

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

**PROMOCION DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL:  
DEL DERECHO A PARTICIPAR A LA PARTICIPACION EFECTIVA**

**Documento CONPES 2779-Vicepresidencia de la República-Mingobierno-Consejería  
Presidencial para el Desarrollo Institucional-Red de Solidaridad Social-Consejería  
Presidencial para la Política Social-DNP-UJS  
Santafé de Bogotá, D.C., 10 de mayo de 1995**

**Versión: aprobada**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente documento contiene la política gubernamental destinada a desarrollar los postulados de la democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991 y en sus desarrollos legales. Se plantean un conjunto de acciones y estrategias dirigidas a coordinar los diferentes actores estatales del orden nacional responsables del tema, y a concertar con las entidades territoriales y con la sociedad civil, en la tarea de dar coherencia y plena aplicación al mandato participativo. De la misma manera, se busca fomentar y fortalecer la participación de la sociedad civil, en el marco general de la modernización del Estado y de la consolidación del nuevo modelo democrático.

Los lineamientos generales para la participación de la sociedad civil se encuentran consignados en el Plan de Desarrollo "El Salto Social 1995-1998"<sup>1</sup>. El presente documento desarrolla dichas formulaciones y pretende dar integralidad y coherencia al conjunto de programas del Gobierno Nacional, encaminados a ampliar y hacer efectivas las posibilidades de participación en sus diferentes ámbitos.

## **II. JUSTIFICACIÓN**

Uno de los cambios fundamentales de la Constitución de 1991, con el traslado de la soberanía de la Nación al Pueblo, y la consagración del Estado Social de Derecho, es el reconocimiento de la función del ciudadano y, en general, de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado. El Plan de Desarrollo y la política aquí expuesta, pretenden avanzar en esta concepción, al consagrar como uno de sus

principales objetivos la formación de los nuevos ciudadanos, y por ende de una nueva ciudadanía, cuya expresión política esté dada en su participación y compromiso con la sociedad, y la administrativa en su integración responsable a todas las etapas del proceso de gestión.

El capital cívico e institucional, al igual que los demás elementos del capital social<sup>2</sup>, produce fuertes externalidades que aumentan los niveles de colaboración y confianza, elevando la capacidad cognoscitiva de transformación de la sociedad. De esta manera, los actores sociales, concededores de sus derechos y deberes, contribuyen más fácilmente a garantizar el ejercicio de los mismos, a generar una ética solidaria y a incrementar las virtudes cívicas.

En la práctica ha venido probándose que este componente del capital social tiene un impacto positivo en el desarrollo económico y en la efectividad del Estado<sup>3</sup>. Una sociedad rica en capital cívico e institucional produce una economía en crecimiento y un Estado democrático y efectivo, contribuyendo a un mayor ejercicio ciudadano de los derechos y deberes.

Reconocida la necesidad de una acción de la sociedad civil para una mayor

---

<sup>1</sup> Capítulo 9 denominado "El Buen Gobierno".

<sup>2</sup> El "capital social" es un patrimonio colectivo cuyos beneficios irradian sobre el conjunto de la economía tiene cuatro componentes: (a) el "capital conocimiento", que incluye el capital humano (el nivel y calidad de la educación recibida por la población, así como su experiencia productiva) y el conocimiento científico y tecnológico del país en un momento determinado; (b) la infraestructura; (c) el medio ambiente; y (d) el capital cívico e institucional, que comprende los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, y la organización del Estado para poner en práctica soluciones orientadas a garantizar el bienestar colectivo.

<sup>3</sup> PUTNAM, Robert D. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. Princeton, New Jersey. 1993. Estos planteamientos fueron recogidos en el documento Todas y Todos Somos Nación que contiene el concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre el documento El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Santa Fe de Bogotá, Enero 10 de 1995. p. 31.

democratización y efectividad del Estado descentralizado, es necesario aceptar que las prácticas políticas tradicionales y los mecanismos de exclusión, produjeron una cultura política y ciudadana con actitudes de falta de compromiso y desconfianza de la población hacia el sistema político-administrativo. Por lo tanto, es responsabilidad de todos cambiar esta cultura, propiciando los procesos de aprendizaje que acrecienten la capacidad de la sociedad civil y reviertan en un Buen Gobierno que a su vez genere efectos positivos a la misma sociedad, es decir, en un círculo virtuoso que sea benéfico para todos.

De otro lado, y aunque la sociedad civil cuenta con recursos que le permitirían de manera autónoma e independiente lograr su propio desarrollo, su fortalecimiento y la expansión de la participación ciudadana, se pueden catalizar y acelerar mediante la formulación de una estrategia coherente por parte del Estado que logre la coordinación de sus propias acciones sectoriales y territoriales, que hasta el momento se han venido desarrollando en forma dispersa.

En este sentido, la definición de criterios claros y de una estructura institucional responsable del diseño, seguimiento y ejecución de las políticas gubernamentales de participación de los ciudadanos y sus organizaciones, no solamente permitirá organizar la oferta de participación sino que facilitará la concertación entre el Estado y la sociedad en la tarea común de formular, ejecutar y lograr los objetivos de las políticas y los planes de desarrollo.

### **III. DIAGNOSTICO**

#### **A. El mandato participativo: una agenda obligada para el Estado y la Sociedad**

La Carta del 91, lejos de concebir la participación simplemente como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigió en principio

fundamental del Estado y en fin esencial de su actividad <sup>4</sup>. Ello implica que las autoridades deben facilitar y promover la participación de todos en los procesos de toma de decisiones que conciernen el destino colectivo, así como afianzar y extender los escenarios de participación democrática en todos los ámbitos públicos y sociales.

Dentro de esta lógica, el Gobierno Nacional y el Congreso han venido avanzando en el desarrollo del mandato participativo enunciado, concentrando sus esfuerzos en la ampliación de los mecanismos de participación política señalados por la Constitución<sup>5</sup> dando vida y desarrollo a nuevas acciones y mecanismos de protección jurídica de los derechos<sup>6</sup>, generando espacios de participación en la gestión administrativa a nivel nacional y local<sup>7</sup>.

El Gobierno y la Sociedad se deben comprometer a hacer realidad los espacios de participación política, social y administrativa existentes, así como a promover la permanente construcción de la sociedad civil como requisito indispensable para el afianzamiento del modelo democrático que se encuentra en marcha. En este proceso, el municipio es el espacio territorial privilegiado donde se construye y fortalece la democracia y la legitimidad del Estado, por ser el interlocutor más cercano de la ciudadanía y, por tanto, el primer intérprete de sus necesidades.

## **B. La sociedad civil frente al proceso de participación**

Con la promulgación de la nueva Constitución, la crisis de legitimidad del sistema

---

<sup>4</sup> Preámbulo, Artículos 1 y 2, Sentencia C-180 de 1994

<sup>5</sup> Ley 130 de 1994 de los partidos, Ley 131 de 1994 sobre voto programático, Ley 134 de 1994 sobre los mecanismos de participación: iniciativa popular, referendo, consulta, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto.

<sup>6</sup> Acción de Tutela y acciones populares y de cumplimiento.

<sup>7</sup> Ley 99 de 1993, Ley 101 de 1993, Ley 70 de 1993, Decreto 2680 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 60 de 1993, Decreto 1421 de 1993, Ley 136 de 1994, entre otras.

político, precipitada por el clientelismo, la corrupción y la falta de responsabilidad pública, encontró en la democracia participativa una de las salidas para la relegitimación del sistema político y de la gestión pública, en el marco del proceso de descentralización. Al mismo tiempo, la Constitución modificó el papel que podían cumplir los ciudadanos y sus organizaciones en la modernización del Estado y en el funcionamiento mismo de la democracia.

El Estado, sin embargo, comienza apenas a desarrollar el conocimiento sistemático, cualitativo y cuantitativo de la sociedad civil, y de las organizaciones que la componen, lo que no ha permitido contar hasta ahora con una medición de los avances de su desarrollo.

Es importante reconocer que hasta el momento la sociedad civil se ha caracterizado por una escasa diferenciación. Así mismo, la gestión del Estado se centró casi exclusivamente en la promoción de la acción comunal, hasta cuando se iniciaron recientemente importantes esfuerzos para propiciar la participación ciudadana de otros sectores en la planeación y gestión, en programas tales como el PNR y, en general, en la administración pública, en el marco del proceso de descentralización.

En lo que se refiere a las organizaciones comunitarias, éstas han mostrado una gran evolución y diferenciación. Las juntas de acción comunal siguen representando una gran proporción de las mismas, y alcanzan a más de 43.000 hoy en día, notándose un mayor auge en los departamentos de desarrollo intermedio. Las otras formas de organización comunitaria suman 50.000<sup>8</sup>. En ambos casos es necesario reconocer el precario número de organizaciones intermedias que articulan sus intereses.

---

<sup>8</sup> Datos Censo Nacional Calificado, Juntas de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno- Digidec 1993, Cálculos DNP.

Las ONG se han caracterizado también por una falta de especialización y diferenciación, y por una subfinanciación por parte del Estado<sup>9</sup>.

El sector laboral presenta niveles bajos de sindicalización, llegando a sólo el 8% de la fuerza laboral. La tendencia de la economía a orientarse al sector servicios, más que al industrial, dificulta adicionalmente la agregación sindical. Otro tanto sucede con las organizaciones campesinas, caracterizadas por su debilidad y fraccionamiento. El alto nivel de informalidad y la correspondiente dispersión geográfica de estas poblaciones, dificulta adicionalmente la identificación de interlocutores que comprometan estos núcleos sociales en las concertaciones que se realizan.

---

<sup>9</sup> En la comparación con las fuentes de financiación de las ONG colombianas con las de países desarrollados se encontró que éstas reciben un 43% de sus ingresos del Estado, mientras que en Colombia este porcentaje es del sólo 28% o sea un 35% menos. Fuentes: Salomon, L.M. y H. K. Anheimer: *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective- An Overview*. Baltimore: The John Hopkins University Institute for Policy Studies, 1994. Censo de ONG, CIDESAL, 1993. Cálculos de DNP.

La organización gremial registra un avance significativo con la conformación del "Frente Gremial". Adicionalmente, con el Pacto Social, se han mostrado las virtudes de la cultura de concertación que promueve el Gobierno Nacional. Existe hoy la oportunidad de consolidar los grandes cambios institucionales a través del diálogo directo entre los interlocutores sociales.

Las estructuras de la sociedad civil, conformadas al interior de cada sector para agregar la participación en lo territorial y lo nacional, se encuentran en una etapa de recomposición motivada fundamentalmente por el proceso descentralizador y el subsecuente fraccionamiento de los interlocutores.

Sin embargo, este proceso de desarrollo de la sociedad civil comienza a cristalizarse con la iniciación y consolidación del Sistema Nacional de Planeación, integrado por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación.

En cuanto a la participación política, se visualizan bajos niveles de filiación partidista y de participación electoral. De otro lado, mecanismos como los contenidos en la Ley 134 y demás textos de participación política comienzan apenas a ser conocidos y utilizados, a pesar de su valor potencial para enriquecer y complementar la democracia representativa.

Adicionalmente, nuestra tradición jurídica perpetúa la ausencia de un espacio legal para la esfera de la sociedad civil, que corresponde a lo público-no estatal y que es distinto a la dicotomía entre lo público y lo privado.

### **C. Los retos de la política**

La sociedad civil ha asumido nuevas responsabilidades que hacen necesario el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación

y apoyar el desarrollo de organizaciones y capacidades de articulación de intereses que, por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la democracia y efectividad de ellas mismas y del Estado.

Este proceso ha tenido importantes desarrollos a nivel normativo, pero una limitada apropiación por parte del sector público, la ciudadanía y las organizaciones civiles en sus prácticas políticas y sociales. Por esta razón, es de vital importancia comprometer esfuerzos institucionales y recursos en este campo, entre otros, para avanzar en el afianzamiento de la descentralización.

La experiencia de los últimos años muestra que para participar se requiere un conjunto de elementos complementarios e indispensables: un ámbito definido, una información analítica, comparativa, transparente y válida, y las capacidades y motivaciones apropiadas para participar.

En primer lugar, el marco constitucional y legal existente ha creado un amplio y complejo mapa de ámbitos de participación, el cual no ha sido suficientemente conocido ni por los servidores públicos ni por la ciudadanía, y apenas comienza a ser utilizado y a lograr coherencia. Esto hace que dichos espacios, aunque útiles, sean insuficientes, y por ello actualmente sólo es posible hablar de potencialidad en términos de participación.

Sin embargo, la potencialidad de la Constitución y la ley para generar cambios en la sociedad depende tanto del elemento humano y de su capacitación, como de los procesos de conocimiento, cumplimiento y ejecución efectiva de lo establecido en ellas. Hay que evitar tanto que se dé una relación inversa entre el número de ámbitos de participación y la participación efectiva de la ciudadanía, como la tendencia a considerar únicamente la participación como un elemento instrumental para legitimar o ejecutar políticas públicas o a concentrar la participación en ámbitos sectoriales, locales y de solución a problemas

inmediatos, por oposición a lo global, nacional y estructural.

En segundo lugar, respecto a la generación y difusión de la información necesaria para participar, aún subsisten obstáculos que dificultan el acceso del ciudadano común a las bases de datos y documentos acumulados en los órganos públicos. En muchas áreas la información difundida se encuentra lejos de convertirse en conocimiento, de tal manera que le permita al ciudadano pasar de la opinión personal al juicio público analítico, y participar en deliberaciones sustentadas con información objetiva.

La información disponible se encuentra dispersa y desactualizada, es fragmentaria y por lo general sectorial o territorial, con un muy bajo flujo horizontal y vertical. Adicionalmente, no existen redes que permitan acceder a ella en forma oportuna.

Falta una disposición más clara y comprometida de los servidores públicos para suministrar la información que generan, como resultado del desconocimiento de la ley 57 de 1985 y el derecho de petición, en los casos en que dicha información no tiene un carácter reservado, confidencial o preliminar.

En tercer lugar, la expansión de la participación de la sociedad civil se ve limitada por el bajo nivel de capacidad del ciudadano y de las organizaciones civiles para acceder a los ámbitos en forma efectiva.

Esto se manifiesta en una gran desigualdad de capacidades y oportunidades para participar, lo que conlleva a percepciones diferenciadas sobre su valor, utilidad y efectividad, y una cultura política mediada por formas clientelistas de articulación del Estado con el ciudadano, que han limitado el desarrollo de la sociedad civil.

Las metodologías exitosas de pedagogía para la participación han propiciado el desarrollo de capacidades, cuando han estado ligadas a proyectos concretos de carácter

reivindicativo o cuando la participación se ha dado en escenarios en donde tiene un efecto instrumental directo para quien participa. La promoción de los ámbitos, más que la socialización temprana de valores democráticos y participativos en la escuela o la familia, ha sido hasta hoy una constante de los programas de divulgación.

No hay suficiente claridad ni conocimiento sobre las garantías y beneficios establecidos por la legislación que regula la vida institucional de las organizaciones civiles. Esta dificultad se ve agravada por el bajo desarrollo de las organizaciones civiles, en especial en aspectos que les permitan alcanzar un alto grado de legitimidad, gobernabilidad, representatividad y racionalidad en sus acciones.

Persisten condiciones de marginalidad y de exclusión económica, política y social, que representan, para un gran porcentaje de colombianos, un obstáculo para la organización, la autogestión y el desarrollo de las capacidades, y su participación efectiva en los ámbitos existentes. La mujer colombiana, a pesar del reconocimiento jurídico de sus derechos civiles y políticos, no ha estado ajena a esta exclusión. La permanencia de estereotipos culturales que han asignado a las mujeres los espacios domésticos, y la existencia de mecanismos de discriminación social y política, explícitos e implícitos en nuestras instituciones, han dificultado el acceso de la mujer a las diferentes estructuras de participación social y de toma de decisiones.

La ciudadanía motivada a participar requiere de herramientas que le permitan identificar de una manera clara sus necesidades, fijar prioridades, gestionar proyectos e interactuar con el Estado, y de servidores públicos que se conviertan en promotores o facilitadores de la participación.

Aún no se han generalizado comportamientos ciudadanos que faciliten la generación de discusiones públicas productivas en donde, respetando el disenso y la

diferencia, se alcancen acuerdos y consensos democráticos, y se comprendan y acaten las consecuencias de tales decisiones.

En cuarto lugar y en lo que se refiere a la estructura institucional se encuentra que la dispersión de instituciones, programas y metodologías, la duplicidad de funciones y presupuestos entre los diferentes organismos vinculados al tema, y la baja comunicación y coordinación que se desarrolla entre las instituciones que adelantan programas de promoción de la participación de la sociedad civil, dificulta la puesta en marcha de políticas y programas coherentes de gobierno que permitan articular de una manera clara los esfuerzos en el campo de la participación, que definan competencias y funciones precisas dentro del Estado, y posibiliten la evaluación y control sobre el desempeño institucional.

#### **IV. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA**

1. Consolidar la democracia participativa, la construcción de un nuevo ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad civil.
2. Darle integralidad y coherencia a las acciones que, desde el gobierno, se encaminan a fomentar y fortalecer el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos, en particular de la mujer,<sup>10</sup> mediante la participación de la sociedad civil.
3. La definición y el aprovechamiento eficaz de los ámbitos de participación ciudadana en el marco general de la democratización, modernización y descentralización de la gestión estatal.
4. Democratizar las relaciones sociales y particularmente aquéllas entre la ciudadanía y el Estado, con base en el pluralismo y la tolerancia, buscando mayor capacidad de control social sobre éste y un mayor nivel de gobernabilidad democrática.
5. Propiciar una cultura nacional de la participación, de manera que los procesos que se pretenden poner en marcha tengan arraigo en los valores y prácticas oficiales y sociales en el largo plazo.

#### **V. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS <sup>11</sup>**

Los componentes de la estrategia global para cumplir los objetivos de fomento y fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana son:

---

<sup>10</sup> Según los lineamientos del documento Política de Participación y Equidad para la Mujer. Documento CONPES 2726. Santa Fe de Bogotá D.C., agosto 30 de 1994.

- A. La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones.
- B. La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones.
- C. El desarrollo de capacidades para participar en los ámbitos de participación.
- D. La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios y entidades para consolidar sus respectivos ámbitos de participación sectorial.
- E. El fortalecimiento de las organizaciones civiles.
- F. La promoción y desarrollo del control social como componente de la gestión pública.
- G. La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil a través del Comité Interinstitucional de Participación CIP.

Los programas y proyectos que se deriven de la ejecución de esta política, se desarrollarán al interior de cada uno de los componentes mencionados. Aquellos proyectos que se encuentren en ejecución en las diferentes entidades, deberán ajustarse gradualmente a los lineamientos de la política. Esta se enmarcará, en todo caso, en una concepción de aprendizaje mutuo de la sociedad civil y del Estado en la que la participación se aprenderá de manera activa, es decir, participando.

---

<sup>11</sup> Estas estrategias y programas, así como las entidades responsables, se presentan en el Anexo 1.

**A. La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones**

Para hacer conocer los ámbitos de participación se establecerán, completarán y difundirán los mapas institucionales y el marco legal que rodea a cada uno de ellos, clasificado en sus componentes político, administrativo o económico, sectorial, territorial, instrumental u orgánico, y por niveles, para que el ciudadano clarifique y ejerza sus opciones de participación. El impacto de la descentralización, su consolidación institucional y la legislación sectorial definen un amplio espectro de espacios de participación que cada autoridad competente debe ayudar a conocer, consolidar y respetar.

Para el desarrollo de esta estrategia se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. El Ministerio de Gobierno a través del Fondo de Participación Ciudadana, liderará las acciones de difusión de los mecanismos de Participación Política contenidos en la Ley 134 y demás mecanismos de participación ciudadana, y coordinará sus acciones de difusión masiva y especializada con las de entidades tales como la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Red de Solidaridad Social, destinadas a asegurar la apropiación y el uso eficaz de dichos mecanismos por parte de la comunidad.
2. Bajo la responsabilidad de la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, se compilarán las normas que comprenden los distintos ámbitos de participación existentes, presentando de manera pedagógica el marco legal que rodea a cada uno de ellos, clasificado en sus componentes político, administrativo o económico, sectorial, territorial, instrumental u orgánico, y por niveles, para que el servidor público, el ciudadano y las organizaciones civiles clarifiquen y ejerzan sus opciones

de participación (ver Anexo 2). Este compendio, que se denominará Compendio PARTICIPAR, se mantendrá actualizado como una base de datos, y se incorporarán las modificaciones legales que vayan surgiendo. A este respecto, la Vicepresidencia de la República desplegará una estrategia de difusión masiva y especializada según el ámbito, el sector y el grupo objetivo, utilizando, en todo caso, los medios más accesibles para las diferentes poblaciones.

3. Igualmente, cada Ministerio, entidad del Estado y Programa Presidencial, adelantará las acciones necesarias para dar a conocer masivamente los ámbitos de participación de su competencia, buscando garantizar su apropiación por parte de sus funcionarios, la ciudadanía y de las organizaciones civiles respectivas. El CIP coordinará con estas entidades la ejecución de los programas para darles coherencia y evaluar la efectividad de tales acciones, procurando aprovechar las experiencias de la sociedad civil y sus mecanismos de difusión.

**B. La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones.**

La difusión de información descriptiva, comparativa y analítica que se requiere para participar en cada ámbito deberá generar las bases cuantitativas y cualitativas que ayuden en la toma de decisiones, implantación, evaluación y retroalimentación de la acción estatal. En tal información se indicará la fuente, frecuencia, localización y su nivel de desagregación, para poder definir en forma realista los objetivos y poder evaluar la gestión pública, tal como lo propone el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados.

Para el desarrollo de esta estrategia se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. En el término de sesenta días, a partir de la aprobación de este documento, se establecerá una comisión para que diseñe un sistema de información tendiente a proveer los datos que se requieren para participar en cada uno de los ámbitos de participación. Este sistema deberá señalar la metodología con la cual se difundirá la información. Indicará, además, las fuentes de los distintos datos, la frecuencia con que se actualizan, las metodologías y técnicas con las cuales se recopiló, las entidades en las cuales esta información estará disponible, y el nivel de desagregación territorial con los cuales se presentarán. Este sistema acompañará los procesos de difusión del Compendio Participar y coordinará sus acciones con el sistema de información del sector público que lidera la Consejería para el Desarrollo Institucional. La Comisión contará con la secretaría técnica del DNP y el apoyo del DANE y la participación de las demás entidades del Estado. La Comisión definirá mecanismos para democratizar el acceso a la información y aumentar su cubrimiento a nivel nacional<sup>12</sup>.
2. El DNP con la colaboración de las entidades involucradas, estudiará la conveniencia técnica de difundir esta información a través de herramientas tales como la Internet y el sistema de transmisión de datos del DANE.

### **C. El desarrollo de capacidades para participar en los ámbitos de participación**

Se apoyará el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, tanto en su expresión individual como colectiva y en particular de las poblaciones marginadas, para que participe efectivamente con información convertida en conocimiento. Una vez el ciudadano y sus organizaciones conozcan los ámbitos de participación y dispongan de la información

---

<sup>12</sup> Como parte de esta tarea se adelantarán entre otros, los siguientes componentes específicos: Sistema de indicadores socio-demográficos para Colombia; costos de bienes y servicios clasificados por niveles territoriales; información sobre transferencias y presupuestos de las entidades territoriales y sobre la evaluación de gestión de las entidades territoriales.

necesaria, participarán para resolver los problemas que les atañen. Por ello, el Gobierno Nacional, principalmente a través de la Red de Solidaridad Social, focalizará sus esfuerzos en la expansión y consolidación de los ámbitos de participación ciudadana en aquellas zonas periféricas, urbanas y rurales, y en el aumento de la capacidad de sus ciudadanos y sus organizaciones, habilitándolos para cumplir las nuevas responsabilidades consagradas en la Constitución y la ley, ejercer el liderazgo social y expandir la frontera de la paz.

De la misma manera, para garantizar que los ciudadanos del mañana adquieran las actitudes y las habilidades para participar, se diseñarán fundamentalmente por parte del Ministerio de Educación y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, programas que garanticen que las generaciones futuras vivan, en sus familias y en los planteles educativos, experiencias de socialización temprana que valoren el diálogo, la solidaridad y la participación.

Para el desarrollo de esta estrategia se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. Además de las respectivas entidades sectoriales, el Ministerio de Gobierno, a través de la DIGIDEC y los Fondos de Desarrollo Comunal y de Participación Ciudadana, y la Red de Solidaridad Social, a partir de la medición del estado de la participación en las diversas entidades territoriales y sectores, concertarán programas de desarrollo de capacidades para la participación de los ciudadanos, de las organizaciones civiles y de sus líderes, en donde la evidencia empírica así lo indique. Para tal fin el Fondo de Participación Ciudadana contratará una investigación que permita medir el grado de desarrollo de la sociedad civil y la participación ciudadana y comunitaria, y priorizar las acciones de difusión y promoción durante el cuatrienio.
-

2. El Fondo de Participación Ciudadana creará una metodología, con asesoría del Banco de Programas y Proyectos de Inversión del DNP y la Red de Solidaridad Social, para la cofinanciación de programas incluidos en esta política. El Sistema Nacional de Cofinanciación, y el DNP a través del BPIN, colaborarán con el Fondo en la concepción de la metodología del Banco de Proyectos de Participación, adecuándola a las capacidades de las distintas poblaciones. Las organizaciones de la sociedad civil participarán en la elaboración de tal metodología. El CIP participará en el diseño de las estrategias y en la evaluación de los resultados de las mismas.
3. Con esta metodología, el Fondo de Participación Ciudadana concertará y cofinanciará con las entidades públicas del orden nacional y territorial, acciones de promoción de la participación y fortalecimiento local y nacional de la sociedad civil<sup>13</sup>. Tales entidades accederán a recursos de inversión a través de la presentación de proyectos, sin perjuicio de los recursos que reciban directamente del presupuesto nacional.
4. Del mismo modo, se cofinanciarán propuestas de investigación, capacitación y acciones efectivas de promoción de la participación y de difusión de experiencias y metodologías exitosas, que realicen organizaciones comunitarias de base, universidades, ONG, organizaciones de agregación de intereses y demás organizaciones civiles.

---

<sup>13</sup> Diversos son los recursos que los municipios pueden utilizar como contrapartida de esta cofinanciación. Según el Conpes Social 031 sobre ampliación de los sectores sociales en las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se estableció entre las áreas de inversión social el sector de Desarrollo Comunitario para consolidar procesos de participación ciudadana, para el desarrollo de la sociedad civil, el desarrollo de capacidades para la participación en programas sociales y el fortalecimiento de los espacios, estructuras y mecanismos de participación política, conforme a la ley, para 1995. En 1996 se modificará la ley. Igualmente el 20% de las transferencias de libre asignación se pueden utilizar con este propósito, siempre y cuando el proyecto esté en cualquiera de los sectores contemplados por la ley.

5. De otro lado, en la selección de los proyectos presentados al Sistema Nacional de Cofinanciación, se privilegiarán aquéllos que tengan un alto contenido de participación en su formulación y ejecución.
6. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de sus programas consolidará la puesta en práctica de actividades que modelen comportamientos y actitudes participativas en la familia y en los niños.
7. El Ministerio de Educación y demás entidades competentes buscarán, a través de sus distintos programas y en el marco de la ley 115 de 1994, que en la formación de los jóvenes se produzca una socialización temprana en los valores de la participación, la convivencia y la democracia. Se buscará que los docentes apliquen metodologías de enseñanza acordes con las prácticas participativas, de tal manera que puedan ser recreadas por sus estudiantes.
8. El Ministerio de Educación estudiará la viabilidad de que contenidos de educación para la democracia sean incluidos como parte integral del concepto de educación, de tal forma que las entidades territoriales y el FIS puedan utilizar parte de los recursos para financiar este tipo de programas.
9. La Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, en el marco del programa "Trato hecho", promoverá comportamientos positivos hacia la participación ciudadana en los servidores públicos, el respeto a los derechos ciudadanos y el compromiso con el mandato participativo.
10. El Ministerio de Trabajo, en el marco de la política de empleo, impulsará proyectos de formación, capacitación y educación sindical que respondan a las necesidades de los trabajadores y a su consolidación como interlocutores válidos de la sociedad

civil. Así mismo estudiará y divulgará diferentes mecanismos y niveles de participación en la gestión empresarial.

11. El Gobierno considera el empleo como un medio privilegiado para formar un ciudadano más productivo, solidario y participativo. En este contexto, el Ministerio de Trabajo promoverá el desarrollo de una nueva concepción de empresa y de relaciones obrero-empresariales, en donde se genere una cultura de entendimiento, cooperación, concertación y respeto mutuo. Se fortalecerá la conciliación como mecanismo para resolver los conflictos colectivos y para afianzar un renovado clima en las relaciones laborales.

**D. La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios y entidades para consolidar sus respectivos ámbitos de participación sectorial**

Para fomentar la participación sectorial, se cualificará la oferta de programas a cargo de los Ministerios bajo lineamientos que consulten las particularidades de los sectores y ámbitos respectivos y de los actores llamados a participar en cada caso<sup>14</sup>. Esta oferta deberá ser racionalizada en el marco de las actividades del CIP.

**E. El fortalecimiento de las organizaciones civiles**

Se fortalecerá la capacidad institucional y de articulación de las organizaciones civiles, bajo criterios de legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, de tal forma que se desarrollen mayores capacidades y responsabilidades sociales en estas organizaciones, sin menoscabo de su autonomía y sin que se reproduzcan en su interior los problemas que la sociedad civil misma está llamada a resolver.

---

<sup>14</sup> Una ilustración de la oferta actual de los programas se recoge en el Anexo 3.

Dentro del marco de la política de empleo, se apoyarán proyectos de fortalecimiento de las cooperativas y de servicios comunales y sociales que permitan el desarrollo comunitario y solidario de la población, a través de la elaboración y montaje de iniciativas que eleven su calidad de vida, sus ingresos o su organización<sup>15</sup>.

De otro lado, dado que la sociedad civil requiere consolidar la estructura jurídica que la enmarca, se impulsará la elaboración de la normatividad que regule los aspectos pendientes de definición de la Constitución de 1991, con el fin de construir canales de interlocución e interlocutores válidos frente al Estado que representen los intereses sociales y, a la vez, organicen, canalicen y expresen las iniciativas ciudadanas que hasta ahora hayan estado desarticuladas o dispersas. Al mismo tiempo, se buscará ampliar los espacios y las garantías para la participación de la sociedad civil.

---

<sup>15</sup> Según los lineamientos del documento Más y Mejores Empleos. Documento CONPES 2778-Mintrabajo-SENA-Consejería Económica-DNP:UDS-DEI. Santa Fe de Bogotá, D.C., abril 28 de 1995.

Para el desarrollo de esta estrategia se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. El Ministerio de Gobierno, la Vicepresidencia de la República, el DNP y el Consejo Nacional de Planeación desarrollarán un programa que contribuya a organizar el Sistema Nacional de Planeación, articulando las actividades de los Consejos Territoriales de Planeación y las respectivas esferas de su acción. La financiación de este programa estará a cargo de la Nación. El DNP prestará el apoyo administrativo y logístico.
2. Los programas del nivel nacional se ejecutarán preferencialmente a través de contratos o convenios con las organizaciones civiles, con criterios de eficiencia y aprovechamiento de las ventajas comparativas y con el doble propósito de ayudar a fortalecer a dichas organizaciones.
3. El Ministerio de Gobierno en coordinación con la Vicepresidencia de la República, las Consejerías Presidenciales para la Política Social y el Desarrollo Institucional y la Red de Solidaridad Social, y en un marco de amplia concertación con la sociedad civil, prepararán para su presentación al Congreso, la normatividad estatutaria de participación de las organizaciones civiles, en la cual se dará desarrollo a los artículos 2, 39, 45, 103 y 270 de la Constitución, y particularmente al sistema de registro permanente de las organizaciones civiles, así como las garantías para el ejercicio legítimo de la protesta ciudadana.
4. En el mismo contexto constitucional, y tomando en cuenta el artículo 355, las mismas entidades prepararán la normatividad orientada a ampliar la capacidad de gestión y contratación de las organizaciones civiles con el Estado, con el fin de que accedan a los mecanismos de cofinanciación y se fomente su capacidad y desarrollo, de

manera que ofrezcan garantías tanto a los individuos como a la sociedad y al Estado. Igualmente desarrollarán la regulación jurídica de las formas de propiedad de los bienes comunitarios o colectivos.

5. De otro lado el Gobierno impulsará el tránsito legislativo de los proyectos de ley sobre acciones populares y acciones de cumplimiento.

#### **F. La promoción y desarrollo del control social como componente de la gestión pública**

El control de la gestión estatal requiere extender la participación ciudadana en dos sentidos: funcionamiento del Estado y gasto público. Para ello se facilitarán mecanismos de integración social y ciudadana que permitan dicho control en los diferentes niveles de gestión territorial de los programas de gobierno.

Para el desarrollo de esta estrategia se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. Cada una de las entidades del Estado, en desarrollo de la ley estatutaria de participación de las organizaciones civiles que se encuentra en preparación, promoverá la constitución de comités de veeduría ciudadana en todo el territorio nacional que permitan ir configurando redes de veedurías en los diferentes niveles territoriales, bajo los principios de autonomía e independencia que las caracterizan, potenciando el derecho al control social y propiciando una información proactiva, capacitación permanente y un buen ejercicio técnico-operativo de las mismas.
2. Se promoverá la coordinación permanente de las veedurías con los diferentes organismos de control público para lograr un eficiente trámite de quejas y

demandas orientadas a la función veedora, fomentando la participación directa de las personerías.

3. Se motivará el apoyo solidario de establecimientos de educación técnica y superior para que asesoren la gestión de las veedurías.

**G. La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil**

Para mantener la coherencia en la puesta en marcha de la política se hace necesaria una estructura institucional de desarrollo, seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y el desarrollo de la sociedad civil. El Gobierno, conciente de esta necesidad, creará una Comisión de alto nivel presidida por el Vicepresidente de la República.

Para el desarrollo de esta estrategia, se llevarán a cabo las siguientes acciones específicas:

1. Se creará un comité, denominado Comité Interinstitucional de Participación (CIP), encargado de coordinar y hacer seguimiento a las acciones señaladas en este documento, así como todas aquéllas que sean necesarias para la evolución eficaz de la política.

Dicho Comité será presidido por el Vicepresidente de la República, con lo cual dará un alto nivel a la materia y continuidad en los lineamientos políticos. La secretaría técnica estará a cargo del Ministerio de Gobierno, el cual será el encargado de coordinar las acciones necesarias para su funcionamiento y la adecuada ejecución de los lineamientos allí trazados. En él participarán las principales entidades del Estado que tienen a cargo la ejecución de los componentes de la política y representantes de las organizaciones civiles y del Consejo Nacional de Planeación.

2. El Ministerio de Gobierno y el Departamento Nacional de Planeación conformarán, en el marco de las actividades del CIP, una subcomisión que contribuirá a promover y coordinar con los diferentes ministerios y entidades territoriales proyectos que puedan ser acometidos por las organizaciones civiles, y evaluará los resultados de

tales actividades en colaboración con las confederaciones que las agrupen, para precipitar los procesos de aprendizaje y desarrollo institucional que se plantean para la gestión pública y el Buen Gobierno. Esta subcomisión estudiará un sistema de costeo de las actividades contratadas, que incluya los costos fijos y variables imputables al servicio, así como los incentivos para estimular la consolidación de entidades de menor tamaño y que actúen en la provincia y zonas rurales.

3. En el contexto del CIP, con la colaboración del DNP, se desarrollará una metodología de identificación de la inversión que hace el Estado en el desarrollo del Capital Cívico. La identificación de esta inversión permitirá medir su relación con el crecimiento del Capital Cívico.

El papel que cada una de las entidades cumplirá en la puesta en marcha de la política de Promoción de la Participación de la Sociedad Civil se resumen en el Anexo 4.

## **VI. RECURSOS**

Los recursos comprometidos con esta política tienen dos componentes. El primero comprende las entidades encargadas del núcleo central de la política que, en cabeza del Ministerio de Gobierno, la Red de Solidaridad Social y la Registraduría, suman en el cuatrienio \$43.415 millones de 1994. El segundo componente incluye otras iniciativas sectoriales del Estado que se llevarán a cabo para fortalecer la participación de la sociedad civil, como se ilustra en el anexo sobre programas sectoriales. Para ello, cada una de las entidades asignará a estos programas los recursos presupuestales propios necesarios.

En el marco de las actividades del CIP, las entidades responsables de cada uno de los componentes de la política fijarán sus compromisos de recursos humanos y financieros para su efectiva ejecución. Así mismo se buscarán recursos de cooperación técnica internacional.

## **VII. EVALUACION DE LA POLITICA**

Se establecerán, dentro de la evaluación anual de la política, criterios e indicadores que permitan medir la efectividad de cada uno de los órganos y de las entidades encargadas de ejecutar y/o coordinar la política, con el fin de hacer los correctivos a que haya lugar en cada programa durante su ejecución.

El Ministerio de Gobierno y el Fondo de Participación Ciudadana, en el marco de las actividades del CIP, desarrollarán una metodología para medir la participación de la sociedad civil y el éxito de la política puesta en marcha. Así mismo, se medirá el impacto de la política de participación sobre la gobernabilidad y la legitimidad del sistema político colombiano.

Dentro de esta perspectiva, se realizará un seminario anual, en el cual las organizaciones públicas y privadas discutirán el marco conceptual, las metodologías, investigaciones, los desarrollos generales y sectoriales de la política, los resultados, los criterios de evaluación y su impacto. El primer seminario se realizará a más tardar cuatro meses después de aprobado este documento.

## **VIII. RECOMENDACIONES**

El Vicepresidente de la República, el Ministerio de Gobierno, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería para el Desarrollo Institucional, la Consejería para la Política Social y la Red de Solidaridad Social recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la política de promoción de la participación de la sociedad civil contenida en este documento.

2. Solicitar a todas las entidades del orden nacional y especialmente al Ministerio de Gobierno, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Presidencia, las Consejerías Presidenciales, la Red de Solidaridad Social, al Dane y la Registraduría Nacional del Estado Civil, trabajar en el desarrollo de estas recomendaciones y lineamientos bajo la coordinación del Vicepresidente de la República según la Directiva Presidencial número 1 del 2 de Septiembre de 1994.