Elaboración propia

El índice de poder de Bonacich es una variación de centralidad en función de un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos, más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. Conforme a esta medición los actores con mayor poder en el intercambio de recursos

económicos son: la Confederación de Vocales de Control – Confevocoltics (2.35), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.23) y la Secretaría Distrital de Habilidad (1.42). Los actores que poseen mayor poder de Bonacich se les puede señalar como actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red en este caso, los recursos de tipo económico. Estas entidades pueden ayudar a canalizar y priorizar los recursos destinados al control social especialmente a la capacitación de los Vocales de Control.

Gráfica 16. Poder de Bonacich (recursos económicos)

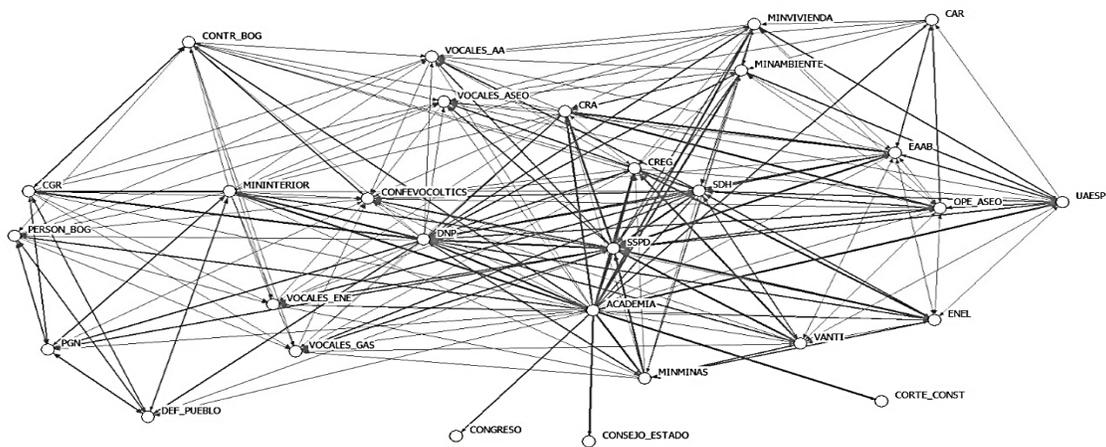


Fuente: Elaboración propia

La Gráfica 17 contiene el sociograma del intercambio de recursos económicos de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, facilitando la visualización de los actores centrales y periféricos en el intercambio de este recurso. La red presenta un índice de centralización total de 5,27% con una densidad de .37, que se puede

interpretar como una red altamente desconectada pero descentralizada. Esto sucede básicamente porque existen actores como el Congreso de la República, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que no intervienen activamente en el intercambio de recursos económicos. Por otro lado, son las empresas prestadoras objeto de control social ciudadano las que disponen de mayor poder económico y lo utilizan principalmente para legitimar sus acciones por medio de los Vocales de Control.

Gráfica 17. Sociograma (recursos económicos)



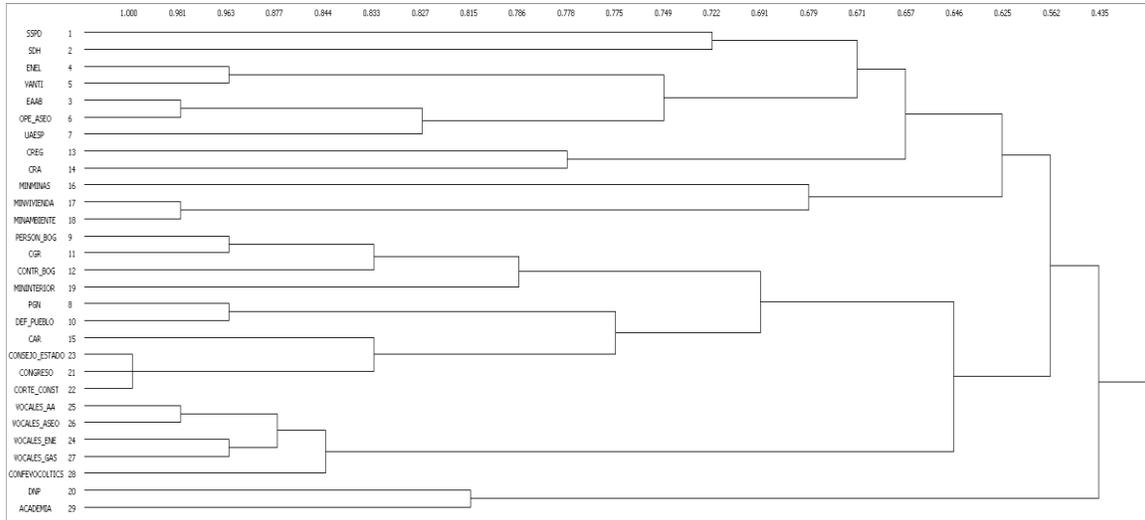
Fuente: Elaboración propia

El dendrograma de similitud de actores en el intercambio de recursos económicos generado a partir de la metodología de coincidencias exactas muestra como los actores se aglomeran, indicando que quienes integran cada grupo tienen una importancia similar, con base en los recursos económicos que reciben y entregan en la red.

El dendrograma indica una relación de similitud exacta de intercambio de recursos económicos entre el Consejo de Estado, el Congreso de la República y la Corte Constitucional (100%); entre las empresas de acueducto, alcantarillado y los operadores de aseo (98%); y entre la empresa de energía y la empresa de gas (96%). Entre los actores más disímiles de la red se encuentran la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (53%) y la Academia (48%) y la Confederación de Vocales (57%). Como se puede observar existe una evidente disimilitud en el relacionamiento económico entre los entes

de vigilancia y control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Vocales de Control) y las empresas de servicios públicos vigiladas.

Gráfica 18. Dendrograma de similitud entre actores (recursos económicos)



Fuente: Elaboración propia

Intercambio de recursos legales

A partir de la matriz de adyacencia ponderada de las relaciones de intercambio de recursos legales se configura la Tabla 18 que contiene los indicadores para cada uno de los actores.

Tabla 18. Indicadores por actor para el intercambio de recursos legales

Id	Actor	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Entrada	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Salida	Índice normalizado de Centralidad de Intermediación	Índice de poder de Bonacich
1	SSPD	47.62	38.10	10.76	1.62
2	SDH	29.76	13.10	2.09	1.04
3	EAAB	44.05	5.95	1.87	1.91
4	ENEL	38.10	5.95	0.95	1.50
5	VANTI	38.10	5.95	0.95	1.50
6	OPE_ASEO	44.05	5.95	1.87	1.91
7	UAESP	34.52	13.10	1.95	1.21
8	PGN	15.48	34.52	1.72	0.49
9	PERSON_BOG	20.24	17.86	0.79	0.66
10	DEF_PUEBLO	15.48	34.52	1.72	0.49

11	CGR	15.48	41.67	3.79	0.49
12	CONTR_BOG	20.24	17.86	0.35	0.66
13	CREG	23.81	15.48	0.65	0.70
14	CRA	25.00	15.48	0.94	0.85
15	CAR	20.24	10.71	-	0.49
16	MINMINAS	20.24	17.86	0.32	0.42
17	MINVIVIENDA	23.81	20.24	1.09	0.65
18	MINAMBIENTE	23.81	19.05	0.86	0.60
19	MININTERIOR	20.24	25.00	1.56	0.31
20	DNP	22.62	27.38	2.14	0.40
21	CONGRESO	3.57	75.00	-	0.00
22	CORTE_CONST	3.57	78.57	0.60	0.00
23	CONSEJO_ESTADO	2.38	44.05	-	0.00
24	VOCALES_ENE	15.48	13.10	5.32	1.16
25	VOCALES_AA	15.48	14.29	5.83	1.17
26	VOCALES_ASEO	15.48	14.29	5.83	1.17
27	VOCALES_GAS	15.48	13.10	5.32	1.16
28	CONFVOCOLTICS	5.95	9.52	0.41	0.51
29	ACADEMIA	27.38	-	-	1.46

Fuente: Elaboración propia

Al analizar el índice normalizado de centralidad de grado de entrada de los actores, interpretado como el porcentaje de recepción de recursos legales, podemos concluir que los actores que más reciben estos recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (47.62), seguido por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios objeto de control social.

En cuanto el índice normalizado de centralidad de grado de salida de los actores, interpretado como el porcentaje de entrega de recursos legales, figuran principalmente: la Corte Constitucional (78.57), el Congreso de la República (75.00) y el Consejo de Estado (44.05), lo cual es coherente con las atribuciones y competencias de estos actores en la creación, modificación, abolición e interpretación de la norma.

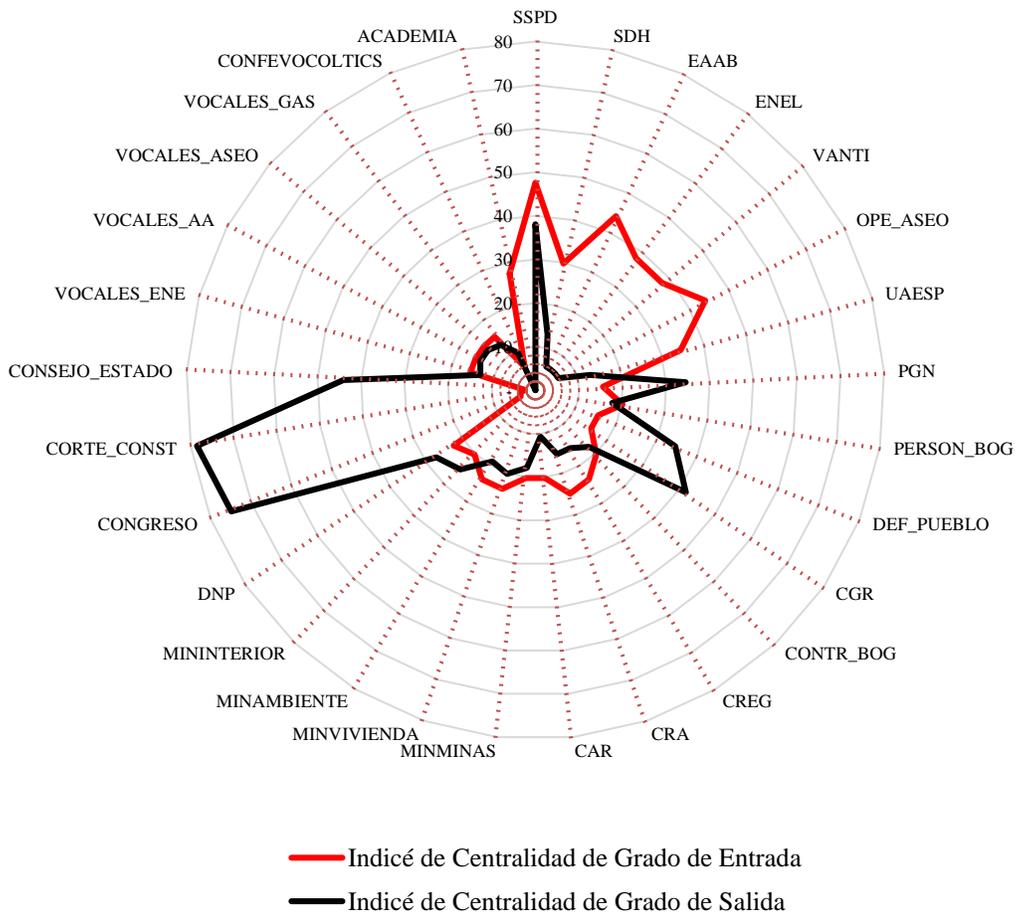
La Corte Constitucional ha sido el actor más activo en términos de entrega de recursos legales principalmente con la expedición de la Sentencia C-585 de 1995, que declara exequible el numeral 6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994 y la Sentencia C-599 de 1996, que declara inexecutable los artículos 63.5 de la Ley 142 de 1994.

El Congreso de República ha tramitado distintos proyectos de ley y reformas relacionados con servicios públicos domiciliarios, sin embargo, desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, en materia específica del

control social ciudadano a estos servicios solamente se han gestionado cuatro proyectos de modificación del mismo, relacionados con el control social ciudadano de los servicios públicos domiciliarios y en especial a la figura del Vocal de Control. De los cuatro proyectos presentados: dos fueron retirados por el autor antes del primer debate y los dos restantes fueron archivados por tránsito de legislatura.

Entre las principales disposiciones emitidas por el Consejo de Estado relacionadas con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, podemos encontrar la *Sentencia 3703 de 1996* y la *Sentencia Expediente 9575 de 1994*.

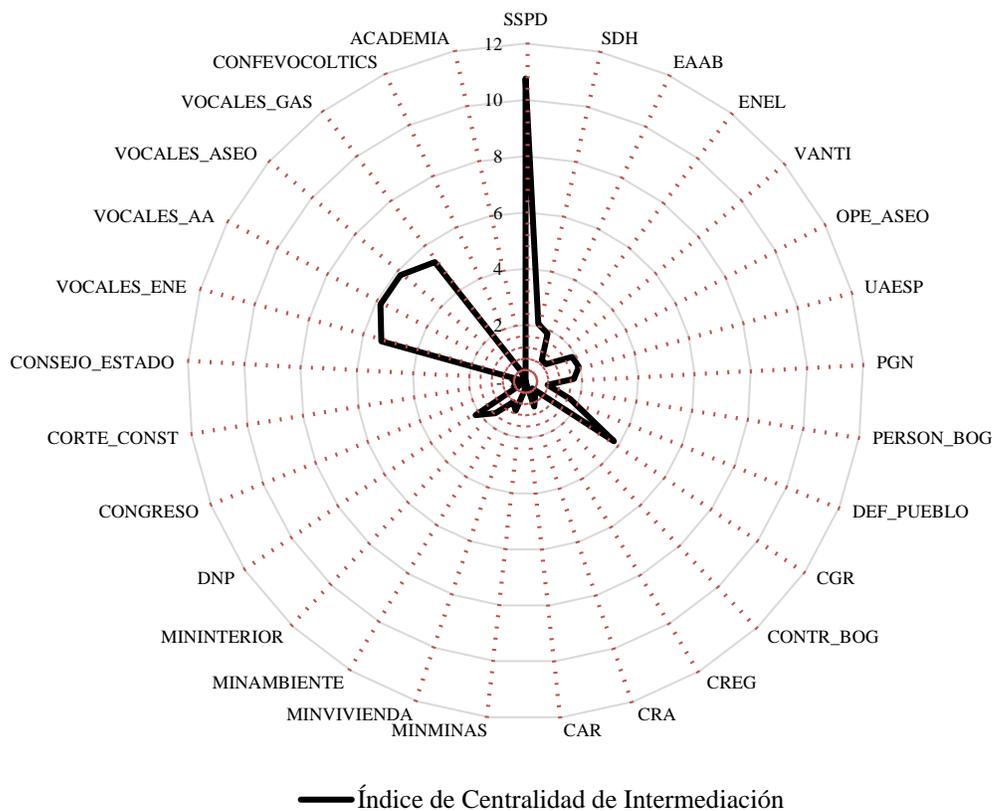
Gráfica 19. Centralidad de grado de entrada y salida (recursos legales)



Fuente: Elaboración propia

El índice de centralidad de grado de intermediación aumenta en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. Los actores con mayor centralidad de grado de intermediación para el intercambio de recursos legales de la red son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (10.67), seguido por los Vocales de Control. Lo anterior principalmente porque la normatividad relacionada con el Control Social debe ser aplicada por las empresas prestadoras y son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los Vocales de Control los primeros llamados a la vigilancia y control para el cumplimiento de esta.

Gráfica 20. Centralidad de grado de intermediación (recursos legales)

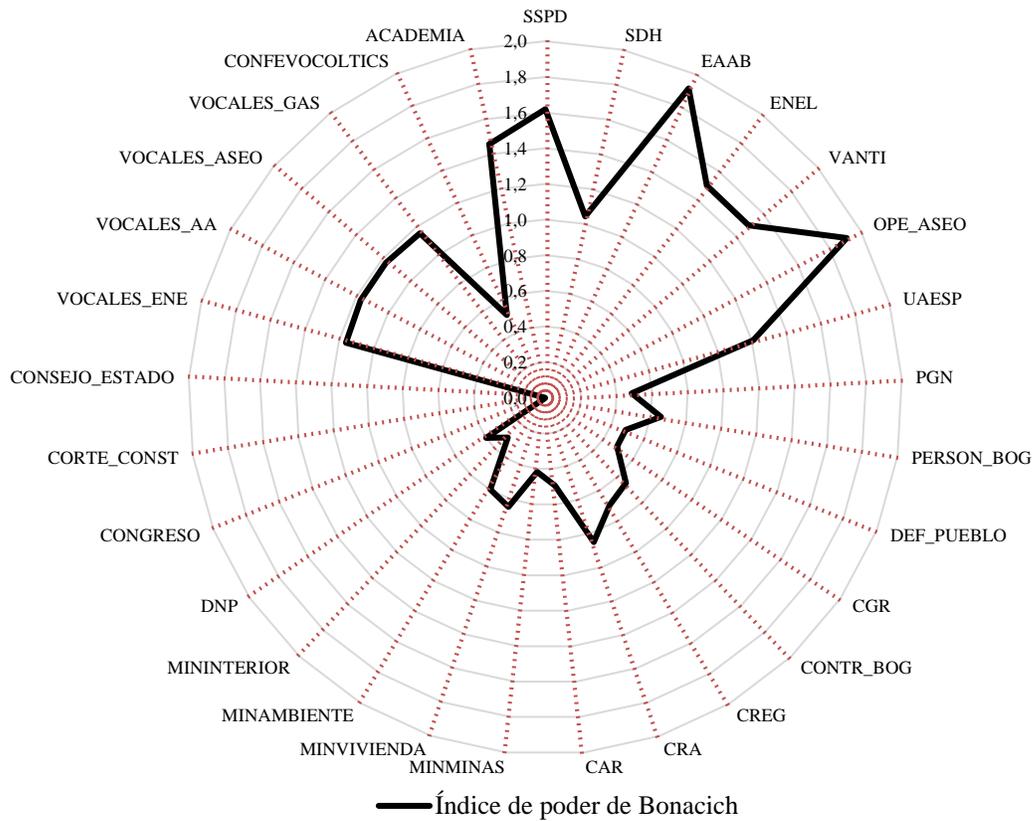


Fuente: Elaboración propia

El índice de poder de Bonacich es una variación de centralidad en función de un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos,

más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. Conforme a esta medición los actores con mayor poder en el intercambio de recursos legales son: las empresas prestadoras de servicios públicos (entre 1.50 y 1.91), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (1.62) y la Academia (1.46).

Gráfica 21. Poder de Bonacich (recursos legales)

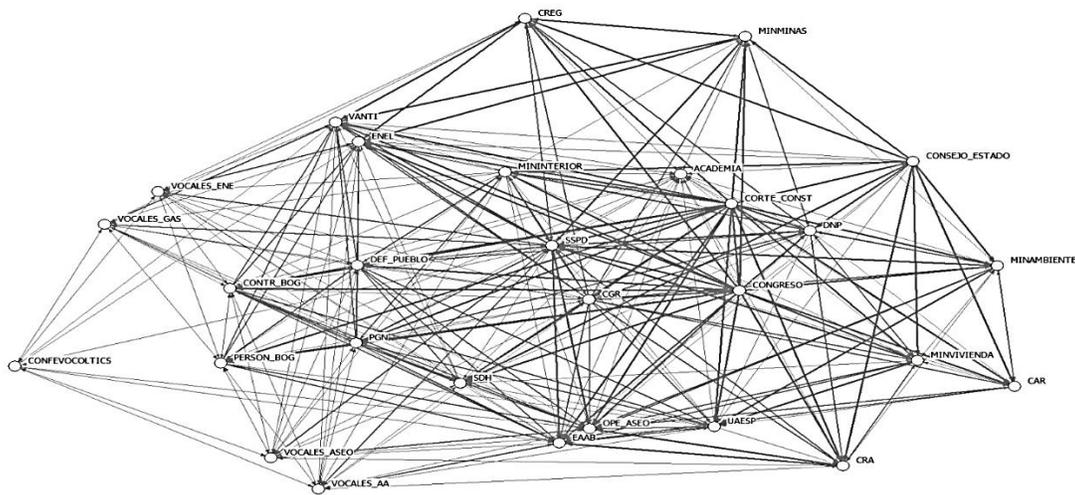


Fuente: Elaboración propia

La Gráfica 22 contiene el sociograma del intercambio de recursos legales de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, facilitando la visualización de los actores centrales y periféricos en el intercambio de este recurso. La red presenta un índice de centralización total de 9,01% con una densidad de .67, que se puede interpretar como una red moderadamente conectada y descentralizada.

Esta descentralización obedece principalmente a que no solamente el Congreso, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado emiten recursos legales. La reglamentación técnica emana principalmente del ejecutivo, (Ministerios, Comisiones de Regulación del sector y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) e incluso existe algún grado de discrecionalidad en la expedición de recursos legales procedimentales en las mismas empresas prestadoras objeto de control social.

Gráfica 22. Sociograma (recursos legales)

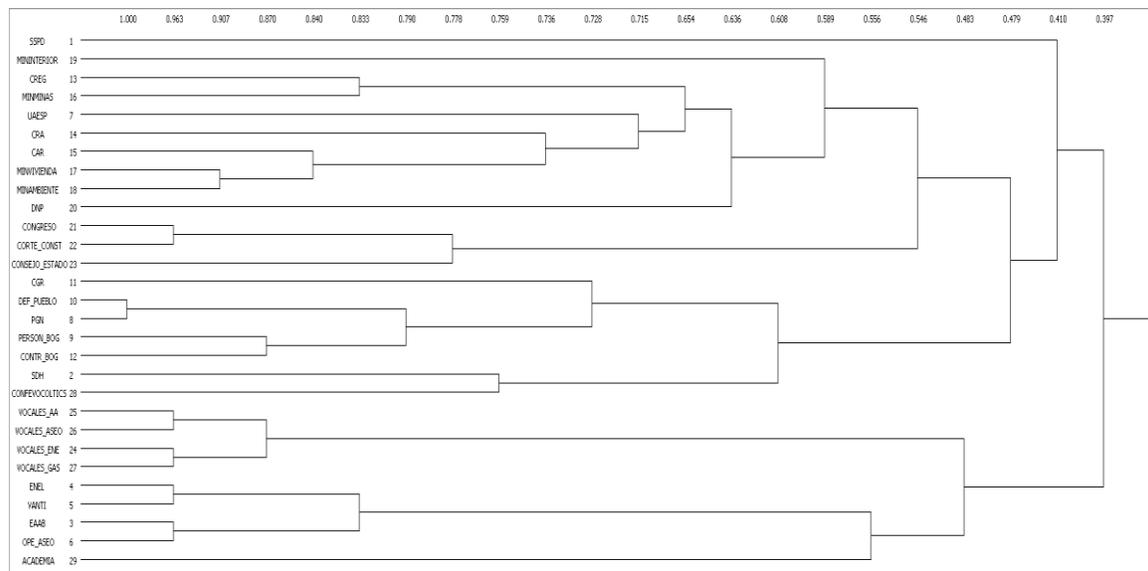


Fuente: Elaboración propia

El dendrograma de similitud de actores en el intercambio de recursos legales generado a partir de la metodología de coincidencias exactas muestra como los actores se aglomeran, indicando que quienes integran cada grupo tienen una importancia similar, con base en los recursos legales que reciben y entregan en la red.

El dendrograma sugiere una relación de similitud exacta de intercambio de recursos legales entre la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (100%), así mismo los Vocales de Control de energía eléctrica con los de gas y los de acueducto y alcantarillado con los de aseo (96%). Los actores más disímiles de la red son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (40%) y la Corte Constitucional (41%). Es suceden porque la Superintendencia es el actor que más recibe recursos legales y la Corte Constitucional la que más los entrega.

Gráfica 23. Dendrograma de similitud entre actores (recursos legales)



Fuente: Elaboración propia

Propiedades estructurales de la red

A partir de la matriz de adyacencia ponderada de las relaciones de intercambio de cada uno de los recursos se construye la matriz de adyacencia general ponderada de relaciones. La Tabla 19 que contiene los indicadores para cada uno de los actores en la red general de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.

Tabla 19. Indicadores por actor de la red global

Id	Actor	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Entrada	Índice normalizado de Centralidad de Grado de Salida	Índice normalizado de Centralidad de Intermediación	Índice de poder de Bonacich
1	SSPD	58.12	51.30	2.23	2.08
2	SDH	33.44	27.60	0.91	1.28
3	EAAB	30.20	21.10	0.79	1.24
4	ENEL	25.65	19.48	0.69	1.05
5	VANTI	25.65	19.48	0.69	1.05
6	OPE_ASEO	29.87	20.13	0.79	1.23
7	UAESP	27.92	17.21	0.63	1.07
8	PGN	25.00	30.52	2.10	0.91
9	PERSON_BOG	23.70	20.13	0.56	0.87
10	DEF_PUEBLO	26.95	26.95	1.32	0.96
11	CGR	32.47	30.52	2.10	1.18
12	CONTR_BOG	24.35	20.78	0.84	0.91
13	CREG	24.35	22.73	0.84	0.97

14	CRA	25.33	22.73	0.81	1.04
15	CAR	21.10	15.26	0.61	0.79
16	MINMINAS	20.13	27.27	0.34	0.71
17	MINVIVIENDA	21.43	29.22	0.54	0.78
18	MINAMBIENTE	22.40	27.92	0.51	0.80
19	MININTERIOR	19.81	30.84	0.58	0.66
20	DNP	24.68	46.10	1.07	0.85
21	CONGRESO	15.58	31.17	0.39	0.58
22	CORTE_CONST	10.39	32.14	0.22	0.34
23	CONSEJO_ESTADO	12.99	32.47	0.48	0.41
24	VOCALES_ENE	20.46	10.07	0.26	0.94
25	VOCALES_AA	22.08	11.36	0.38	1.00
26	VOCALES_ASEO	23.38	11.36	0.40	1.06
27	VOCALES_GAS	20.46	10.07	0.26	0.94
28	CONFVOCOLTICS	25.65	12.66	0.53	1.17
29	ACADEMIA	20.46	35.39	2.10	0.72

Fuente: Elaboración propia

Al analizar el índice normalizado de centralidad de grado de entrada de los actores, interpretado como el porcentaje de recepción de recursos, podemos concluir que los actores que más reciben recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (58.12), la Secretaría Distrital de Habilidad (33.44) y la Contraloría General de la República (32.47).

Para el caso de la Superintendencia era de esperar que al calificar primero en los índices de centralidad de grado de entrada en para todos los recursos analizados, para el caso de la red global no fuera la excepción. La normatividad del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios le permiten solicitar recursos cognitivos, legales, políticos y económicos de otros actores para desarrollar sus funciones.

La Secretaría Distrital de Habilidad a pesar de no puntuar primero en ninguno los índices de centralidad de grado de los recursos analizados si mantuvo regularidad en las primeras posiciones (económicos=3, políticos=4, cognitivos=5; legales=7). Recibe recursos de tipo económico de las empresas prestadoras y del Ministerio de Vivienda; recursos de tipo cognitivo de la Superintendencia y el Departamento Nacional de Planeación; recursos de tipo político de principalmente de las entidades de control; y recursos de tipo legal del Congreso de la República, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Por su parte la Contraloría General de la República recibe recursos cognitivos de la mayoría de los actores por sus competencias como ente de control; recursos de tipo político y económico principalmente de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; y recursos de tipo del Congreso de la República y la Corte Constitucional.

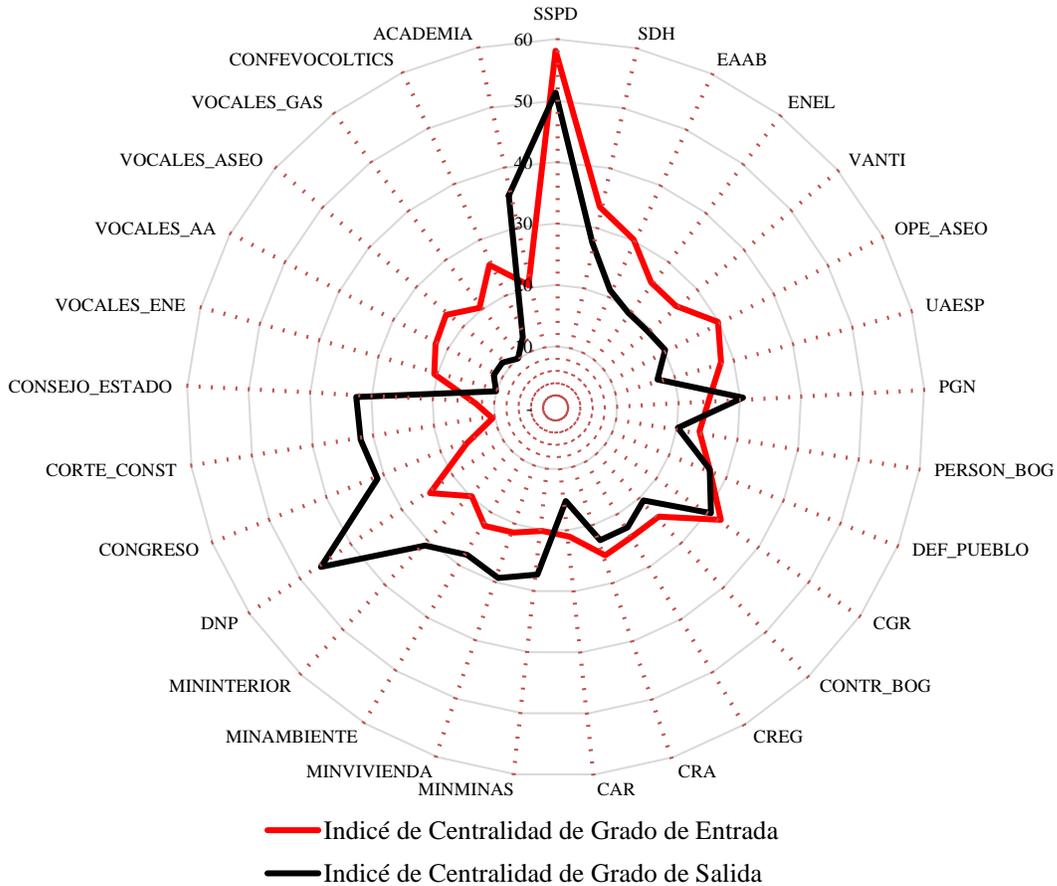
En cuanto el índice normalizado de centralidad de grado de salida de los actores, interpretado como el porcentaje de entrega de recursos, figuran principalmente: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (51.30), el Departamento Nacional de Planeación (46.10) y la Academia (35.39).

Se puede justificar este resultado debido a que la Superintendencia entrega recursos de tipo cognitivo a la mayor parte de los actores de la red por sus competencias técnicas en materia de servicios públicos, así mismo es un actor con alto poder político entendido como la capacidad de generar consenso y convocatoria, y por último se puede resaltar su poder legal con la emisión de conceptos técnicos que deben aplicarse por parte de las empresas prestadoras.

Por su parte el Departamento Nacional de Planeación también entrega recursos de tipo cognitivo, político, económico y legal a la mayor parte de los actores de la red relacionadas con la promoción de políticas y mecanismos para propiciar espacios que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la gestión territorial, fomentando la rendición de cuentas y el control social, conforme a sus funciones reglamentadas en el Decreto 2189 de 2017.

Por último, la Academia es el actor con mayor índice de centralidad de grado de salida de recursos económicos (representado principalmente en eventos de capacitación, seminarios, congresos, ponencias, entre otros) y es el segundo actor con mayor índice de centralidad de grado de salida de recursos cognitivos, entregado información a la mayor parte de los actores de la red (representado principalmente en investigaciones y observatorios); así mismo entrega recursos de tipo político a un nivel cercano a los Ministerios.

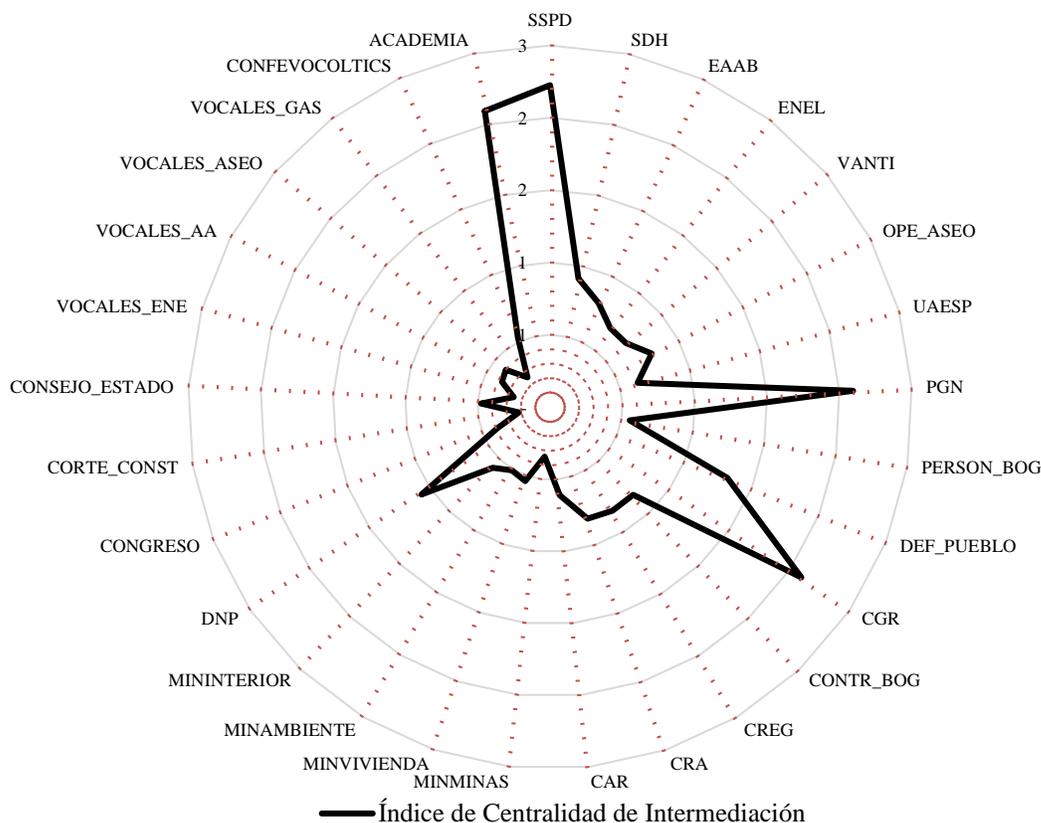
Gráfica 24. Centralidad de grado de entrada y salida (red global)



Fuente: Elaboración propia

El índice de centralidad de grado de intermediación aumenta en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. Los actores con mayor centralidad de grado de intermediación para el intercambio de recursos de la red son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.23), seguidos por igual medición por la Academia, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación (2.10). De este índice se debe resaltar que confluyen en las primeras posiciones las principales entidades de vigilancia y control del sector de los servicios públicos domiciliarios. Sus funciones normativas les permite recibir y entregar recursos cognitivos, legales, económicos y legales.

Gráfica 25. Centralidad de grado de intermediación (red global)

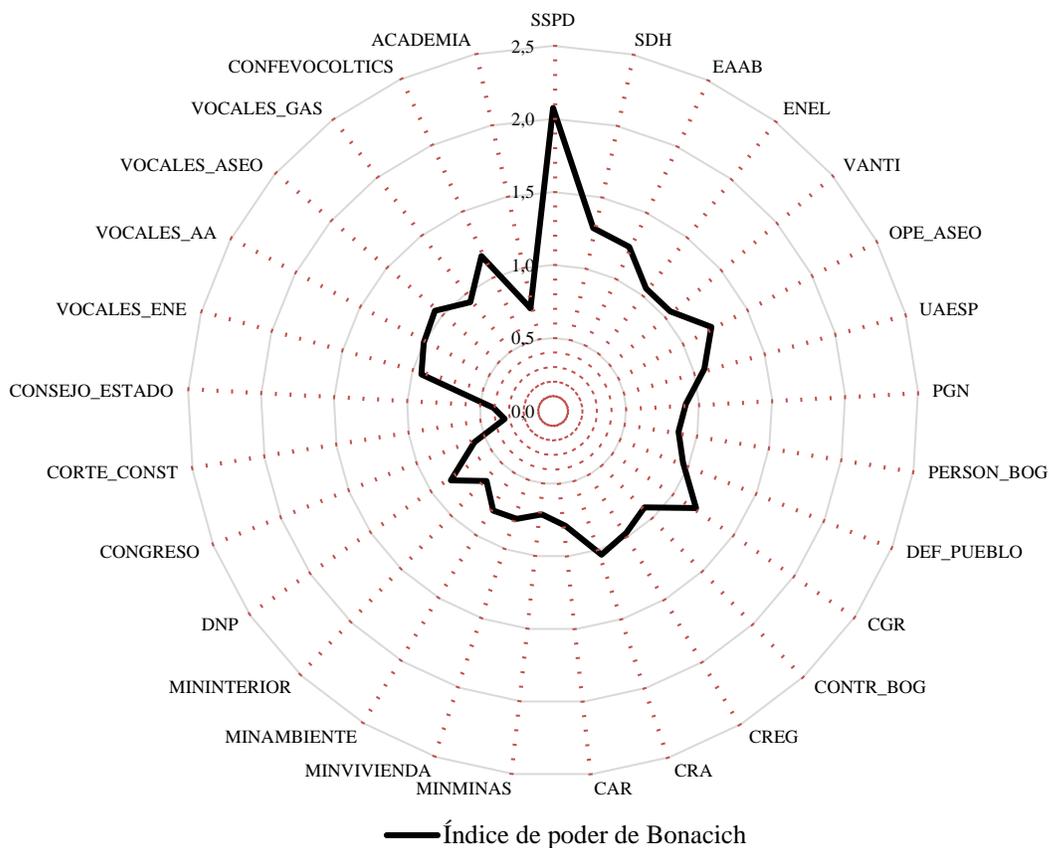


Fuente: Elaboración propia

El índice de poder de Bonacich es una variación de centralidad en función de un algoritmo matemático que calcula las relaciones de cada actor con sus contactos directos, más las relaciones de éstos con otros y así sucesivamente, hasta el tamaño de la red. Conforme a esta medición los actores con mayor poder en el intercambio de recursos son: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.08) y la Secretaría Distrital de Hacienda (1.28). Los actores que poseen mayor poder de Bonacich se les puede señalar como actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red. Esto es importante puesto que conforme al artículo 64 de la Ley 142 de 1994 las Alcaldías (delegado en la Secretaria Distrital de Habilidad) en coordinación con la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la

información necesaria para representar a los comités. En esta función confluyen todos los recursos analizados ya que para la capacitación y dotación de instrumentos básicos se requiere; la articulación de recursos económicos para financiar los eventos o plataformas de capacitación; los recursos políticos para alcanzar la convocatoria de actores y el impacto necesario; los recursos legales que faciliten la interpretación jurídica relacionada con el control social; y cognitivos mejorar la comunicación entre los actores de la red.

Gráfica 26. Poder de Bonacich (red global)

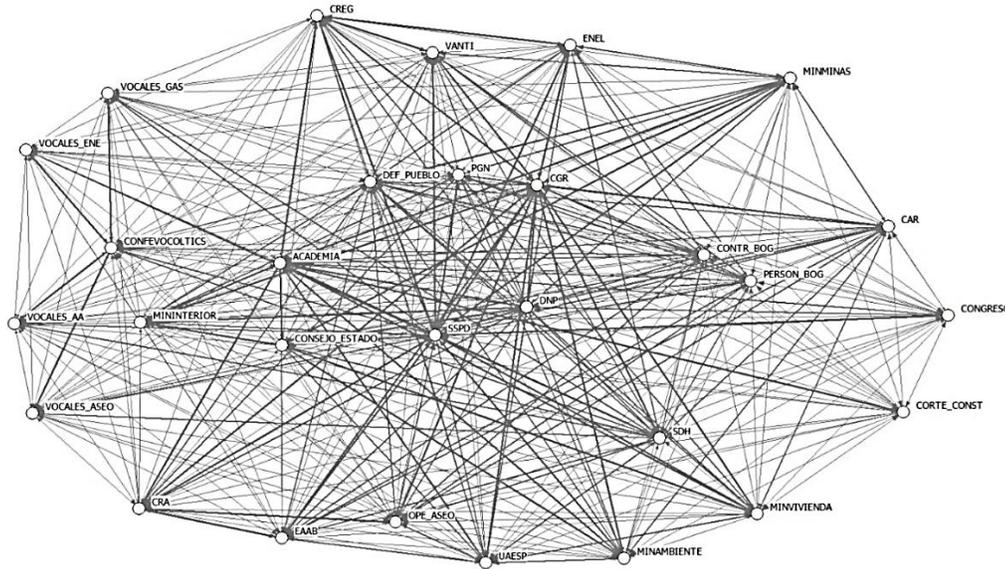


Fuente: Elaboración propia

La Gráfica 27 contiene el sociograma del intercambio de recursos de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, facilitando la visualización de los actores centrales y periféricos en el intercambio de recursos. La red presenta un

índice de centralización total de 1,45% con una densidad de .68, que se puede interpretar como una red altamente descentralizada y moderadamente conectada.

Gráfica 27. Sociograma (red global)



Fuente: Elaboración propia

El dendrograma de similitud de actores en el intercambio de recursos generado a partir de la metodología de coincidencias exactas muestra como los actores se aglomeran, indicando que quienes integran cada grupo tienen una importancia similar, con base en los recursos que reciben y entregan en la red.

Se encuentran las siguientes relaciones de similitud alta de intercambio de recursos:

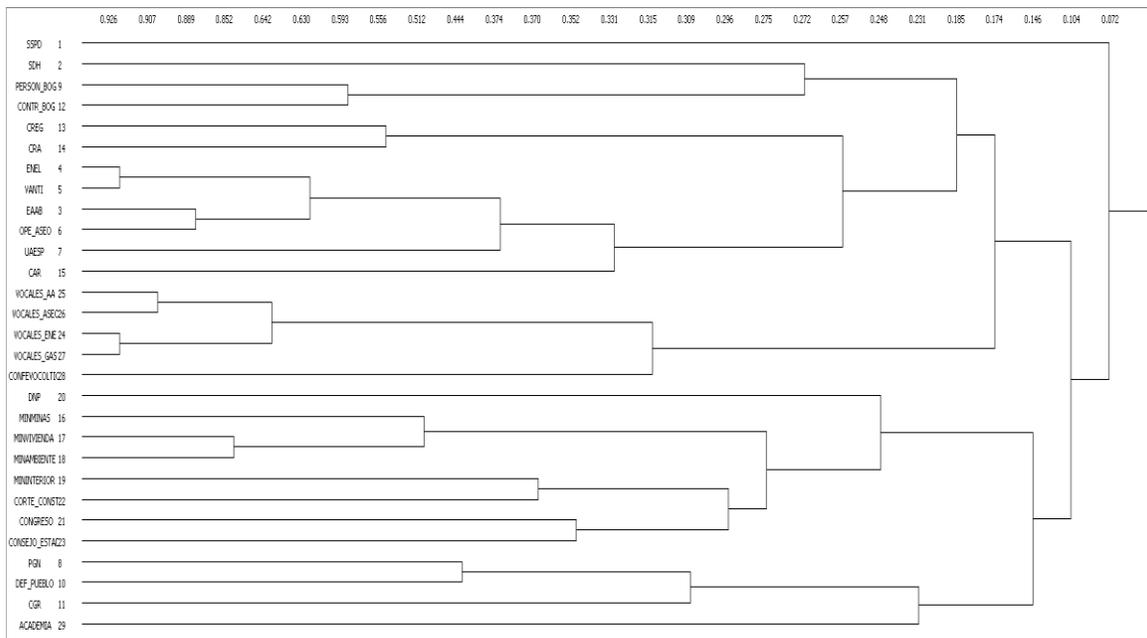
- Entre la empresa de energía y la empresa de gas y sus respectivos Vocales de Control (93%).
- Entre los Vocales de Control de acueducto, alcantarillado y aseo (91%).
- Entre la empresa de acueducto y alcantarillado y los operadores de aseo (89%).
- Entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (85%).
- Entre todos los Vocales de Control de energía y gas y los vocales de acueducto alcantarillado y aseo (63.5%).

- Entre las empresas de energía y gas y las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo (63%).
- Entre la Personería de Bogotá y Contraloría de Bogotá (59%).

En cuanto a las disimilitudes entre actores se resaltan:

- Entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el resto de los actores (7%).
- Entre los actores de nivel nacional y los actores de nivel distrital (incluyendo las empresas prestadoras) (10.4%).
- Entre los actores distritales exceptuando los Vocales de Control y los Vocales de Control (18.5%).
- Entre la Academia y los entes de control nacionales (23.1%).
- Entre la Confederación de Vocales de Control y sus confederados (31.5%).

Gráfica 28. Dendrograma de similitud entre actores (red global)



Fuente: Elaboración propia

Tipo de red y sus implicaciones en el cambio de políticas

La tipología bidimensional de Adam & Kriesi (2010) combina la estructura del poder y las modalidades de interacción entre los actores. A continuación, se presenta un análisis de cada dimensión para luego determinar el tipo de red para la interacción de cada uno de los recursos intercambiados y para la red global de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. para luego conocer sus implicaciones en el cambio de políticas.

Estructura del poder

La dimensión de estructura de poder pretende determinar si el dominio está condensado en manos de un actor o coalición de actores (poder concentrado), o si es compartido entre actores o coaliciones de actores (poder fragmentado) (Adam & Kriesi, 2010). El índice de centralización es un indicador cuantitativo muy utilizado para determinar la concentración del poder, una red con alta centralidad se debe interpretar como una red en la cual uno o pocos actores mantienen relación con muchos de los actores; mientras que la mayor parte de los actores se relacionan con uno o pocos actores (poder concentrado). Por otro lado, una red con baja centralidad se entiende como una red más resistente ante el retiro de cualquiera de los actores (poder fragmentado). Un índice de centralización de cercano al 100% se interpreta como una red altamente centralizada, mientras que un índice de centralización cercano al 0% resulta ser una red altamente descentralizada. La Tabla 20 presenta los índices de centralización de la red para cada recurso y la clasificación de estructura de poder.

Tabla 20. Estructura de poder de intercambio de la red

Recursos	Índice de centralización	Estructura de Poder
<i>Cognitivos</i>	9.06	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>
<i>Políticos</i>	10.37	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>
<i>Económicos</i>	5.27	<i>(Altamente descentralizada) – Altamente fragmentada</i>
<i>Legales</i>	9.01	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>
Global	1.45	<i>(Altamente descentralizada) – Altamente Fragmentada</i>

Fuente: Elaboración propia

Modalidad de Interacción

La segunda dimensión trata la modalidad de interacción en las redes de políticas, que hace referencia al grado de cooperación entre los actores y las coaliciones de actores, clasificando la red en: (predominio del) conflicto/competencia, (predominio del) trueque/negociación, o (predominio de) la cooperación.

La densidad resulta útil para establecer la cooperación de los actores de la red al determinar la intensidad de las relaciones existentes entre los mismos. Una densidad que oscila entre 0 y 0,4 refleja una red altamente desconectada con predominio de relaciones de conflicto/competencia; entre 0,4 y 0,7 una red mediamente conectada con predominio de relaciones de trueque/negociación y entre 0,7 y 1 una red altamente conectada con predominio de relaciones de cooperación. La Tabla 21 presenta los índices de centralización de la red para cada recurso y la clasificación de estructura de poder.

Tabla 21. Modalidades de interacción de la red

Recursos	Densidad	Modalidad de Interacción
<i>Cognitivos</i>	.83	<i>(Altamente conectada) - Predominio de relaciones de cooperación</i>
<i>Políticos</i>	.83	<i>(Altamente conectada) - Predominio de relaciones de cooperación</i>
<i>Económicos</i>	.37	<i>(Altamente desconectada) - Predominio de conflicto/competencia</i>
<i>Legales</i>	.68	<i>(Mediamente conectada) - Predominio de relaciones de trueque/negociación</i>
Global	.68	<i>(Mediamente conectada) - Predominio de relaciones de trueque/negociación</i>

Fuente: Elaboración propia

Clasificación de la red

De la combinación las dos dimensiones: la distribución básica del poder y el tipo de interacción, se derivan seis clases de redes de políticas públicas (Tabla 6). La distribución de poder califica los modos de interacción en cada caso: la concentración de poder introduce un elemento jerárquico en el patrón de interacciones. En caso de conflicto; se distinguen entre una situación de dominio, en donde una coalición dominante junto con un monopolio de políticas es desafiada por una coalición de minoría periférica, y una situación de competencia, donde la diferencia de poder entre los rivales y las coaliciones dominantes está menos marcada. En relación con la negociación; se diferencia entre negociación simétrica y negociación asimétrica, según la distribución de poder. En forma

similar, hay una distinción entre cooperación horizontal y cooperación jerárquica (Adam & Kriesi, 2010). La Tabla 22 presenta los índices de centralización de la red para cada recurso y la clasificación de estructura de poder.

Tabla 22. Clasificación de la red

Recursos	Modalidad de interacción	Distribución del poder	Tipo de red
<i>Cognitivos</i>	<i>(Altamente conectada) - Predominio de relaciones de cooperación</i>	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>	<i>Cooperación horizontal</i>
<i>Políticos</i>	<i>(Altamente conectada) - Predominio de relaciones de cooperación</i>	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>	<i>Cooperación horizontal</i>
<i>Económicos</i>	<i>(Altamente desconectada) - Predominio de conflicto/competencia</i>	<i>(Altamente descentralizada) – Altamente Fragmentada</i>	<i>Competencia</i>
<i>Legales</i>	<i>(Mediamente conectada) - Predominio de relaciones de trueque/negociación</i>	<i>(Descentralizada) - Fragmentada</i>	<i>Negociación simétrica</i>
<i>Global</i>	<i>(Mediamente conectada) - Predominio de relaciones de trueque/negociación</i>	<i>(Altamente descentralizada) – Altamente Fragmentada</i>	<i>Negociación simétrica</i>

Fuente: Elaboración propia

Implicaciones del tipo de red en el cambio de políticas

Las redes de políticas pueden vincularse con los cambios de políticas. Tales cambios, no son independientes de las redes de políticas (Stones, 1992). Como observan Marsh & Smith (2000), el “alcance y la velocidad del cambio se ve claramente influenciado por la capacidad de la red de mediar, y a menudo de minimizar, los efectos de ese cambio”.

En consecuencia, el cambio de políticas no puede entenderse como un simple “modelo de respuesta de las redes de políticas y de los estímulos ambientales” políticas (Stones, 1992). Las redes juegan un papel decisivo al dar forma y construir las respuestas a los factores externos (Héritier & Knill, 2001).

Esta visión de impacto de las redes de políticas muestra que las estructuras de las redes no están únicamente vinculadas con los resultados de las políticas (el “qué”) sino también con el tipo de cambio (el “cómo”) que trae paralelamente estos resultados. Un análisis sistemático del impacto de las redes de políticas requiere vincular los tipos de redes con los tipos de cambios que generan diferentes resultados (Adam & Kriesi, 2010).

Por lo anterior, Adam & Kriesi (2010) sugieren que:

“(…) el tipo de interacción dentro de una red de políticas determina la forma del cambio de políticas. En situaciones de conflicto esperamos cambios rápidos (seriales) de políticas, mientras que los cambios graduales se dan más en situaciones de negociación. Las estructuras de políticas de cooperación tienden a mantener el statu quo. Se espera que el grado de concentración de poder determine el potencial para el cambio: asumimos que el potencial para cada tipo de cambio es mayor si el poder se fragmenta. Si lo hace, las balanzas se inclinan más fácilmente a favor de la coalición de actores desafiantes. Por el contrario, si el poder está concentrado, los actores desafiantes carecen de recursos para quebrar el “monopolio de políticas”. Por lo tanto, esperamos que el potencial para cambios seriales sea mayor en situaciones en las cuales el poder esté fragmentado y las interacciones sean competitivas”.

De acuerdo con la propuesta de Adam & Kriesi (2010) de conectar cada categoría de su tipología de red con un determinado potencial (alto, moderado, bajo) para el cambio de políticas y tipo de cambio de políticas (serial, gradual, statu quo), la red del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., al estar clasificado como una red de negociación simétrica, presenta un potencial entre moderado y alto para un cambio gradual de políticas (ver Tabla 8).

Sin embargo, como lo advierten Adam & Kriesi (2010) su distinción de diferentes tipos de cambio se vincula con las ideas de (Hall, 1993) y Hériter y Knill (2001).

Hall (1993) propone tres órdenes de cambio de políticas: a) el cambio de primer orden implica cambios en los escenarios de instrumentos de políticas (statu quo); b) el cambio de segundo orden se caracteriza por el reemplazo de un instrumento de políticas por otro (carácter gradual); y c) el cambio de tercer orden implica un giro drástico en los objetivos de las políticas, acompañado por un nuevo paradigma ideológico (giro serial).

Héritier & Knill (2001), distinguen entre tres tipos de cambio: un alto grado de cambio involucra una ruptura en la totalidad de la ideología de resolución de problemas,

un grado medio de cambio se caracteriza por una mezcla de elementos de políticas viejos y nuevos y un bajo nivel de cambio deja las viejas medidas sustancialmente en su lugar.

Así las cosas, la red del control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. clasifica en términos de Adam & Kriesi (2010), como una red con potencial entre moderado y alto para un cambio gradual de políticas; en términos de Hall (1993), como un cambio de segundo orden caracterizado por el reemplazo gradual de un instrumento de políticas por otro; y en términos de Héritier & Knill (2001), como una red de grado medio de cambio caracterizado por una mezcla de elementos de políticas viejos y nuevos.

Esta tipología es la resultante de la combinación entre una red altamente fragmentada o descentralizada y medianamente conectada. La descentralización o fragmentación de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios se debe a la naturaleza de los actores que persiguen diferentes intereses y obedecen a diferentes facultades legales. El hecho de que en la red coexistan actores; contralados (empresas prestadoras), controladores (Vocales de Control, Superintendencia, Contraloría, Procuraduría), vigilantes (Superintendencia), garantes (Alcaldía, Ministerios), reguladores (Comisiones de Regulación), cooperantes (Defensoría, Personerías), aliados controladores (Confederación de Vocales), formuladores de política (Ministerios), entidades técnicas (Corporación Autónoma Regional, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos); todos ellos con recursos y competencias diferentes, deben establecer relaciones de trueque/negociación para mantenerse y/o mejorar sus posiciones en la red. Por otro lado, una conexión mediana de la red expresada en un índice de densidad de .68, se sustenta en la existencia de actores puente que conectan los actores centrales con los periféricos.

Esta situación resulta en un potencial moderado de cambio gradual de políticas públicas relacionadas, pues es necesaria la articulación de la mayoría de los actores para la toma de decisiones y la puesta en marcha de estas. Esto se evidencia por ejemplo en que desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios solo se han presentado cuatro proyectos de reforma de la Ley relacionadas con la función de control social, de las cuales dos fueron retirados por el autor antes del primer debate y los dos

restantes fueron archivados por tránsito de legislatura. Para que existan cambios en las políticas relacionadas con el control social ciudadano es necesario que los actores con mayor grado de intermediación (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (51.30), Departamento Nacional de Planeación (46.10) y Academia (35.39)) se articulen y presenten propuestas a los Ministerios que se traduzcan en proyectos de ley para el Congreso de la República y estos proyectos sean legitimados por los Vocales de Control con el apoyo de las entidades de control. De no ser así, los proyectos que se presenten en calidad de actores individuales correrán la misma suerte de los cuatro presentados.

Capítulo 6

Conclusiones de la investigación

Sobre el concepto de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios

Tanto “control social” como “servicio público domiciliario” son términos polisémicos, amplios, genéricos e imprecisos. Sin embargo, esta investigación propone una noción del “control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios” a partir de la tesis de “control social ciudadano” de Cunill Grau (2009) y la definición de “servicio público domiciliario” determinado por la Corte Constitucional, en Sentencia T-578 de 1992.

En tal tesitura, el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios, puede entenderse como: un ejercicio de participación ciudadana materializado a partir de acciones y prácticas autónomas de la sociedad con el fin de ejercer en forma directa una función de crítica y control sobre los servicios públicos domiciliarios, a saber: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; entendidos como esenciales en el marco jurídico colombiano.

Sobre el marco teórico del enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas

Son diferentes las ciencias que han contribuido en la teorización del concepto de red en el estudio de las políticas públicas, se han configurado diferentes escuelas y se han reconocido diferentes tipologías. El marco teórico de esta investigación señaló los principales antecedentes, escuelas, tipologías y debates contemporáneos en torno al enfoque de redes en el estudio de las políticas públicas.

Dentro de los antecedentes de este enfoque se describe la evolución de la *sociología organizativa* desde la organización tipo máquina hasta la red organizacional, así como los modelos de la *teoría de la decisión* desde el concepto de *actor racional* hasta el de *redes de política pública*.

Entre las escuelas del enfoque de redes en el estudio de políticas públicas se resaltan: la *escuela de intermediación de intereses* que desarrolla varias tipologías generalmente apoyadas en la distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporativistas¹⁶; la *escuela de gobernanza* que reconoce que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados; y la *escuela del análisis formal de redes* que utiliza la teoría de grafos y el análisis de redes sociales (ARS) para comprender los patrones complejos de interacción entre actores públicos y privados en los diferentes momentos de la política pública.

Además, las redes, pueden entenderse como “estructuras sociales” que tienen la capacidad de unir entre sí distintos niveles de análisis de la actividad política y de sus consecuencias (Belén, 2015). El *modelo genérico* de Knoke (1993), el *modelo dialectico* de Marsh & Smith (2000) y el *modelo ideacional* de Kisby (2007) configuran referentes importantes de análisis desde las redes desde las estructuras sociales.

Por otro lado, cada vez que se intenta buscar una explicación política, económica o social de cualquier asunto, surgen ideas relacionadas con el actor y la estructura y con la manera en que se explica esa relación. Aquel principio de dualidad ya planteado en la sociología por Giddens (1995), retoma importancia al cuestionar si las decisiones políticas son consecuencia de las acciones intencionadas de los actores implicados, o más bien de la estructura relacional en que están insertos (Zurbriggen, 2006). El institucionalismo centrado en actores (Scharpf, 1997), el análisis del desarrollo institucional (Ostrom E. , 2005) y el modelo decisional (Dente & Subirats, 2014) parecen superar satisfactoriamente ese dilema.

¹⁶ Generándose una variedad de neologismos, tales como: pluralismo de presión, corporativismo estatal, corporativismo social, sub-gobierno de grupos, pluralismo corporativo, triángulos de hierro, clientelismo, meso-corporativismo, entre otros (Jordan & Schubert, 1992). Desafortunadamente, estos vocablos son apenas comparables. Esta terminología es problemática porque a menudo utiliza etiquetas similares para describir fenómenos distintos, o etiquetas distintas para fenómenos similares, lo cual produce confusión y malentendidos sobre las relaciones entre estado y los intereses. De aquí que algunos autores prefieren evitar la dicotomía “pluralismo-corporativismo” y utilizar el concepto de red, como una etiqueta genérica que envuelva los diferentes tipos de relaciones entre el Estado y los intereses (Börzel, 1997).

Sobre el marco metodológico de investigación

La mayoría de las investigaciones desde el enfoque de redes han recurrido a métodos cualitativos, siendo las técnicas dominantes las entrevistas en profundidad, y los análisis de discurso y de contenido generalmente para estudios de caso comparados (Zurbriggen, 2003). Estos métodos cualitativos han dado importantes rendimientos analíticos. No obstante, diversos críticos destacan las limitaciones de las metodologías cualitativas en este enfoque, señalando la importancia de utilizar metodologías cuantitativas como el análisis de estructura basado en la teoría de redes sociales (Zurbriggen, 2011).

Para Marsh D. (1998), las metodologías cuantitativas pueden ser un primer paso. No obstante, para analizar como las redes afectan los resultados políticos es necesario acudir a metodología cualitativa, porque en última instancia se está estudiando quién tiene el poder; y el poder no es un concepto que se pueda transformar fácilmente en indicadores mensurables.

En ese sentido, Adam & Kriesi (2010) consideran que la forma más prometedora de proceder es combinar el análisis cuantitativo de estructuras de redes con las diferentes tipologías expuestas por la escuela de intermediación de intereses. Esto no solo permite incorporar elementos más dinámicos en el enfoque de redes, sino también su clarificación teórica.

Atendiendo las sugerencias metodológicas Adam & Kriesi (2010) entre otros (Dowding (1995), Marsh D. (1998), Thatcher (1998), Knoke y Chermak (2005)), esta investigación utilizó un mixtura de elementos cuantitativos y cualitativos de análisis, así como una combinación de teorías aportadas por las diferentes escuelas del enfoque de redes.

Así las cosas, en esta investigación se fusionó el análisis formal de redes que utiliza los elementos cuantitativos de la teoría de grafos y el análisis de redes sociales (ARS), con modelos principalmente cualitativos que conciben las redes como “estructuras sociales” descritos en el marco teórico de la investigación.

Sobre el análisis de caso

Sobre el contexto estructural

Para el análisis del contexto estructural de la red se adoptó la clasificación de reglas del *análisis del desarrollo institucional* de Ostrom (2005)¹⁷. Estas reglas constituyen variables exógenas que afectan directamente los *participantes, posiciones, acciones, resultados potenciales, información, control y costos y beneficios*, por cuanto son instituciones formales que configuran el contexto de la red de política pública.

La revisión documental y jurídica del control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., sumado a la información suministrada por los actores de la red constituyó la fuente principal para la identificación y clasificación de las reglas (instituciones formales) que configuran el contexto estructural de la red.

Derivado de la identificación de reglas (instituciones formales) se resaltan las siguientes que configuran la red de control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. como una *red de negociación simétrica* caracterizada por una modalidad de interacción de relaciones predominantes de trueque/negociación (modernamente conectada) y una distribución de poder altamente fragmentada (altamente descentralizada):

- *Regla de posición*, que afecta la posición de los participantes: los actores de la red control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios están determinados por el régimen contenido en la Ley 142 de 1994.
- *Regla de límite*, que afecta la entrada o salida los participantes: el periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. No se advierte en la ley sobre la obligación de convocar a nueva elección. Esta situación ha permitido que algunos Vocales de Control

¹⁷ La clasificación de reglas propuesta por Ostrom (2005), se resumen en la Tabla 7 y en la Ilustración 6 de esta investigación.

mantengan en condición de activos sin ejercer efectivamente sus funciones de control social ciudadano y no se estimule una renovación generacional al interior de los Comités. El periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. No se advierte en la ley sobre la obligación de convocar a nueva elección. Esta situación ha permitido que algunos Vocales de Control mantengan en condición de activos sin ejercer efectivamente sus funciones de control social ciudadano y no se estimule una renovación generacional al interior de los Comités. En Bogotá D.C., en promedio anual se reconocen 9 Vocales de Control, pero así mismo 4 dejan su ejercicio. Durante el lustro 2001-2005 se reconoció el mayor número de Vocales de Control desde la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios representando el 58% (112). (Ver Tabla 37)

- *Regla de autoridad*, que afecta las acciones (funciones) posibles, requeridas o prohibidas para un participante: las obligaciones legales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios frente a los Vocales de Control se restringen a recibir, tramitar y responder solicitudes. Estas obligaciones legales le devienen para cualquier usuario o ciudadano, sin necesidad de ostentar la calidad de Vocal de Control. De los Vocales de Control activos en Bogotá D.C. el 31% considera que las facultades que el marco normativo actual otorga a los vocales de control para ejercer sus funciones son nulas, el 63% las considera insuficientes y solo el 6% restante las considera suficientes.
- *Regla de agregación*, que afecta el control efectivo ejercido por los participantes frente a ciertos elementos: a los alcaldes municipales les corresponde escoger entre los Vocales de Control registrados, aquellos que conformarán la tercera parte de los miembros de la junta directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal. Esta medida de participación no se aplica a las empresas privadas de servicios

públicos domiciliarios, a pesar de que éstas, prestan servicios públicos domiciliarios. En términos de Araque García (2018), esta situación estaría basada en un concepto orgánico o formal de servicio público, de quien presta el servicio, sin tener en cuenta su destinatario, es decir, a quien tal servicio se dirige.

- *Regla de información*, que afecta la disponibilidad de la información de cada posición: las Gobernaciones, Alcaldías Municipales y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tiene la obligación legal de asegurar la capacitación de los Vocales de Control dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los Comités. La Confederación de Vocales de Control es un actor importante para lograr la convocatoria de sus confederados en los eventos de capacitación y entrega de información. Sin embargo, es un riesgo de burocratización del ejercicio de capacitación que empodera cada vez más la Confederación, tanto así que es un actor negociador en estos procesos. Por otro lado, existe una dificultad de transmisión de la información a través de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones puesto que el nivel educativo, la edad y el nivel socioeconómico de los Vocales de Control se asocia con un manejo incipiente de estas herramientas (Ver Caracterización de Vocales de Control).
- *Regla de pago o recompensa*, que afecta los costos y/o beneficios asociados a los resultados de determinadas acciones: de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1429 de 1995, el Vocal de Control no puede invocar su calidad de vocal para ofrecer beneficio personal, ni actuar motivado por intereses políticos o ajenos a sus funciones, ni efectuar cobros a sus representados por realizar gestiones ante las autoridades o prestadoras de servicios públicos domiciliarios.
- *Regla de ámbito*, que afecta directamente los productos o resultados ligados a las acciones de los participantes: conforme al artículo 62 de la Ley 142 de 1994, cada uno de los Comités de Desarrollo y Control Social elegirá entre sus

miembros un Vocal de Control, quien actuará como representante del comité ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios que vaya a vigilar la organización, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales, en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos. Por otra parte, según la Ley 142 de 1994, debe existir un comité de desarrollo y control social por cada uno de los servicios, salvo la excepción del parágrafo del artículo 62, según la cual, en los municipios en que los prestadores de servicios públicos atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios, podrá constituirse un solo comité de desarrollo y control social para todos los servicios. De tal forma que existe una restricción taxativa sobre el alcance la representación del Vocal de Control.

Sobre la identificación de los actores de la red

Atendiendo a los recursos disponibles para llevar a cabo la investigación, resultó útil adoptar un método *nominalista* para efectos de la identificación y delimitación de los actores de la red de control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., utilizando la revisión documental como fuente principal, para determinar los actores: *a) políticos; b) burocráticos; c) que representan intereses especiales; d) que representan intereses generales; y e) los expertos* (Dente & Subirats, 2014).

De acuerdo con el *modelo decisional* propuesto por Dente y Subirats (2014), la Tabla 13. presentó los actores de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios de Bogotá D.C. identificados y su clasificación por tipo (políticos, burocráticos, de interés general, de interés especial o expertos) y rol (promotor, director, opositor, aliado, mediador, gatekeeper o filtro), conforme a sus competencias reconocidas por la ley.

Se caracterizaron los Vocales de Control de Bogotá D.C. después de depurar la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y se encontró que se han reconocido legalmente 160 Vocales de Control, de los cuales solo 99 (61.8%) se encuentran activos ejerciendo sus funciones de control social (1 Vocal por

cada 45 mil suscriptores). Como cifras relevantes se resaltan: que el 60% son hombres y el 40% son mujeres, el 87% superan los 50 años, el 91% pertenecen a los estratos 1, 2 y 3 y que el 48% son Bachilleres, el 36% son Técnicos y Tecnólogos, el 8% son Profesionales, el 2% tiene estudios de Postgrado y el 9% restante no alcanzó el Bachillerato.

Sobre las relaciones de intercambio de recursos en la red

Los recursos e interacciones entre actores: se generan principalmente por la necesidad de intercambiar recursos que mejoren su posición en la red; por tanto, resultó fundamental para esta investigación conocer los recursos que dispone cada actor y como se generan los intercambios. Para ello se aplicaron entrevistas semiestructuradas (ver apéndice) a la muestra por grupos de vocales de control social, se indagó sobre los recursos disponibles y recibidos por los demás actores de la red, conforme a la clasificación propuesta por el *modelo decisional* de Dente y Subirats (2014): a) recursos políticos; b) recursos económicos; c) recursos legales; y d) recursos cognitivos.

La intensidad del intercambio de cada recurso se calificó para cada uno de los vocales de control utilizando el método de evaluaciones sumarias (escala de Likert). La intensidad del intercambio de recursos entre los demás actores se valoró utilizando la misma escala, pero teniendo en cuenta los recursos y competencias otorgadas a cada actor por el marco jurídico y conforme a la revisión documental realizada.

Una vez recolectada la información, se configuró una matriz de adyacencia ponderada de relaciones entre actores por cada recurso analizado y posteriormente una matriz de adyacencia general ponderada de relaciones (ver apéndice). Estas matrices se procesaron utilizando los softwares Ucinet y Netdraw, con el fin de modelar y visualizar la red global de control social y las redes de intercambio de cada recurso mediante sociogramas. Así mismo, se utilizaron dendrogramas para visualizar gráficamente los algoritmos de agrupamiento de actores en función de los recursos disponibles en la red.

Sobre el intercambio de recursos cognitivos

La *red de intercambio de recursos cognitivos*, entendidos como la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión o acción de política, presenta un índice de centralización total de 9.06% con una densidad de .83 y se comporta como una red de *cooperación horizontal* que se caracteriza por una modalidad de interacción de relaciones de cooperación (altamente conectada) y una distribución de poder fragmentada (descentralizada).

Este tipo de *red de cooperación horizontal*, según Adam & Kriesi (2010), implica un potencial bajo-moderado para el cambio, manteniendo generalmente el *statu quo*; de acuerdo con Hall (1993), un potencial de cambio de primer orden que supone cambios en los escenarios de instrumentos de políticas; y en términos de Héritier & Knill (2001), un nivel de cambio bajo que deja las viejas medidas sustancialmente en su lugar.

En teoría este tipo de *red de cooperación horizontal* permite la circulación efectiva de los recursos cognitivos en la mayor parte de los actores de la red, sin embargo, es importante señalar que entre los actores periféricos de menor grado de conexión (índices de centralidad de grado de entrada y salida bajos) se encuentran los Vocales de Control, a pesar de ser la representación ciudadana en el ejercicio del control social de los servicios públicos domiciliarios. Conforme al índice de poder de Bonacich los actores con mayor poder en el intercambio de recursos cognitivos son la Contraloría General de la República (2.19) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.02), seguidos por la Defensoría del Pueblo (1.60) y la Procuraduría General de la Nación (1.48).

Sobre el intercambio de recursos políticos

La *red de intercambio de recursos políticos*, explicados como la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento, también se comporta como una red de *cooperación horizontal* que se caracteriza por una modalidad de interacción de relaciones de cooperación (altamente conectada) y una distribución de poder fragmentada (descentralizada), presentando un índice de centralización total de 10,37% y una densidad

de .83. El índice de poder de Bonacich sugiere que los actores con mayor poder en el intercambio de recursos políticos son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (1.93), la Confederación de Vocales de Control – Confevocoltics (1.42) y el Congreso de la República (1.28).

Sobre el intercambio de recursos económicos

La *red de intercambio de recursos económicos*, que consisten en la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores, se comporta como una red de *competencia* que se caracteriza por una modalidad de interacción de relaciones predominantes de conflicto/competencia (altamente desconectada) y una distribución de poder fragmentada (descentralizada), presentando un índice de centralización total de 5,27% y una densidad de .37. Según el índice de poder de Bonacich los actores con mayor poder en el intercambio de recursos económicos son la Confederación de Vocales de Control – Confevocoltics (2.35), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.23) y la Secretaría Distrital de Habitat (1.42).

Sobre el intercambio de recursos legales

La *red de intercambio de recursos legales*, que consisten en las potestades, o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los dispositivos legislativos, administrativos y legales, atribuyen a algunos sujetos, se comporta como una red de *negociación simétrica* que se caracteriza por una modalidad de interacción de relaciones predominantes de trueque/negociación (medianamente conectada) y una distribución de poder fragmentada (descentralizada), presentando un índice de centralización total de 9,01% y una densidad de .67. Según el índice de poder de Bonacich los actores con mayor poder en el intercambio de recursos económicos son: la Confederación de Vocales de Control – Confevocoltics (2.35), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.23) y la Secretaría Distrital de Habitat (1.42).

Sobre el tipo de red global y sus implicaciones en el cambio de políticas

La *red global* de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. siguiendo a Adam & Kriesi (2010), se comporta como una *red de negociación simétrica* caracterizada por una modalidad de interacción de relaciones predominantes de trueque/negociación (modernamente conectada) y una distribución de poder altamente fragmentada (altamente descentralizada), presentando un índice de centralización total de 1,45% con una densidad de .68.

Este tipo de *red de negociación simétrica* conforme a Adam & Kriesi (2010) implica un potencial moderado - alto de cambio gradual de políticas; de acuerdo con Hall (1993), un potencial de cambio de segundo orden que reemplaza gradualmente un instrumento de políticas por otro; y en términos de Héritier & Knill (2001), un potencial de cambio de grado medio que mezcla elementos de políticas viejos y nuevos.

De acuerdo con el índice de poder de Bonacich los actores con mayor poder en el intercambio de recursos en la red son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2.08) y la Secretaría Distrital de Hacienda (1.28). A estas entidades se les puede señalar de actores con posiciones privilegiadas dentro de la red y pueden dinamizar el flujo de recursos en la red. Esto es coherente con el artículo 64 de la Ley 142 de 1994 que advierte que las Alcaldías (delegado en la Secretaria Distrital de Habitud) en coordinación con la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités. Para el cumplimiento de esta función se requiere; la articulación de recursos económicos para financiar los eventos o plataformas de capacitación; los recursos políticos para alcanzar la convocatoria de actores y el impacto necesario; los recursos legales que faciliten la interpretación jurídica relacionada con el control social; y cognitivos mejorar la comunicación entre los actores de la red.

Ahora bien, en cuanto a las empresas prestadoras de servicios públicos objeto de control social ciudadano llama la atención que todas ellas (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (1.24), Operadores de Aseo (1.23), Enel (1.05) y Vanti (1.05))

presentan un índice de poder de Bonacich superior a los respectivos Vocales de Control para cada servicio (Vocales de Acueducto y Alcantarillado (1.00), Vocales de Aseo (1.06), Vocales de Energía (0,94) y Vocales de Gas (0,94)).

Esta situación de inferioridad en el índice de poder se debe en gran medida a la incapacidad de los Vocales de Control Social de ofrecer recursos para el intercambio en la red lo cual se evidencia en los índices de grado de salida más bajos de toda la red. Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios ejercen el poder de intercambio de recursos económicos y políticos sobre los Vocales de Control, y en lugar de que estos últimos realicen esfuerzos efectivos de control social terminan legitimando las acciones de los prestadores de servicios públicos.

Para el caso de los servicios públicos de Energía Eléctrica y Gas esta situación de inferioridad de poder es más acentuada debido principalmente a que las empresas prestadoras de estos servicios son de capital privado y por tanto no tienen la obligación legal de incorporar Vocales de Control en sus juntas directivas, medida que solo aplica a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal conforme al artículo 12 del Decreto 1429 de 1995. Se puede advertir como falencia, que esta medida de participación de Vocales de Control Social no se aplique a las empresas privadas de servicios públicos domiciliarios, toda vez que éstas a pesar de tener dicho carácter, prestan servicios públicos esenciales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017). En términos de Araque García (2018), esta situación estaría basada en un concepto orgánico o formal de servicio público, de quien presta el servicio, sin tener en cuenta su destinatario, es decir, a quien tal servicio se dirige.

Dado lo anterior, el ejercicio de “control social”, se limita al reconocimiento de Vocales de Control, que en últimas resultan legitimando las acciones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, con el agravante de que el contexto estructural no presenta estímulos para la renovación de los mismos y por el contrario favorece el posicionamiento de aquellos que han sido nombrados desde las primeras campañas de conformación de Comités de Desarrollo y Control Social sin estar ejerciendo activamente sus funciones. Lo anterior es consistente con los resultados que arroja la pregunta realizada a estos actores

sobre como califican sus facultades normativas para ejercer el control social, donde de los 99 Vocales de Control activos en Bogotá D.C. el 31% las considera nulas, el 63% las considera insuficientes y solo el 6% restante las considera suficientes.

Esto finalmente favorece a los prestadores de servicios públicos objeto de control, que solo tienen, además de reconocer los Comités de Desarrollo y Control Social la de responder las solicitudes de los Vocales de Control, siendo esta última un derecho de cualquier usuario del servicio sin necesidad de ostentar la calidad de Vocal.

Esta situación de inferioridad en el poder estructural de los Vocales de control se intensifica ante los pocos incentivos ante la regla (institución) de pago identificada en el contexto estructural ya que de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1429 de 1995, el Vocal de Control no puede invocar su calidad de vocal para ofrecer beneficio personal, ni actuar motivado por intereses políticos o ajenos a sus funciones, ni efectuar cobros a sus representados por realizar gestiones ante las autoridades o prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, las reglas de límite dificultan el acceso y reconocimiento de nuevos vocales de control y no requiere de trámites de renovación.

El periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. No se advierte en la ley sobre la obligación de convocar a nueva elección. Esta situación ha permitido que algunos Vocales de Control mantengan en condición de activos sin ejercer efectivamente sus funciones de control social ciudadano y no se estimule una renovación generacional al interior de los Comités. En Bogotá D.C. solo existen 99 Vocales de Control que equivale a un Vocal por cada 45 mil suscriptores; en promedio anual se reconocen 9 Vocales de Control, pero así mismo 4 dejan su ejercicio.

Claramente, para el caso de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., no existen los atributos mínimos que permiten reconocer un ejercicio eficiente del control social determinados por Cunill Grau (2009), por cuanto no existe una *autonomía social* del controlador; y por otro lado no logra generarse un *abordaje integral* ya que este se limita a un de control del tipo *ex post*.

En tal tesitura, son los actores más poderosos de la red, a saber, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Secretaría Distrital de Hacienda los llamados a fortalecer y equilibrar los recursos de los Vocales de Control Social para un efectivo ejercicio de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios.

Así mismo, estos actores deben promover la renovación de Vocales de Control por vocales más jóvenes y preparados que dinamicen el ejercicio de control social por medio de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones. El hecho de que el 87% de los Vocales de Control superen los 50 años y solo un 10% sean profesionales es una desventaja significativa de los mismos ante los actores objeto de control social.

Como se advirtió anteriormente las condiciones de la red de control social ciudadano a la prestación de servicios públicos obedecen a un cambio gradual de políticas públicas de tipo moderado y para que existan reformas políticas relacionadas con el control social ciudadano es necesario que los actores con mayor grado de intermediación (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (51.30), Departamento Nacional de Planeación (46.10) y Academia (35.39)) se articulen y presenten propuestas a los Ministerios que se traduzcan en proyectos de ley para el Congreso de la República y estos proyectos sean legitimados por los Vocales de Control con el apoyo de las entidades de control. De no ser así, los proyectos que se presenten en calidad de actores individuales correrán la misma suerte de los cuatro presentados.

Elementos para la toma de decisiones

De los resultados y el análisis de estos se derivan las siguientes recomendaciones que se conciben como elementos para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores de la red del control social ciudadano a los servicios públicos para disminuir la brecha teórico-práctica de un control social efectivo:

- *Propiciar la utilización de mecanismos de participación ciudadana colectiva:* Como lo expone Osorio (2016), “no es suficiente ni deseable” que la acción del control social se vea limitada a ejercicios de carácter individual, como son los procesos de reclamación que se pueden efectuar en el marco de los derechos individuales; de facto, el control social debe plantearse como un espacio de interlocución de aquellos derechos colectivos, de afectación social, en el ámbito de los servicios públicos. Por lo tanto, en materia de servicios públicos domiciliarios es necesario propiciar que los Vocales de Control trasciendan a la utilización de mecanismos de participación colectiva como la *acción popular*, la participación en *audiencias públicas*, y las *iniciativas legislativas y normativas populares*; superando la actividad de los derechos individuales ciudadanos invocados mediante los derechos de petición, recursos, denuncias y tutelas particulares. Para esto y en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 142 de 1994, es necesario que la Alcaldía Mayor de Bogotá (Secretaría Distrital de Habilidad) en coordinación con la Superintendencia, capacite y motive a los Vocales de Control para la utilización de estos mecanismos de participación de ámbito colectivo.
- *Diseñar estrategias de capacitación masiva a los usuarios sobre los mecanismos de participación ciudadana:* Informar masivamente a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios que no es necesaria la intervención de los Vocales de Control para utilizar los mecanismos de participación ciudadana (los usuarios gozan de los mismos derechos que los Vocales). Si bien el Estatuto de la Participación Democrática en Colombia (Ley 1757 de 2015) en

su artículo 61 determina que “en materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994” no restringe la utilización de los mecanismos de participación contemplados en dicho Estatuto con relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por lo anterior, las demás organizaciones civiles incluidas las veedurías ciudadanas pueden efectuar control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios sin restricción alguna.

- *Diseñar y activar un Sistema de Información de los Vocales de Control activos y regular los canales de comunicación con los mismos:* Aunque el Decreto 1429 de 1995 determina: que las Alcaldías deben llevar un registro actualizado de los CDCS y Vocales de Control que han reconocido, y que la Superintendencia de Servicios Públicos debe llevar un sistema¹⁸ de información actualizado de los CDCS y vocales de control existentes; no existe un registro público unificado y actualizado, ni un directorio público de acceso ciudadano de los Vocales de Control Social en Bogotá D.C. Por otro lado, no existe normatividad alguna que regule la publicación de dicha información y tampoco se ha determinado un canal de comunicación seguro que garantice la protección de los datos personales de los Vocales de Control y los usuarios, que permita el cumplimiento del artículo 64 de la Ley 142 de 1994.
- *Propiciar la renovación de vocales de control por ciudadano jóvenes:* Es importante fomentar la renovación de los Vocales de Control para abrir paso a la participación de ciudadanos jóvenes con mayor formación profesional y manejo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones con el propósito de dinamizar el ejercicio del control social. El periodo de ejercicio del Vocal de Control, según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 modificado

¹⁸ En cumplimiento de la resolución 20141300041115 de 2014 de la Superservicios, por la cual se crea el Sistema de Vigilancia y Control de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones dispuestas en los artículos 65 numeral 3 y 80 numeral 1 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 7º numeral 34 del Decreto número 990 de 2002, se implementó el aplicativo web <http://svc.superservicios.gov.co/> para el registro de los Vocales de Control, sin embargo, este sistema se encuentra desactualizado y el link de acceso fue eliminado de la página web de la Entidad.

por el artículo 10 de la Ley 689 de 2001, es de dos años, pero podrán continuar en ejercicio de sus funciones hasta tanto no se realice nueva elección. No se advierte en la ley sobre la obligación de convocar a nueva elección. Esta situación ha permitido que algunos Vocales de Control se mantengan en condición de “activos” legalmente sin ejercer efectivamente sus funciones de control social ciudadano y no se estimule una renovación generacional al interior de los Comités. Así las cosas, resulta importante impulsar la regulación del ejercicio de la continuidad o reelección de estos actores, de tal manera que se reduzca el número de vocales reconocidos legalmente, pero inactivos en el ejercicio del control social.

- *Generar programas especializados y técnicos para los Vocales de Control:* Si bien las facultades normativas de los Comités de Desarrollo y Control Social Ciudadano en cabeza de sus Vocales de Control no difieren significativamente de las de cualquier ciudadano u organización civil, esta figura permite especializar a estos agentes controladores en materia de servicios públicos domiciliarios. Por lo anterior es importante que la Secretaria de Habilidad y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios generen de manera conjunta un programa de capacitación riguroso y sistemático que permita determinar el nivel de conocimiento técnico que posee cada uno de los vocales de control reconocidos. Para esto es necesario que primero se avance en la correcta sistematización del registro de Vocales de Control.
- *Migrar gradualmente a una red de control social de tipo cooperación:* En las “redes de política” donde el poder se dispersa entre diversos actores, la cooperación es fundamental para alcanzar mayor efectividad (Scharpf, 1993). Ahora bien, para el caso del control social de servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., que presenta alto nivel de fragmentación del poder y una modalidad de interacción de tipo trueque-negociación resulta importante migrar gradualmente a una red de tipo cooperación. Para esto es importante elevar los recursos disponibles que poseen los actores con menor capacidad

para nivelar las cargas. De manera particular, es necesario aumentar los recursos de los actores controladores (vocales de control) para equilibrarlos con los que disponen los actores controlados (empresas prestadoras). Como lo advierte Mayntz & Sharfp (1995), esto no se debe entender como una pérdida de control estatal, por cuanto la autorregulación social después de todo tiene lugar en un marco institucional reconocido por el Estado y cuando los actores estatales participan en las redes de política, disfrutan de una posición privilegiada, controlando instrumentos cruciales de intervención. De igual forma, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias donde los actores privados no logren acuerdo.

- *Evitar la intermediación de la Confederación y procurar el contacto directo con los Vocales de Control confederados y no confederados:* Un aspecto que llama la atención es que los Vocales de Control Social presentan índices de poder muy bajos para ser los actores llamados a realizar el control social ciudadano. Incluso, a excepción de los recursos legales, estos controladores presentan índices de poder inferiores a los calculados para la Confederación de Vocales de Control. Esto significa que la Confederación tiene mayor acceso a la información, mayor disponibilidad recursos económicos y mayor poder de convocatoria que sus confederados. Lo anterior puede ser un indicio de burocratización de dichos recursos y por lo tanto es conveniente mejorar el contacto directo entre actores como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Secretaria de Habilidad con los Vocales de Control sin que medie entre ellos la Confederación. El recurso con mayor criticidad en este esquema de intermediación es el cognitivo, máxime cuando los vocales tienen un manejo incipiente de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones asociado a su nivel de escolaridad, edad y nivel socioeconómico que resulta de provecho para la Confederación. Actualmente la Confederación realiza capacitaciones a sus confederados y a los aspirantes a Vocales de Control, y también apoya la convocatoria política para la

conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social, sin embargo, esto último es condicionado a cursar los programas de la Confederación y su afiliación a la misma. Es tan marcada la intervención mediadora de la Confederación que incluso la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios remite los derechos de petición de información a esta institución, e incluso le reserva a la misma una autonomía para contestar. Aunque le resulta favorable a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Secretaria de Habitatad soportar la logística de convocatoria en la Confederación para lograr una mayor participación en sus eventos (rendición de cuentas, ferias, capacitaciones, entre otros) y legitimarlos fundamentados en la participación de los vocales confederados, acrecienta el poder de dicha institución y genera una brecha de comunicación directa con los vocales. Por lo anterior, se recomienda considerar las ventajas y desventajas de la intermediación de la Confederación de Vocales de Control en procura de un ejercicio de control social efectivo.

Referencias

- Ackerman, J. (2004). Sinergia Estado Sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones del Banco Mundial. *Documento de Trabajo del Banco Mundial. Banco Mundial Washington, D.C.*(31).
- Ackerman, J. (2004). Sinergia-Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones del Banco Mundial. *Documento de Trabajo del Banco Mundial. Banco Mundial Washington, D.C.*(31).
- Adam, S., & Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (P. Iacovone, Trad., Proyecto Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación - República Argentina ed.). Buenos Aires: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas* (primera ed.). Mexico: Miguel Ángel Porrúa.
- Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environments*. NJ: Prentice-Hall.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* (primera ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Antillano, A. (2010). Cambios en el concepto y uso del control social. *Capítulo Criminológico*, 38(1), 5-34.
- Araque García, L. (2018). Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales. *Diálogos de Derecho y Política*(20), 106-132. Obtenido de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/332513/20788406>
- Atkinson, M., & Coleman, W. D. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, 19(1), 46-67. doi:doi:10.1017/S0007123400005317
- Belén, M. (2015). Las redes de política. En E. r. debate, *Andrea Carrillo* (págs. 157-188). Quito: Senplades / FES-ILDIS,.
- Benedetti, Á. (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS). *Estudios Políticos*(50), 138-158. Recuperado el 2018 de noviembre de 8, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16449788008>
- Benson, J. (1978). The interorganizational network as a political economy. En L. Karpik (ed.) (págs. 69-102).
- Bergalli, R. (2003). Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional de derecho, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas. *Sistema penal y problemas sociales*, 25-82.
- Bonacich, P. (1987). Power and Centrality: Family of Measures. *American Journal of Sociology*, 92(5), 1170-1182. doi:http://dx.doi.org/10.1086/228631
- Börzel, T. A. (1997). Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. *European Integration*

- Online Papers*, 1(16). Recuperado el 3 de noviembre de 2018, de <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon—On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Buitrago, O. R., & Valencia, G. D. (2007). El papel de la lealtad en la construcción de redes sociales: una propuesta para la gerencia social de empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. *Estudios Gerenciales*, 23(104), 27-46.
- Burns, T., & Machado, N. (2009). Technology, complexity, and risk. Social systems analysis of risky socio-technical systems and the likelihood of accidents. *Sociologia, problemas e prácticas*(61), 11-40.
- Burns, T. R., Baumgartner, T., & DeVille, P. (1985). *Man, Decisions, and Society: The Theory of Actor-System Dynamics for Social Scientists*. London/New York: Gordon and Breach Publishers.
- Burns, T., Stalker, G., & DeVille, P. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock Institute.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors in systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el Control Social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana* (Vol. 18, págs. 269-327). Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA,.
- Cunill Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, 18(1).
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 43(1), 136-158.
- Duguit, L. (1927). *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing.
- Emery, F. E., & Trist, E. L. (1965). The casual texture of organizational environments. *Human Relations*, 18(1), 22-32.
- Emirbayer, M. (1997). Manifiesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, 103(2), 281-317.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 43-60. doi:<http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Giannini, M. (1993). *Diritto amministrativo* (Vol. II). Milán: Giuffré.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-297.
- Héritier, A. (1993). Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer

- Politik. En A. Héritier, *Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung* (págs. 432-447). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, A., & Knill, C. (2001). Differential Responses to European Policies: A Comparison. En A. Héritier, *Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Member-State Policies* (págs. 257-294). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Janowitz, M. (1995). Teoría social y control social. *American Journal of Sociology*, 81(1).
- Jegen, M. (2003). *Energiapolitische Vernetzung in der Schweiz: Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energipolitischen Entscheidungssträger*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Jordan, G., & Schubert, K. (1992). Political Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 7-27. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00286.x>
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. En *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (págs. 25-59). Frankfurt a. M.: Campus Verlag. Recuperado el 3 de noviembre de 2018, de https://pure.mpg.de/pubman/item/item_2305946_2
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox. En B. Marin, & M. R.(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus.
- Kisby, B. (2007). Analysing policy networks. Towards an ideational approach. *Policy Studies*, 28(1), 71-90.
- Klijn, E. H. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una visión general. En W. J. Kickert, & J. F. Koppenjan, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (S. P. Ltda., Trad.). Londres: SAGE Publications Ltda.
- Knoke, D. (1993). Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making. En W. Wilson, *Sociology and the Public Agenda* (págs. 164-184). London: Sage.
- Knoke, D., & Chermak, K. (2005). All Bonds Do Tie Me Day by Day: Confirmed Ties and Social Network Status. *21st European Group on Organization Studies Colloquium, Sub-theme 38: Social, Cognitive and Strategic Processes in Networks, Standing Working Group: Business Networks*. Berlín.
- Kriesi, H. (1994). *Les démocraties occidentales : une approche comparée*. Paris: Economica.
- Lane, J.-E. (1995). *The public sector. Concepts, models and approaches*. London: SAGE.
- Levine, S., & White, P. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of. *Administrative Science Quarterly*, 5, 583-601.
- Lindblom, C., & Cohen, D. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven CT: Yale University Press.
- López, V. (2012). Concepto y gestión del servicio público. En *La privatización de los servicios públicos en España* (págs. 11-13). España: Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC.
- Maldonado Gómez, T. (2010). La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. *Actualidad Jurídica. Universidad del Norte*.

- March, J., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tercera ed., Vol. II). Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1982). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. doi:DOI:10.1093/acprof:oso/9780198278528.003.0001
- Marsh, D. (1998). The development of the policy network approach. En D. M. (comp.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia.: Open University Press.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21.
- Matias, S. R. (2011). La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia. *Universidad Libre*.
- Mayntz, R. (1994). Modernization and the Logic of Interorganizational. *MIPGF Working Paper, No. 4*.
- Mayntz, R., & Sharfp, F. W. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. (C. Verlag, Ed.) Frankfurt a. M.: Schriften des Max-Planck-Instituts für.
- Montaña Plata, A. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morales, E., & Núñez, I. (2012). La contraloría social en la construcción de la democracia participativa en Venezuela: ¿mito o realidad? *Opinión Jurídica*, 11(22), 83-96.
- Morales, E., Núñez, I., & Delfín, M. I. (2006). Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 453-470.
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. Sage, London.
- Navarro, C. (2002). La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002*.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University.
- Olmo, P. O. (2005). El concepto del control social en la historia social: Estructuración del orden y respuestas al desorden. *Historia Social*(51), 73-91.
- Osorio Arias, M. A. (2016). El control social en los servicios públicos domiciliarios. Estudio de caso : Codensa : 2004-2013. *Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(5), 15-70.

- Ostrom, E., Gardner, R., & Walter, J. (1994). Social Capital and Cooperation: Communication, Bounded Rationality, and Behavioral Heuristics. En *Social Dilemmas and Cooperation* (págs. 375-411). Berlin: Springer-Verlag.
- Palacios, D. F. (2017). Los enfoques, dialéctico e ideacional y la teoría descentrada para el análisis de políticas públicas. *REVISTA ECUATORIANA DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS – RECSY*, 1(3), 56-74.
- Pérez Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *universitas humanística*, 83, 247-273. doi:doi:10.11144/Javeriana.uh83.padp
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Poveda, A. A. (2003). Servicios Públicos Domiciliarios. *Universidad Javeriana*.
- Rhodes, R. A. (1981). *Control and power in central and local relations*. Gower, Farnborough.
- Rhodes, R. A. (2000). Governance and Comparative Politics. En E. b. Pierre, *Debating Governance*. Oxford,: University.
- Rivero, J., & Waline, J. (1996). *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
- Rogers, D., & Whetten, D. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (décima ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sanna, S. A. (2013). Rompecabezas: Teoría social, empiria y control social a la luz de Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales [en línea]*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Sarria, E. (1968). *Derecho Administrativo* (Quinta ed.). Bogotá: Temis.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and. En *K.I. Hanf y F.W. Scharpf (eds)* (págs. 345-70).
- Scharpf, F. W. (1993). Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. En *Héritier A. (eds) Policy-Analyse. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte* (Vol. 24, págs. 57-83). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-663-01473-7_3
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Shepsle, K. (1989). Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choise Approach. *ournal of Theoretical Politics*, 1(2), 131-149.
- Stones, R. (1992). International Monetary Relations, Policy Networks and the Labour Government's Policy of Non-Devaluation 1964-67. En D. Marsh, & R. Rhodes, *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

- Suárez Tamayo, D. (2009). Seminario de actualización de servicios públicos domiciliarios. *Seminario de actualización de servicios públicos domiciliarios* (pág. 1). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Sumner, C. (1996). La decadencia del control social. *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani*, 5(8).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2017). *Diagnóstico, mapeo, caracterización de actores estratégicos y diseño de estrategias de intervención para la situación actual del Control Social en los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Facultad de Ciencias Económica. Universidad Nacional de Colombia.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analyses. *Journal of Theoretical*, 10(4), 389-416.
- Urrego Tovar, Á. M. (2016). *Estado del arte del Control Social Ciudadano a la Gestión Pública*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación –IPC. Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21, 29-52.
- Wasserman, S. (1994). Social network analysis: Methods and applications. *Cambridge University Press*, 31–35.
- Younes Moreno, D. (2004). *Curso de derecho administrativo* (Séptima ed.). Bogotá: Editorial Temis, S. A.
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*, 26(1), 67-83.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-208. Recuperado el 3 de noviembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59520783008>
- Zürn, M. (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske u. Budrich.

Apéndice

Formato entrevista semiestructurada

Entrevista Semiestructurada Vocales de Control de los Servicios Públicos Domiciliarios de Bogotá D.C.

Cordial saludo.

La siguiente encuesta ha sido elaborada con el fin de obtener información relacionada con el control social de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C. Los datos obtenidos a través de este instrumento tienen un propósito académico y se garantiza confidencialidad en las opiniones del encuestado.

Nombres:		Primer apellido:		Segundo apellido:	
Número de cédula:		Fecha de nacimiento:		Localidad de residencia:	
Departamento:		Municipio:		Barrio:	
Celular de contacto:		Correo electrónico:			
Último nivel de estudio alcanzado					
Primaria	Secundaria	Técnico	Profesional	Especialista	Magister
Profesión:					
Número de resolución del acto de reconocimiento del CDCS:				Fecha de expedición:	
Nombre del CDCS al que pertenece:					
¿Actualmente es miembro de la junta directiva de alguna ESP? Si ___ No ___					
En caso afirmativo relacionar la ESP:					
¿Actualmente es miembro del Comité Permanente de Estratificación de Bogotá? Sí ___ No ___					

<i>Servicio público que vigila según el acto de reconocimiento del CDCS al que pertenece (marcar con una X).</i>	
Acueducto y Alcantarillado	<input type="checkbox"/>
Aseo	<input type="checkbox"/>
Energía eléctrica	<input type="checkbox"/>
Gas Natural / GLP	<input type="checkbox"/>

Las facultades que el marco normativo actual otorga a los vocales de control para ejercer sus funciones son:

Nulas	<input type="checkbox"/>
Insuficientes	<input type="checkbox"/>
Suficientes	<input type="checkbox"/>
Excesivas	<input type="checkbox"/>

¿Por qué?

Las medidas correctivas presentadas por usted a las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios objeto de su fiscalización, han sido generalmente:

Ignoradas	<input type="checkbox"/>
Estudiadas y denegadas	<input type="checkbox"/>
Aceptadas	<input type="checkbox"/>

Variable Relacional (fuerza de las interacciones)

¿Cómo califica la <i>relación en general</i> que ha tenido con las siguientes entidades en el ejercicio del control social?	Nula	Leve	Media	Fuerte	Muy fuerte
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>					
<i>Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría de Habitación</i>					
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>					
<i>Codensa (Enel)</i>					
<i>Gas Natural Fenosa (Vanti)</i>					
<i>Operador de Aseo</i>					
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP</i>					
<i>Procuraduría General de la Nación</i>					
<i>Personería de Bogotá</i>					
<i>Defensoría del Pueblo</i>					
<i>Contraloría General de la Nación</i>					
<i>Contraloría de Bogotá</i>					
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>					
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>					
<i>Corporación Autónoma Regional - CAR</i>					
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>					
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>					
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>					
<i>Ministerio del Interior</i>					
<i>Departamento Nacional de Planeación - DNP</i>					
<i>Congreso de la República</i>					
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>					
<i>Confederación de Comités de Vocales de Control. ¿Cuál? _____</i>					
<i>Veeduría Ciudadana ¿Cuál? _____</i>					

Recursos Cognitivos

¿Cómo califica la <i>información, asesoría y/o capacitación</i> relacionada con el control social de los servicios públicos domiciliarios que le han brindado las siguientes entidades?	Nula	Leve	Media	Fuerte	Muy fuerte
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>					
<i>Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría de Habitación</i>					
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>					
<i>Codensa (Enel)</i>					
<i>Gas Natural Fenosa (Vanti)</i>					
<i>Operador de Aseo</i>					
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP</i>					
<i>Procuraduría General de la Nación</i>					
<i>Personería de Bogotá</i>					
<i>Defensoría del Pueblo</i>					
<i>Contraloría General de la Nación</i>					
<i>Contraloría de Bogotá</i>					
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>					
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>					
<i>Corporación Autónoma Regional - CAR</i>					
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>					
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>					
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>					
<i>Ministerio del Interior</i>					
<i>Departamento Nacional de Planeación - DNP</i>					
<i>Congreso de la República</i>					
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>					
<i>Confederación de Comités de Vocales de Control. ¿Cuál? _____</i>					
<i>Veeduría Ciudadana ¿Cuál? _____</i>					

Recursos Económicos

¿Cómo califica los <i>recursos económicos o materiales</i> que le han brindado las siguientes entidades para el ejercicio de sus funciones como Vocal de Control?	Nula	Leve	Media	Fuerte	Muy fuerte
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>					
<i>Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría de Habidad</i>					
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>					
<i>Codensa (Enel)</i>					
<i>Gas Natural Fenosa (Vanti)</i>					
<i>Operador de Aseo</i>					
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP</i>					
<i>Procuraduría General de la Nación</i>					
<i>Personería de Bogotá</i>					
<i>Defensoría del Pueblo</i>					
<i>Contraloría General de la Nación</i>					
<i>Contraloría de Bogotá</i>					
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>					
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>					
<i>Corporación Autónoma Regional - CAR</i>					
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>					
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>					
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>					
<i>Ministerio del Interior</i>					
<i>Departamento Nacional de Planeación - DNP</i>					
<i>Congreso de la República</i>					
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>					
<i>Confederación de Comités de Vocales de Control. ¿Cuál? _____</i>					
<i>Veeduría Ciudadana ¿Cuál? _____</i>					

Recursos Políticos

¿Cómo califica el <i>liderazgo "político"</i> (entendido como la capacidad de ejercer consenso) en materia de control social de los servicios públicos domiciliarios de las siguientes entidades?	Nula	Leve	Media	Fuerte	Muy fuerte
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>					
<i>Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría de Habidad</i>					
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>					
<i>Codensa (Enel)</i>					
<i>Gas Natural Fenosa (Vanti)</i>					
<i>Operador de Aseo</i>					
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP</i>					
<i>Procuraduría General de la Nación</i>					
<i>Personería de Bogotá</i>					
<i>Defensoría del Pueblo</i>					
<i>Contraloría General de la Nación</i>					
<i>Contraloría de Bogotá</i>					
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>					
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>					
<i>Corporación Autónoma Regional - CAR</i>					
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>					
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>					
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>					
<i>Ministerio del Interior</i>					
<i>Departamento Nacional de Planeación - DNP</i>					
<i>Congreso de la República</i>					
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>					
<i>Confederación de Comités de Vocales de Control. ¿Cuál? _____</i>					
<i>Veeduría Ciudadana ¿Cuál? _____</i>					

Recursos Legales

¿Qué tan fuerte ha sido la <i>contribución de la normatividad</i> (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, circulares, conceptos, etc) expedida por las siguientes entidades, para <i>fortalecer del control social</i> de los servicios públicos domiciliarios?	Nula	Leve	Media	Fuerte	Muy fuerte
<i>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>					
<i>Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría de Habitatad</i>					
<i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</i>					
<i>Codensa (Enel)</i>					
<i>Gas Natural Fenosa (Vanti)</i>					
<i>Operador de Aseo</i>					
<i>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP</i>					
<i>Procuraduría General de la Nación</i>					
<i>Personería de Bogotá</i>					
<i>Defensoría del Pueblo</i>					
<i>Contraloría General de la Nación</i>					
<i>Contraloría de Bogotá</i>					
<i>Comisión de Regulación de Energía y Gas</i>					
<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>					
<i>Corporación Autónoma Regional - CAR</i>					
<i>Ministerio de Minas y Energía</i>					
<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>					
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>					
<i>Ministerio del Interior</i>					
<i>Departamento Nacional de Planeación - DNP</i>					
<i>Congreso de la República</i>					
<i>Corte Constitucional de Colombia</i>					
<i>Confederación de Comités de Vocales de Control. ¿Cuál? _____</i>					
<i>Veeduría Ciudadana ¿Cuál? _____</i>					

¿Cuál de los siguientes recursos considera que más le hace falta para mejorar su labor como Vocal de Control? (Marcar solo una opción)

Información (capacitación, asesoría)	
Recursos económicos o financieros	
Conexiones políticas o poder político	
Recursos legales y normativos	

Matriz de adyacencia global ponderada de relaciones

Tabla 23. Matriz de adyacencia global ponderada de relaciones

	SSPD	SDH	EAAB	ENEL	VANTI	OPE_ASEO	UAESP	PGN	PERSON_BOG	DEF_PUEBLO	CGN	CONTR_BOG	CREG	CRA	CAR	MINMINAS	MINVIVIENDA	MINAMBIENTE	MININTERIOR	DNP	CONGRESO	CORTE_CONST	CONSEJO_ESTADO	VOCALES_ENE	VOCALES_AA	VOCALES_ASEO	VOCALES_GAS	CONFEOCOLTICS	ACADEMIA	
SSPD	0.0	1.5	2.3	2.3	2.3	2.3	1.3	1.0	1.0	0.8	1.0	0.8	2.3	2.3	1.0	1.3	1.3	1.3	0.8	1.3	1.3	0.3	0.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0.5	
SDH	1.3	0.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.3	0.5	0.5	0.8	1.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	0.5	
EAAB	1.5	1.0	0.0	0.3	0.3	0.3	0.8	0.3	0.5	0.5	0.8	0.5	0.0	1.5	0.8	0.0	1.0	1.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	1.3	1.0	0.5	1.3	0.3	
ENEL	1.5	1.0	0.3	0.0	0.3	0.3	0.5	0.3	0.5	0.5	0.8	0.5	2.0	0.0	0.3	1.5	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	1.3	0.5	0.5	0.5	1.3	0.3	
VANTI	1.5	1.0	0.3	0.3	0.0	0.3	0.5	0.3	0.5	0.5	0.8	0.5	2.0	0.0	0.3	1.5	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.3	1.3	0.3	
OPE_ASEO	1.3	1.0	0.5	0.3	0.3	0.0	0.8	0.3	0.5	0.5	0.8	0.5	0.0	1.3	0.8	0.0	1.0	1.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	0.5	1.3	0.5	1.3	0.3	
UAESP	1.5	1.5	1.5	0.3	0.3	1.5	0.0	0.3	0.3	0.5	0.8	0.3	0.0	1.0	1.3	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.3	0.3	
PGN	1.8	1.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.0	2.3	2.0	1.8	1.3	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	1.8	1.3	0.5	0.8	0.8	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.8	0.5
PERSON_BOG	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.8	0.5	0.0	0.8	0.5	1.3	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	0.5	
DEF_PUEBLO	1.8	1.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.5	2.3	0.0	1.8	1.3	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	1.3	1.0	0.5	0.8	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.5	
CGR	1.8	1.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.8	1.0	1.5	0.0	1.8	1.3	1.3	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	
CONTR_BOG	1.0	1.5	1.0	1.0	1.0	1.0	0.8	0.5	1.0	0.8	1.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	0.5	
CREG	2.0	0.0	0.0	2.3	2.3	0.0	0.5	0.5	0.0	0.5	0.8	0.3	0.0	0.8	0.3	1.3	0.0	0.3	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	1.3	0.3	0.3	1.3	1.0	0.8	
CRA	2.0	0.0	2.3	0.0	0.0	2.3	0.5	0.5	0.0	0.5	0.8	0.3	0.8	0.0	0.3	0.0	0.8	0.8	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	0.3	1.3	1.3	0.3	1.0	0.8	
CAR	1.0	0.5	1.3	0.0	0.0	1.3	0.8	0.5	0.0	0.5	0.8	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.5	0.0	0.3	0.8	
MINMINAS	2.8	0.3	0.0	2.3	2.3	0.0	0.0	0.8	0.3	0.8	1.0	0.3	2.3	0.3	0.5	0.0	0.3	1.0	0.5	1.3	0.8	0.3	0.5	0.8	0.0	0.0	0.8	0.5	1.0	
MINVIVIENDA	2.5	1.0	1.5	0.0	0.0	1.5	2.0	0.8	0.3	0.8	1.0	0.3	0.5	1.8	1.3	0.3	0.0	1.0	0.5	1.3	0.8	0.5	0.8	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	1.0	
MINAMBIENTE	2.5	0.3	1.5	0.0	0.0	1.5	2.0	0.8	0.3	0.8	1.0	0.3	0.3	1.5	1.5	0.5	0.8	0.0	0.5	1.3	0.8	0.5	0.8	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	1.0	
MININTERIOR	2.3	0.8	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.8	1.3	1.8	2.0	1.3	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.8	0.8	0.5	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.5	1.0	
DNP	2.8	1.5	1.8	1.8	1.8	1.8	1.0	1.3	0.8	1.3	1.5	0.8	1.5	1.5	1.0	1.5	1.5	1.5	2.0	0.0	1.0	0.5	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.5	1.5	
CONGRESO	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	0.8	1.0	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.8	0.0	1.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	
CORTE_CONST	1.5	1.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.5	1.8	1.8	1.5	1.5	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	
CONSEJO_ESTADO	2.0	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.8	0.3	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	1.3	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	0.5	0.8	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	1.3	
VOCALES_ENE	1.3	0.8	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.5	1.0	0.3	
VOCALES_AA	1.3	0.8	1.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.5	0.3	0.3	0.5	0.5	0.0	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.5	0.3	1.0	0.3	
VOCALES_ASEO	1.3	0.8	0.0	0.0	0.0	1.0	0.8	0.5	0.3	0.3	0.5	0.5	0.0	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.3	1.0	0.3	
VOCALES_GAS	1.3	0.8	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.5	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.3	0.3	0.0	1.0	0.3	
CONFEOCOLTICS	0.5	0.5	0.8	0.8	0.8	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.3	1.3	1.3	0.0	0.0	
ACADEMIA	1.5	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	1.5	0.8	1.0	0.8	0.8	1.0	1.5	1.5	1.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3	1.5	1.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	

Fuente: Elaboración propia

Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red global

Tabla 24. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red global

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
Mean	18.957	18.957	24.619	24.619
Std Dev	7.566	6.219	9.826	8.076
Sum	549.750	549.750	713.961	713.961
Variance	57.250	38.673	96.560	65.226
SSQ	12.081.813	11.543.063	20.377.488	19.468.818
MCSSQ	1.660.259	1.121.509	2.800.234	1.891.565
Euc Norm	109.917	107.439	142.750	139.531
Minimum	7.750	8.000	10.065	10.390
Maximum	39.500	44.750	51.299	58.117
N of Obs	29.000	29.000	29.000	29.000
Network Centralization (Outdegree)				27.632%
Network Centralization (Indegree)				34.694%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación red global

Tabla 25. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación red global

	Betweenness	nBetweenness
Mean	6.241	0.826
Std Dev	4.345	0.575
Sum	181.000	23.942
Variance	18.881	0.330
SSQ	1.677.241	29.346
MCSSQ	547.551	9.580
Euc Norm	40.954	5.417
Minimum	1.652	0.219
Maximum	16.827	2.226
N of Obs	29.000	29.000
Network Centralization Index		1.45%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Matriz de adyacencia de intercambio de recursos cognitivos

Tabla 26. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos cognitivos

	SSPD	SDH	EAB	ENEL	VANTI	OPE_ASEO	UAESP	PGN	PERSON_BOG	DEF_PUEBLO	CGN	CONTR_BOG	CREG	CRA	CAR	MINMINAS	MINVIVIENDA	MINAMBIENTE	MININTERIOR	DNP	CONGRESO	CORTE_CONST	CONSEJO_ESTADO	VOCALES_ENE	VOCALES_AA	VOCALES_ASEO	VOCALES_GAS	CONFEOCOLTICS	ACADEMIA
SSPD	0	3	2	2	2	2	2	3	2	2	3	1	3	3	2	3	3	3	2	3	3	1	0	2	2	2	2	2	1
SDH	2	0	2	2	2	2	2	1	2	2	3	2	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2	2	2	2	1
EAB	3	2	0	0	0	0	2	1	2	2	3	2	0	3	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0
ENEL	3	2	0	0	0	0	1	1	2	2	3	2	3	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
VANTI	3	2	0	0	0	0	1	1	2	2	3	2	3	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
OPE_ASEO	2	2	1	0	0	0	2	1	2	2	3	2	0	3	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
UAESP	2	2	1	0	0	1	0	1	1	2	3	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
PGN	2	1	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1
PERSON_BOG	2	2	1	1	1	1	1	1	0	2	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
DEF_PUEBLO	1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
CGR	2	1	0	0	0	0	0	2	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONTR_BOG	2	1	1	1	1	1	0	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	1
CREG	2	0	0	2	2	0	1	2	0	2	3	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1
CRA	2	0	2	0	0	2	1	2	0	2	3	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1
CAR	2	2	1	0	0	1	0	2	0	2	3	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
MINMINAS	3	0	0	2	2	0	0	2	0	2	3	0	1	0	2	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1
MINVIVIENDA	2	0	1	0	0	1	2	2	0	2	3	0	1	1	2	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1
MINAMBIENTE	2	0	1	0	0	1	2	2	0	2	3	0	0	1	2	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1
MININTERIOR	2	1	0	0	0	0	0	2	1	2	3	1	0	0	0	1	1	1	0	3	1	0	2	0	0	0	0	0	1
DNP	3	2	2	2	2	2	2	2	0	2	3	0	2	2	2	2	2	2	3	0	2	0	1	1	1	1	1	0	2
CONGRESO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CORTE_CONST	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSEJO_ESTADO	3	2	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1	1	2	3	3	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	0	3
VOCALES_ENE	2	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
VOCALES_AA	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
VOCALES_ASEO	2	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
VOCALES_GAS	2	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
CONFEOCOLTICS	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	0	0
ACADEMIA	3	2	1	1	1	1	3	1	2	1	1	2	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	3	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Estadísticas descriptivas de centralidad de grado recursos cognitivos

Tabla 27. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos cognitivos

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
Mean	23.276	23.276	27.709	27.709
Std Dev	12.545	11.770	14.934	14.012
Sum	675.000	675.000	803.571	803.571
Variance	157.372	138.545	223.033	196.350
SSQ	20.275.000	19.729.000	28.734.410	27.960.602
MCSSQ	4.563.793	4.017.793	6.467.961	5.694.152
Euc Norm	142.390	140.460	169.512	167.214
Minimum	5.000	7.000	5.952	8.333
Maximum	61.000	58.000	72.619	69.048
N of Obs	29.000	29.000	29.000	29.000
Network Centralization (Outdegree)				46.514%
Network Centralization (Indegree)				42.815%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos cognitivos

Tabla 28. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos cognitivos

	Betweenness	nBetweenness
Mean	13.379	1.770
Std Dev	15.149	2.004
Sum	388.000	51.323
Variance	229.485	4.015
SSQ	11.846.226	207.270
MCSSQ	6.655.054	116.442
Euc Norm	108.840	14.397
Minimum	1.607	0.213
Maximum	79.500	10.516
N of Obs	29.000	29.000
Network Centralization Index		9.06%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Matriz de adyacencia de intercambio de recursos políticos

Tabla 29. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos políticos

	SSPD	SDH	EAB	ENEL	VANTI	OPE_ASEO	UAESP	PGN	PERSON_BOG	DEF_PUEBLO	CGN	CONTR_BOG	CREG	CRA	CAR	MINMINAS	MINVIVIENDA	MINAMBIENTE	MININTERIOR	DNP	CONGRESO	CORTE_CONST	CONSEJO_ESTADO	VOCALES_ENE	VOCALES_AA	VOCALES_ASEO	VOCALES_GAS	CONFEOCOLTICS	ACADEMIA
SSPD	0	1	3	3	3	3	1	1	2	1	1	2	3	3	1	1	1	1	1	2	2	0	0	2	2	2	2	3	0
SDH	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	3	0
EAB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0	0	2	0	0	1	1	1	1	2	0	
ENEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	1	1	2	0	
VANTI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	1	1	2	0	
OPE_ASEO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	2	0	0	1	1	1	1	2	0	
UAESP	2	2	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PGN	2	2	1	1	1	1	1	0	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	2	2	2	2	2	0	0	0	0	1	0
PERSON_BOG	1	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	
DEF_PUEBLO	3	2	1	1	1	1	1	2	3	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	2	2	2	2	0	0	0	0	0	
CGR	3	2	1	1	1	1	1	3	2	2	0	3	3	3	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	1
CONTR_BOG	1	2	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0
CREG	3	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0	2	2	1
CRA	3	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	2	2	0	2	1
CAR	1	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1
MINMINAS	3	0	0	3	3	0	0	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	1	1	2	2	1	1	2	0	0	2	2	2
MINVIVIENDA	3	1	2	0	0	2	2	1	1	1	1	1	0	2	2	0	0	1	1	2	2	2	2	0	2	2	0	0	2
MINAMBIENTE	3	0	2	0	0	2	2	1	1	1	1	1	0	2	2	0	1	0	1	2	2	2	2	0	2	2	0	0	2
MININTERIOR	3	1	0	0	0	0	0	3	2	3	3	2	0	0	0	1	1	1	0	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2
DNP	3	2	3	3	3	3	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	0	2	2	2	1	1	1	1	1	3
CONGRESO	1	1	1	1	1	1	1	2	0	1	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	1
CORTE_CONST	2	2	0	0	0	0	0	2	3	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	2	0	2	0	0	0	0	0	1
CONSEJO_ESTADO	2	1	0	0	0	0	0	1	3	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	1
VOCALES_ENE	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
VOCALES_AA	2	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0
VOCALES_ASEO	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
VOCALES_GAS	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0
CONFEOCOLTICS	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
ACADEMIA	2	1	0	0	0	0	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Estadísticas descriptivas de centralidad de grado recursos políticos

Tabla 30. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos políticos

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
Mean	23.276	23.276	27.709	27.709
Std Dev	12.111	6.612	14.418	7.871
Sum	675.000	675.000	803.571	803.571
Variance	146.683	43.717	207.883	61.957
SSQ	19.965.000	16.979.000	28.295.068	24.063.209
MCSSQ	4.253.793	1.267.793	6.028.619	1.796.759
Euc Norm	141.298	130.303	168.211	155.123
Minimum	8.000	15.000	9.524	17.857
Maximum	50.000	51.000	59.524	60.714
N of Obs	29.000	29.000	29.000	29.000
Network Centralization (Outdegree)				32.951%
Network Centralization (Indegree)				34.184%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos políticos

Tabla 31. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos políticos

	Betweenness	nBetweenness
Mean	13.483	1.783
Std Dev	16.130	2.134
Sum	391.000	51.720
Variance	260.176	4.552
SSQ	12.816.876	224.253
MCSSQ	7.545.117	132.015
Euc Norm	113.212	14.975
Minimum	2.228	0.295
Maximum	89.193	11.798
N of Obs	29.000	29.000
Network Centralization Index		10.37%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Matriz de adyacencia de intercambio de recursos económicos

Tabla 32. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos económicos

	SSPD	SDH	EAB	ENEL	VANTI	OPE_ASEO	UAESP	PGN	PERSON_BOG	DEF_PUEBLO	CGN	CONTR_BOG	CREG	CRA	CAR	MINMINAS	MINVIVIENDA	MINAMBIENTE	MININTERIOR	DNP	CONGRESO	CORTE_CONST	CONSEJO_ESTADO	VOCALES_ENE	VOCALES_AA	VOCALES_ASEO	VOCALES_GAS	CONFEOCOLTICS	ACADEMIA
SSPD	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	0
SDH	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	0
EAB	3	2	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	2	0
ENEL	3	2	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
VANTI	3	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
OPE_ASEO	3	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0
UAESP	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PGN	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
PERSON_BOG	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
DEF_PUEBLO	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CGR	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
CONTR_BOG	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
CREG	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
CRA	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
CAR	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
MINMINAS	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
MINVIVIENDA	2	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
MINAMBIENTE	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
MININTERIOR	2	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0
DNP	2	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
CONGRESO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CORTE_CONST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSEJO_ESTADO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VOCALES_ENE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALES_AA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALES_ASEO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALES_GAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
CONFEOCOLTICS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ACADEMIA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia

Estadísticas descriptivas de centralidad de grado recursos económicos

Tabla 33. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos económicos

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
Mean	10.517	10.517	12.521	12.521
Std Dev	7.903	6.816	9.408	8.114
Sum	305.000	305.000	363.095	363.095
Variance	62.457	46.457	88.516	65.840
SSQ	5.019.000	4.555.000	7.113.095	6.455.499
MCSSQ	1.811.241	1.347.241	2.566.952	1.909.356
Euc Norm	70.845	67.491	84.339	80.346
Minimum	0.000	0.000	0.000	0.000
Maximum	28.000	30.000	33.333	35.714
N of Obs	29.000	29.000	29.000	29.000
Network Centralization (Outdegree)				21.556%
Network Centralization (Indegree)				24.022%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos económicos

Tabla 34. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos económicos

	Betweenness	nBetweenness
Mean	13.034	1.724
Std Dev	12.897	1.706
Sum	378.000	50.000
Variance	166.335	2.910
SSQ	9.750.760	170.606
MCSSQ	4.823.725	84.399
Euc Norm	98.746	13.062
Minimum	0.000	0.000
Maximum	51.485	6.810
N of Obs	29.000	29.000
Network Centralization Index		5.27%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Matriz de adyacencia de intercambio de recursos legales

Tabla 35. Matriz de adyacencia de intercambio de recursos legales

	SSPD	SDH	EAAB	ENEL	VANTI	OPE_ASEO	UAESP	PGN	PERSON_BOG	DEF_PUEBLO	CGN	CONTR_BOG	CREG	CRA	CAR	MINMINAS	MINVIVIENDA	MINAMBIENTE	MININTERIOR	DNP	CONGRESO	CORTE_CONST	CONSEJO_ESTADO	VOCALÉS_ENE	VOCALÉS_AA	VOCALÉS_ASEO	VOCALÉS_GAS	CONFEOCOLTICS	ACADEMIA
SSPD	0	1	3	3	3	3	1	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	2	2	1	1	
SDH	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
EAAB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
ENEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
VANTI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
OPE_ASEO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
UAESP	1	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PGN	2	2	2	2	2	2	2	0	2	1	1	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	1	1	1	1	0	1
PERSON_BOG	0	0	2	2	2	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1
DEF_PUEBLO	2	2	2	2	2	2	2	1	2	0	1	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	1	1	1	1	0	1
CGR	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CONTR_BOG	1	2	2	2	2	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CREG	2	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
CRA	2	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
CAR	1	0	2	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MINMINAS	3	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MINVIVIENDA	3	1	2	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MINAMBIENTE	3	0	2	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MININTERIOR	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1
DNP	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	2	2	1	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CONGRESO	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	2	0	0	0	0	0	0	1
CORTE_CONST	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	2	0	0	0	0	0	0	1
CONSEJO_ESTADO	3	3	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	0	1	0	0	0	0	0	0	1
VOCALÉS_ENE	1	1	0	2	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALÉS_AA	1	1	2	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALÉS_ASEO	1	1	0	0	0	2	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
VOCALÉS_GAS	1	1	0	0	2	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
CONFEOCOLTICS	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
ACADEMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Estadísticas descriptivas de centralidad de grado recursos legales

Tabla 36. Estadísticas descriptivas de centralidad de grado red de recursos legales

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
Mean	18.759	18.759	22.332	22.332
Std Dev	15.498	9.919	18.450	11.809
Sum	544.000	544.000	647.619	647.619
Variance	240.183	98.390	340.396	139.442
SSQ	17.170.000	13.058.000	24.333.900	18.506.236
MCSSQ	6.965.311	2.853.310	9.871.472	4.043.807
Euc Norm	131.034	114.272	155.993	136.038
Minimum	0.000	2.000	0.000	2.381
Maximum	66.000	40.000	78.571	47.619
N of Obs	29.000	29.000	29.000	29.000
Network Centralization (Outdegree)				58.248%
Network Centralization (Indegree)				26.190%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos legales

Tabla 37. Estadísticas descriptivas de centralidad de intermediación recursos legales

	Betweenness	nBetweenness
Mean	15.552	2.057
Std Dev	18.114	2.396
Sum	451.000	59.656
Variance	328.114	5.741
SSQ	16.529.146	289.206
MCSSQ	9.515.318	166.487
Euc Norm	128.566	17.006
Minimum	0.000	0.000
Maximum	81.331	10.758
N of Obs	29.000	29.000
Network Centralization Index		9.01%

Fuente: Elaboración propia utilizando UCINET Analytic Technologies

Estadísticas descriptivas Vocales de Control reconocidos por año

Tabla 38. Estadísticas descriptivas Vocales de Control reconocidos por año

Año	Vocales reconocidos	Vocales que cesan su ejercicio
1995	1	0
1996	0	0
1997	0	0
1998	5	0
1999	7	0
2000	4	0
2001	29	2
2002	18	3
2003	23	2
2004	17	11
2005	25	9
2006	7	10
2008	9	9
2010	5	12
2011	4	4
2012	24	5
2013	14	3
2014	0	3
2015	0	12
2016	0	8
2017	1	1
2018	0	0
<i>Suma</i>	<i>193</i>	<i>94</i>
<i>Cuenta</i>	<i>22,00</i>	<i>22,00</i>
<i>Media</i>	<i>8,77</i>	<i>4,27</i>
<i>Error típico</i>	<i>2,05</i>	<i>0,94</i>
<i>Mediana</i>	<i>5,00</i>	<i>3,00</i>
<i>Moda</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Desviación estándar</i>	<i>9,64</i>	<i>4,42</i>
<i>Varianza de la muestra</i>	<i>92,85</i>	<i>19,54</i>
<i>Curtosis</i>	<i>-0,63</i>	<i>-1,16</i>
<i>Coficiente de asimetría</i>	<i>0,89</i>	<i>0,65</i>
<i>Mínimo</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Máximo</i>	<i>29,00</i>	<i>12,00</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada.

Estadísticas descriptivas Vocales de Control reconocidos por año

Tabla 39. Calificación de facultades normativas de los Vocales de Control

Calificación	# Vocales	%
Nulas	31	31%
Insuficientes	62	63%
Suficientes	6	6%
Excesivas	0	0%
Total	99	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada.

Resumen proyectos de ley relacionadas con el control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios

<p>“Por medio de la cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Vocales de control de servicios públicos]”</p>
<p>Sinopsis: Reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios, mediante acciones afirmativas e incluyentes a cargo de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y de las entidades territoriales nacionales que encabezan el sector. Radicado</p> <p>Autor: Inés Cecilia López Flores</p> <p>Proceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicación 09.26.2017 • Publicada Ponencia Primer Debate 01.31.2018 • Archivado por Tránsito de Legislatura 06.21.2018 <p>ARTÍCULO 190. TRÁNSITO DE LEGISLATURA. Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren. Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.</p>
<p>“Por medio de la cual se reforma el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, reformado por la Ley 689 de 2001 y se dictan otras disposiciones.”</p>
<p>Sinopsis: Su objetivo central es reglamentar de manera efectiva el control social de los usuarios de servicios públicos sobre las empresas prestadoras.</p> <p>Autor: Rocío Arias Hoyos / Eleonora Pineda Arcia</p> <p>Proceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Radicado 04.01.2005 • Publicación 04.07.2005 • Retirado por el Autor 12.12.2005
<p>“Por medio de la cual se modifican artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.”</p>
<p>Sinopsis: En primer lugar, se aborda el tema de los vocales de control, añadiendo a sus actuales responsabilidades, la interacción participativa frente a las comisiones de regulación, las cuales no contaban con el espacio en el cual directamente retroalimentarán sus procesos y conocieran las inquietudes, de los usuarios. En el sentido estrictamente operativo y, relacionado con lo inmediatamente anterior, resulta esencial organizar los vocales de control en los municipios y departamentos, para que de este modo, en el nivel nacional, se pueda articular su gestión, ante esta autoridad. Luego de lo anterior, el lugar es para las Empresas Prestadoras del Servicio Público Domiciliario, más a todas las que posean una naturaleza distinta a la oficial, para exigir de ellas la implementación de un espacio de participación en el cual los vocales de control, puedan ser oídos, en temas esenciales como la calidad y la cobertura del servicio. Seguidamente, las Comisiones de Regulación reciben una nueva asignación funcional, por medio de la cual se les indica el deber de crear un espacio institucional de participación social, el cual permitirá que los vocales de control sean escuchados en todo lo concerniente a la aplicación de tarifas, la regulación o el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas.</p> <p>Autor: Alexandra Moreno Piraquive</p> <p>Proceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Radicado 08.01.2002 • Publicación 08.12.2002 • Publicada Ponencia Primer Debate 09.05.2002 • Retirado por el Autor 09.06.2002 <p>ARTÍCULO 155. RETIRO DE PROYECTOS. Un proyecto de ley podrá ser retirado por su autor, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresional. En los demás eventos se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.</p>

“Por la cual se modifica la Ley 142 de 1994 ampliando los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.”

Sinopsis: El presente proyecto de servicios públicos domiciliarios busca mejorar la participación de los ciudadanos y sus organizaciones que dentro de los procesos de control y gestión se encuentran inmersos en factores que limitan estos propósitos como se ha venido expresando a través de los distintos comités de usuarios de servicios públicos y sus vocales de control.

Autor: Venus Albeiro Silva Gómez

Proceso:

- **Radicado**
09.11.2002
- **Publicación**
09.12.2002
- **Acumulado**
09.13.2002

Fuente: Congreso Visible ORG.