



**ANÁLISIS DEL PAPEL “LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL” COMO ACTORES,
EN LA GOBERNABILIDAD DE CUNDINAMARCA, COLOMBIA 2012 Y 2016.**

**GINNA CÁRDENAS MOYA
CRISTIAN DAVID PARDO MARTÍNEZ**

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA
BOGOTÁ

2017

**ANÁLISIS DEL PAPEL “LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL” COMO ACTORES,
EN LA GOBERNABILIDAD DE CUNDINAMARCA, COLOMBIA 2012 Y 2016.**

**GINNA CÁRDENAS MOYA
CRISTIAN DAVID PARDO MARTÍNEZ**

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL
TÍTULO DE:

ESPECIALISTA EN GERENCIA

LEIDY YOLANDA GONZÁLEZ
DIRECTORA

LINEA DE INVESTIGACIÓN:
DESARROLLO ECONÓMICO Y CALIDAD DE VIDA

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA
BOGOTÁ

2017

Contenido

I.	Resumen.....	6
1.	Análisis del papel “las juntas de acción comunal” como actores, en la gobernabilidad de cundinamarca, Colombia 2012 y 2016.	7
1.1	Introducción	7
1.2	El problema de investigación.....	9
2.	Justificación	12
2.1	Formulación del problema	16
2.2	Sistematización del problema	16
3.	Hipótesis	16
4.	Objetivos.....	17
4.1	Objetivo general.....	17
4.2	Objetivos específicos.....	17
5.	Antecedentes	18
6.	Marcos referenciales.....	19
6.1	Marco teórico	19
6.2	Marco conceptual	28
6.3	Marco jurídico.....	30
6.4	Marco metodológico	35
	Tipo de estudio	36
7.	Análisis de resultados	37
8.	Desarrollo objetivos	43
8.1	Capítulo 1 “Análisis del Diagnostico Cualitativo”.....	43
8.2	Capítulo 2 “Mecanismos que conllevan a la toma de decisiones”.	53
8.3	Capítulo 3 “Factores que no permiten una real participación de las JAC”.	59
9.	Conclusiones	65
10.	Recomendaciones	69

11. Bibliografia..... 72

Lista de Cuadros

Cuadro No. 1 Relación de objetivos a verificables de las Juntas de acción comunal en los planes de desarrollo, gobiernos 2012-2016 Vs. 2016-2020	28
Cuadro No. 2 Relación entre las funciones del gobernante y las funciones del Gerente	29
Cuadro No. 3 Relación de respuestas Pregunta Numero 1 según Municipios y provincias encuestadas	37
Cuadro No. 4 Relación de tipo de actividades y técnicas para participación en planes de desarrollo por Municipios	39
Cuadro No. 5 Análisis DOFA – Resultados del Diagnóstico	43

Lista de Figuras

Flujograma No. 1 Definición operativa del marco metodológico, análisis del papel “las juntas de acción comunal” como actores, en la gobernabilidad de Cundinamarca, Colombia 2012 y 2016.	35
Flujograma No. 2 Representación niveles jerárquicos de las Organización Comunales.	54

Lista de Mapas

Mapa No. 1 Representación de los Municipios donde se aplicó el instrumento de investigación, Departamento de Cundinamarca, 2017.....	51
--	----

Lista de Gráficos

Gráfica No. 1 Limitación de participación por parte de las Juntas de Acción comunal en los planes de desarrollo, 2012-2016. Cundinamarca 37

Gráfica No. 2. Distribución porcentual de lo encontrado en los planes de desarrollo formulados Vr lo planteado y manifestado por la comunidad. 40

Gráfica No. 3. Distribución porcentual del plan de desarrollo con más identificación..... 41

I. Resumen

En el presente trabajo de investigación se pretende analizar el papel de *las Juntas de Acción comunal* dentro de la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca desde dos perspectivas, la primera en su estructura institucional y la segunda su desarrollo social, es decir, cuál es la estipulación de sus funciones y cuál es su desenvolvimiento en la esfera social; a su vez se pretende hacer una comparación entre el ejercicio de los gobiernos de los periodos 2012 y 2016 con el fin de determinar la gestión de las JAC dentro de los procesos de gobierno. Para esto es indispensable hacer una revisión general de una buena parte de los participantes dentro de la comunidad, los gobernadores de los periodos antes mencionados, los dignatarios de las J.A.C y los habitantes de la población y de esta forma concluir sí la participación de las juntas de acción comunal ha sido efectiva y tomada en cuenta en las decisiones de los gobiernos

1. Análisis del papel “las juntas de acción comunal” como actores, en la gobernabilidad de Cundinamarca, Colombia 2012 y 2016.

1.1 Introducción

“El sitio es un paraíso terrenal; los habitantes, dóciles como la cera blanda en que se puede imprimir lo cierto y lo verdadero”.

Don Vasco de Quiroga

El documento que se va a presentar a continuación denominado “Análisis del papel “Las Juntas de Acción Comunal” como actores, en la Gobernabilidad de Cundinamarca, Colombia 2012 y 2016” cuyo objeto principal tiene el de identificar y analizar con precisión la función que ejercen las *Juntas de Acción Comunal* en el departamento de Cundinamarca durante el mandato de los señores Gobernadores Álvaro Cruz Vargas y Jorge Emilio Rey Ángel respectivamente, con la finalidad de verificar cómo se desenvuelven las anteriormente mencionadas J.A.C en la toma de decisiones, el desarrollo de una democracia participativa y el fomento del desarrollo de la comunidad.

En lo que tiene que ver con la Gobernabilidad en el Departamento de Cundinamarca, se presenta una problemática en lo que tiene que ver con el origen de la toma de las decisiones que involucran el desarrollo de las comunidades, ya que cuando estas no se tienen en cuenta para su formulación

y discusión, se genera entonces una serie de factores negativos hacia las mismas comunidades y consecuentemente hacia la legitimidad de las decisiones de los gobernantes.

Se presentará el planteamiento del problema de investigación, la formulación del problema y la sistematización del mismo, para así determinar los principales factores que brindan un acercamiento al departamento de Cundinamarca y específicamente a 15 municipios, uno por cada una de las 15 provincias de Cundinamarca, en los cuales se aplicará la estrategia metodológica elegida – estadísticas – para encontrar resultados que permitan hallar posibles semejanzas o diferencias entre los dos gobiernos.

En la presente investigación se desarrolla un aparte dedicado a la elaboración de un recuento histórico que de manera práctica dilucide como fue el surgimiento del término *Juntas de acción comunal en Colombia*, cuál ha sido el impacto social desde su implementación, además, cuál ha sido el porcentaje de la población que más ha sido favorecido, y si el desarrollo participativo por parte de la sociedad en materia de gobernabilidad ha sido congruente con lo señalado en la ley.

Finalmente dentro de los hallazgos encontrados se puede identificar fácilmente, entre otros, que en el Plan de Desarrollo “Cundinamarca Calidad de Vida” (2012), se presentó una participación menor en cuanto a la eficiencia y efectividad para la toma de decisiones, esto desde el punto de vista Gerencial, en donde cada decisión que se tome por parte del Gobernante, que ocupa el papel de Gerente de esa entidad territorial, debe ser con miras a obtener un alto nivel de eficiencia y efectividad en cada una de estas. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Plan de Desarrollo “Unidos Podemos Más”, (2016), los precitados indicadores mejoraron notoriamente.

1.2 El problema de investigación

Desde el punto de vista de la gobernabilidad en Colombia, busca que los planes de desarrollo y sus principios, tales como la integralidad, equidad, articulación interinstitucional, flexibilidad, participación efectiva y concertación están ligados directamente a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos (DNP, 2007, p.11). Esto hace referencia a la capacidad de los gobiernos en la toma de decisiones de forma efectiva, con el fin de priorizar los problemas, acciones y del mismo modo brindar un alto nivel de beneficio social, promoviendo entonces el desarrollo integral de la sociedad.

En el país se abrió paso por parte del Gobierno a la consulta popular y otros mecanismos de participación ciudadana como forma de democratizar las decisiones más trascendentales para el logro de los fines del Estado, prueba de ello fue el reciente plebiscito del Sí o el No a los acuerdos con las FARC y como ocurrió también con la Constituyente del año 1991 bajo la presidencia del Doctor Cesar Gaviria Trujillo y en que se reformó la carta política de 1886, introduciendo grandes innovaciones para adaptarla a las exigencias de la vida moderna.

Como se ve, el sistema de participación de los distintos estamentos sociales parece ser la fórmula que concita a una democracia más participativa e involucrada con las decisiones del Gobierno, pues parece ser la técnica ideal a fin de buscar el tan anhelado equilibrio o igualdad de los poderes públicos hasta ahora imperante no solamente en Colombia si no en el resto de los estados.

Desde el aspecto macro, específicamente en lo que tiene que ver con la mirada internacional, esta no es ajena esta situación interna, basta observar que las razones de una escasa participación de la comunidad de base en la toma de decisión se encuentran en los problemas de carácter estructural relacionados con los sistemas de gobierno. Es decir, dependiendo del sistema de gobierno de cada estado, se genera una mayor o menor posibilidad de participación en la toma de las decisiones de importancia nacional, regional y local, esto sumado a los intereses políticos diversos que se enmarcan dentro de estos. En ese sentido, la mayoría de los gobiernos de América Latina han avanzado logrando consolidar esfuerzos positivos por mejorar la participación de la población y así mismo han establecido nuevos mecanismos de participación en la elaboración de políticas públicas, expresamente en lo respectivo a nivel municipal.

Ahora bien, desde el aspecto micro, el sistema de participación comunitaria no solo merece el apoyo gubernamental, sino que se debe reflejar como una exigencia ciudadana en general ya que de otra manera seria muy compleja la participación ciudadana en las decisiones diarias de influencia comunitaria, origen de infinidad de conflictos sociales, como lo hemos visto en las protestas que con mucha frecuencia observamos en los sectores urbanos y rurales.

De allí surge la necesidad de reforzar la participación ciudadana a través de herramientas más efectivas y que brinden toda la protección posible en el propósito de su constitución y funcionamiento, partiendo de la base, hacia arriba, a fin de que las organizaciones comunales puedan agruparse de forma efectiva ya que articuladas pueden hacer que su participación sea más eficaz en todo lo que tiene que ver en la vida y el bienestar de las comunidades.

Las Organizaciones de Acción Comunal son instancias a través de las cuales la población de un determinado sector decide organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, esto basados en procesos de participación que posteriormente se constituyen en el quehacer de la vida de las comunidades.

Ahora bien, en el año de 1953, se introdujeron por primera vez las *Juntas de acción comunal J.A.C*, tras atravesar un periodo de violencia (El País, 2016), su búsqueda consistía en crear un contacto necesario e indispensable con la comunidad, estas a su vez tienen como fin, el de representar a las poblaciones ante el Gobierno y además el de buscar el bienestar ciudadano identificando las principales necesidades del sector para así poder brindar una garantía al interés colectivo.

Estas Organizaciones Comunales, conformadas entre otras por Juntas de Acción Comunal se caracterizan por tener espacios de deliberación y concertación entre la comunidad y la administración, sin embargo, algunos de los gobiernos del departamento de Cundinamarca, al parecer no han tenido en cuenta que estas instituciones son actores sociales esenciales en sus procesos de gobernabilidad y por esta razón no son incluidos en el desarrollo de las políticas públicas.

Pareciera también que en la actualidad no existe un equilibrio eficiente entre los ciudadanos y su capacidad de decisión y respuesta de los gobiernos. Es por esta razón que en muchas ocasiones no se tienen en cuenta los diagnósticos realizados por los representantes de las comunidades de las diversas regiones del país en cuanto a la elaboración de los planes de desarrollo.

2. Justificación

Por medio de la presente investigación se pretende demostrar cuál es la importancia de las Juntas de Acción Comunal; el valor agregado de que los planes, programas y proyectos sean construidos desde las JAC, y no solo a partir de los “expertos” y; la legitimidad de las decisiones del gobernante de turno cuando éstas se construyen con participación ciudadana.

Igualmente, para medir la correlación entre participación de las Juntas de acción comunal J.A.C y la gobernabilidad del departamento de Cundinamarca, serán herramientas imprescindibles para lograr materializar la búsqueda,

- ❖ La elaboración y aplicación de encuestas en el Municipio.
- ❖ El procesamiento y examen de los datos recolectados.
- ❖ Recolección de estadísticas e informes desarrollados por Instituciones avaladas encargadas del estudio y análisis.

Lo anterior se desarrollará con el fin de determinar si el Plan de Desarrollo Departamental: “Calidad de vida” (2012 - 2016) y el Plan de Desarrollo “Unidos podemos más” (2016 - 2020) involucraron a la comunidad como eje fundamental de legitimidad democrática.

El objeto de ésta investigación se basa en la indagación del Gobierno inmediatamente anterior al actual , así como al de turno, de esta región, y con esto poder constatar sí efectivamente hay una participación ciudadana en la institucionalidad del Departamento de Cundinamarca por medio de las representantes J.A.C, y de ser así, sí en realidad se están promoviendo las herramientas para el

desarrollo integral de la población en el contexto propicio donde se cumplan los principios de la equidad, igualdad y dignidad en todos los habitantes.

Importancia de las Juntas de Acción Comunal:

Las Juntas de Acción Comunal son organismos privados de origen social y comunitario, creados por la Ley Colombiana atendiendo a las necesidades de los seres humanos, sin importar, su raza, edad, clase social, estrato socio económico, lugar de habitación o de trabajo ni ninguno otro diferenciador.

En nuestro país las organizaciones comunales se encuentran compuestas de forma jerárquica por Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Juntas, Federaciones y Confederaciones de Juntas. De este modo cada barrio a lo largo y ancho del territorio colombiano tiene el derecho, el deber, y a la vez, la necesidad de constituir una Junta de Acción Comunal, que a su vez se agrupará con otras Juntas de Acción Comunal del mismo municipio o localidad, para el caso de Bogotá, y así conformar una Asociación de Juntas. Cuya tarea posterior será conformar una Federación, vista desde el ámbito Departamental o Distrital, para finalmente lograr conformar la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal de Colombia.

Dicho de otro modo, las JAC constituyen la más amplia y completa estructura organizacional comunitaria del país. No existe en Colombia, ni siquiera de talante gubernamental, una organización que haga presencia física en Colombia, como si lo hacen las JAC. En concreto, son muy pocos los barrios en Colombia que aún no cuentan con Juntas de Acción Comunal. Asunto distinto, y del cual no profundizaremos en este trabajo, es el que obedece a los “débiles colmillos”

otorgados por el Estado a estas organizaciones comunales, razón por la cual, su objeto social, muchas veces es difícil de cumplir.

Atendiendo a lo anterior es importante mencionar que, en virtud de la estructura de las JAC en Colombia, estas organizaciones realizan de forma permanente, actividades en beneficio de las personas y de los bienes que se encuentran al interior de la jurisdicción de cada uno de estas. Desde la construcción de salones y demás espacios de uso común, hasta la celebración del día de la familia, del niño, de la madre, del padre, pasando por la realización de actividades encaminadas a la capacitación y al uso del tiempo libre de los adultos mayores y demás miembros de la comunidad.

Todo ello a fin de cristalizar una mejor calidad de vida para los seres humanos pertenecientes a cada comunidad.

Valores agregados cuando los planes, programas y proyectos son construidos desde las JAC:

Existe un factor diferenciador en cuanto que los planes, programas y proyectos sean elaborados por personas que, si bien son conocedores de la situación del país, solo se encargan de buscar soluciones detrás de un escritorio y, a partir de sus propias convicciones, o, que los planes, programas y proyectos sean construidos con la participación de las organizaciones comunales como actoras sociales de una realidad “vivida en carne propia”.

En este sentido, los “expertos”, sin duda pueden alcanzar un nivel ideal de solución a las necesidades de las comunidades, pero en muchos casos, estas soluciones únicamente son completamente eficaces y eficientes mientras solo se plasmen en un documento. Lo que quiere decir que, al momento de llevarlas a la realidad, resulta muy compleja su aplicación por no

contemplar situaciones en donde la comunidad que sufre a diario cada necesidad, no fue tomada en cuenta de forma precisa para plasmar las soluciones permanentes.

En comparación a lo anterior, cuando si son tenidos en cuenta los miembros de la comunidad para la solución de sus propias necesidades, estas pueden ser superadas de una forma mucho más sencilla, más económica, y más pronta que cuando solamente son planteadas por “expertos”.

Legitimidad de las decisiones del gobernante:

Si bien los gobernantes en Colombia son elegidos por voto popular, siendo esta la expresión más pura y concreta de la democracia, y bajo esta manifestación son investidos entre otras, con el poder de decisión suficiente para dirigir a sus comunidades, se supondría entonces que cualesquiera de estas decisiones ya se encontrarán legitimadas, sin tener en cuenta ninguna otra apreciación.

Sin embargo, el desprestigio del término “gobernante”, originado por las malas prácticas en la política, puestas en marcha por muchos personajes de la vida pública, no solo en nuestro país, sino alrededor del mundo entero, han generado que las decisiones de los gobernantes no alcancen el nivel suficiente de legitimidad por el solo hecho de haber sido elegidos para ocupar un determinado cargo público, para una determinada jurisdicción por un tiempo cierto y definido. Ocasionalmente, que sea necesario por parte del gobernante de turno, legitimar sus decisiones, a través, entre otros mecanismos, de los consejos de gobierno; de los concejos comunitarios y de las convocatorias para acceder a los planes, programas y proyectos de la oferta institucional.

2.1 Formulación del problema

¿A partir de qué criterios se considera a las Juntas de Acción comunal del departamento de Cundinamarca como verdaderos actores sociales en los procesos de participación ciudadana bajo el criterio de Gobernabilidad, en el periodo 2012 y 2016?

2.2 Sistematización del problema

- ✓ ¿El Gobierno de Cundinamarca incluye de manera eficaz a las Juntas de Acción Comunal para el desarrollo de las políticas públicas?

- ✓ ¿Existe realmente un equilibrio entre la participación ciudadana y la capacidad de respuesta de los gobiernos ajustándose a las necesidades de la comunidad?

- ✓ ¿Realizan los gobiernos departamentales y municipales diagnósticos previos con las Juntas de Acción Comunal antes de presentar sus respectivos planes de desarrollo?

3. Hipótesis

¿Los Gobiernos que tienen en cuenta las Juntas de Acción Comunal como actores sociales para la elaboración de sus planes, programas y proyectos, tienen un mejor índice de gobernabilidad que los gobiernos que no las tienen en cuenta?

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

- ✓ Realizar un análisis del papel que ejecutan los actores sociales de las Juntas De Acción Comunal en la Gobernación de Cundinamarca en un periodo comprendido de los años 2012 y 2016

4.2 Objetivos específicos

- ✓ Desarrollar un diagnóstico de la participación de las Juntas de Acción Comunal en la Gobernación de Cundinamarca con el plan de desarrollo “Cundinamarca, Calidad de vida” 2012 y 2016.
- ✓ Establecer los diversos mecanismos de organización de la planificación y de las decisiones con las Juntas de Acción Comunal entre los municipios y departamentos.
- ✓ Identificar los principales factores que no permiten una real participación de las Juntas de Acción Comunal en la toma de decisiones a nivel municipal y departamental.

5. Antecedentes

En el año de 1958 el presidente del doctor Lleras Camargo, se sancionó la Ley de 195, a través de la cual se generó una hondonada de cambios determinantes, ya que con esta norma se impulsaron medidas que estaban directamente dirigidas a favorecer a los sectores sociales de menos recursos quienes sufrieron durante décadas de la violencia que afectó a cientos de campesinos y sus familias.

Las Juntas de Acción Comunal se desarrollaron con la finalidad de trabajar alrededor de las instituciones gubernamentales, y a su vez con la meta de lograr una incorporación a la vida económica de los grupos sociales marginados, otorgándoles entonces un papel político participativo dentro de la comunidad.

A continuación, se desarrollará una conceptualización de algunas leyes, decretos y normas que entraron a estructurar y organizar a las J.A.C en cuanto a su rol en el Gobierno:

- ❖ *“El Decreto 2263 de 1966* organizaba y estimulaba la integración popular con la participación de pueblo, el gobierno y las entidades privadas.
- ❖ *El Decreto ley 3159 de 1968* crea la Dirección general de integración y desarrollo de la comunidad, DIGIDEC, se crea el Fondo Comunal y el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.
- ❖ *El Decreto 2070 de 1969* señala la forma básica de organización y funcionamiento de las juntas.
- ❖ *La Resolución 504 de 1970* determina el contenido de los estatutos de las juntas de acción comunal.

- ❖ *Los Decretos 835 y 836 de 1973* desarrollan la posibilidad de creación de los organismos comunales de 2º y 3er grado, es decir las Asociaciones y Federaciones departamentales”.

Transcurridos los años 70's se determina que la administración del territorio colombiano ha dado un giro determinante en el desarrollo de la comunidad por cuanto ya era posible una negociación entre comunidad y Gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales generando entonces concretar objetivos que permitieran la coordinación derechos humanos y colectivos básicos fundamentales tales como la educación, vivienda, fomentar del mismo modo cultura.

6. Marcos referenciales

6.1 Marco teórico

Para comenzar es importante saber qué es, cómo se hace y para qué sirve un diagnóstico organizacional, en ese entendido como lo menciona (Herrero, 2011, p. 22), “un proceso que permite establecer los puntos fuertes y débiles, las fuerzas restrictivas, la dinámica del cambio, el sistema operacional y la salud de una organización”. Queda claro al intérprete establecer con claridad lo valioso de realizar un diagnóstico ya que al comprender de qué se trata se obtiene la base inicial para poder dimensionar a una organización y a partir de ello plantear propuestas para su mejora, si así se quiere.

Entendiendo lo anterior vale tener en cuenta que para la elaboración de un diagnóstico se contemplan varios pasos, tal como lo enuncia (Herrero, 2011, p. 22-24), la preparación, el análisis, la definición de la situación o necesidad, plan de acción y la redacción del informe de diagnóstico.

Los pasos que se enuncian en el párrafo antecedente posibilitan realizar un diagnóstico adecuado, con lineamientos claros y definidos por etapas que permitirán en efecto que el resultado de este sea sincero, honesto, confiable y valido para quien lo realice y para quien lo consulte.

Finalmente el diagnóstico permitirá obtener una perspectiva de los diferentes aspectos de la organización teniendo en cuenta tanto sus limitantes como sus potencialidades, basados en una ponderación técnica de un diagnóstico organizacional.

Ahora bien, previo a revisar los planes de desarrollo “Calidad de Vida (2012- 2016) y Unidos Podemos Más (2016- 2020), es necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo “Todos Por Un Nuevo País” (2014- 2018) para obtener una visión clara de qué es, cómo funciona y para qué sirve, basado esto en su propósito fundamental de alcanzar una Colombia en paz para lo cual se requiere el desarrollo de estrategias construidas territorialmente.

En relación con su concepto podemos manifestar que un plan de desarrollo, y en este caso para el nivel nacional, es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. Este funciona a través de la incursión de programas, proyectos, metas y estrategias que sirven o se encuentran encaminadas a satisfacer las necesidades de la población, en este caso la colombiana.

Indudablemente los Planes Departamentales de Desarrollo deben ser formulados a partir del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que facilitará que los recursos de la nación se vean reflejados en las regiones del país.

Respecto de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo vigente se pueden enunciar los siguientes: las estrategias de Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz; la Transformación Integral del Campo colombiano; y el desarrollo de Competitividad e Infraestructura Estratégicas, constituyen el soporte fundamental de este pilar y su sostenibilidad en todos los territorios.

Respecto del Plan de Desarrollo “Calidad de Vida” (2012-2016):

“En la comunidad cundinamarquesa, empresarios, sociedad civil y funcionarios públicos del Departamento y los 116 municipios, se afianzarán valores compartidos que orienten y legitimen comportamientos, la interacción armónica, los propósitos comunes y consoliden la unidad regional, institucional, comunitaria y familiar.

La ejecución de cada uno de los objetivos y programas del plan Cundinamarca Calidad de Vida será el medio facilitador para que los valores se vivan en casa, escuela, trabajo, ruralidad, poblados y escenarios públicos y privados en Cundinamarca. Para su divulgación se consolidará una red ciudadana y de comunicadores para que los valores sean recordados y vividos en nuestra cotidianidad. Se fortalecerá el desarrollo integral del ser humano, la sostenibilidad y ruralidad, la competitividad, innovación y movilidad y el fortalecimiento institucional para generar valor de lo público, con: más tolerancia, compromiso, amor, responsabilidad, honestidad y fraternidad; transparencia, el respeto a la diferencia, la ética, el cumplimiento de la norma y la cultura de la legalidad.” (Cruz Vargas, 2012, p.13).

Principios:

“El Plan de Desarrollo consagró el fortalecimiento para el desarrollo en Cundinamarca, el tejido familiar, social, territorial e institucional. Entre otros, los principios de: confianza; colaboración; cooperación; mutualidad; unidad; equidad y los establecidos en la constitución política y normas.” (Cruz Vargas, 2012, p.13).

Respecto del Plan de Desarrollo “Unidos Podemos Más” (2016-2020):

El Plan de Desarrollo “Unidos Podemos Más” contiene: Título I Plan Estratégico, Título II Plan Financiero, y Título III Instancias y Mecanismos de Coordinación. Documentos que hacen parte integral del Plan: Plan Territorial de Salud, Análisis Situación de la Salud 2015, Apartes Especiales Soacha, Integración Regional,- Río Bogotá, Río Magdalena, Proyectos de Competitividad y Anexos: Sinergia con Programa de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo, Sinergias con Objetivos de Desarrollo Sostenibles, Sinergia y Transversalidad - Grupos Poblacionales, Síntesis Perfil departamento, Perfil Situacional del departamento, Diagnóstico del departamento, Ficha de Trabajo Reducción de la Pobreza, Diagnóstico Población Diferencial, Diagnóstico Mujer y Genero, Diagnóstico Familia, Diagnóstico de Víctimas, Diagnóstico Infancia y Adolescencia, Ficha de Trabajo Principales Grupos Poblacionales, Mesas de Participación Niños, Niñas, Jóvenes y Adolescentes, Resultados Participación Ciudadana - Infografía Mesas Regionales, Mesas Sectoriales y Expertos, Felicidad como Propósito, Matriz Normativa, Concepto Consejo Departamental de Planeación, Corpoguavio, Car Cundinamarca, Corporinoquía (Rey Ángel, 2016).

Principios:

El Plan de Desarrollo consagró el fortalecimiento para el desarrollo en Cundinamarca, la confianza y participación ciudadana; la coherencia y la congruencia; la calidad de las decisiones y; el hacer más con menos (Rey Ángel, 2016).

Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia.

Luis Emiro Valencia (s.f.) dice que la acción comunal en Colombia - fue institucionalizada, no creada -, mediante la ley 19 de 1958. Es decir, para el año 2008 del siglo XXI se cumplieron 50 años de trabajo comunitario a través de las juntas de acción comunal, identificadas como organización social de base. La Ley 19, en su artículo 23, establece que el Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para construir carreteras, puentes y caminos vecinales, viviendas, mejorar escuelas, administrar aguas, entre otras tareas voluntarias en obras de infraestructura y prestación de servicios.

El contexto histórico-social del siglo XX, en el cual se inicia el proceso manipulador de la acción comunal, está caracterizado en lo internacional por la segunda postguerra europea (1939-1945) y el conflictivo proceso de descolonización en regiones de Asia y África. Esta situación, conduce a estrategias y políticas de tipo neocolonial, basadas en promover la organización popular en los

países periféricos e impulsar procesos con discurso social sobre el trabajo comunal voluntario, bajo la denominación de “desarrollo de la comunidad”, sin embargo, se establecieron a partir de 1968 los denominados “auxilios parlamentarios” que contribuyeron a desviar los objetivos de la actividad comunal, dominado por la politiquería partidaria- Estos auxilios fueron eliminados en la Constitución de 1991, pero surgieron otras formas de subordinación clientelista como el gamonalismo electorero.

En lo interno, el contexto corresponde a la dramática etapa de la denominada “violencia”, desatada en el marco del sectarismo bipartidista a partir de 1946. La nota predominando en la estructura social se define por la multiviolenia, pobreza, crítica, corrupción generalizada, concentración de la riqueza, la tierra, el poder coludido con atraso de la conciencia política. Los sucesivos gobiernos del General Rojas Pinilla o del denominado frente nacional.

El sistema dominante actúa dentro de ésta situación sin que se modifique el conflicto social. Esta situación se agrava posteriormente en los 80 y 90s., con la creciente subversión guerrillera, presencia del narcotráfico, paramilitarismo, represión, ejercicio centralizado del poder hegemónico y contención del conflicto, mediante la política de la “seguridad democrática” y creciente participación internacional a través. El conflicto histórico – social, aún no resuelto, mantiene las causas profundas, que han caracterizado la época señalada hasta nuestros días, como se advierte en todos los indicadores socioeconómicos disponibles. Esta situación y condiciones han condicionado y dificultado el desarrollo comunal moderno y democrático, como parte integrante de la sociedad e institucionalidad colombiana”. (Valencia, S.F, pp. 1-2).

Origen y desarrollo de las Juntas de Acción Comunal.

Álvaro Sepúlveda Franco (s.f.) dice que “la creación de las Juntas de Acción comunal está ligada al nacimiento del Frente Nacional. El país vivía un acelerado proceso de urbanización, debido en gran parte al desplazamiento de campesinos por la violencia fratricida, se buscaba en parte aclimatar la convivencia entre los partidos tradicionales, después de la experiencia traumática de la violencia en los años 50 y 60.

La estrategia del frente nacional con el programa de acción comunal era incorporar a la comunidad en la realización de sus propias obras de infraestructura y servicios disminuyendo costos en programas sociales y logrando mayor integración popular a las políticas del Estado. Igualmente se iniciaba en Colombia el programa de ayuda norteamericana conocido como la Alianza para el Progreso, que pretendía contrarrestar el influjo en la sociedad latinoamericana de la reciente experiencia de la revolución cubana.

En el país se aplicaba el modelo de Estado benefactor e interventor, ello explica la gran variedad de nuevos cometidos estatales o «servicios públicos» como la enseñanza, la asistencia pública, la agricultura, la vivienda, los vías públicas, el trabajo, la producción distribución, consumos de bienes y servicios, la recreación que estaba dispuesto a compartir y cogestionar, con la sociedad civil a través de la acción comunal, disminuyendo así su papel de benefactor. Alberto Lleras Camargo, primer presidente del frente nacional diseñó desde su gobierno una triple estrategia global:

- a. Modernización de Estado,
- b. Integración de la comunidad a los planes estatales
- c. Lucha contra el comunismo internacional.

Es así como la primera norma que se expidió en Colombia sobre la acción comunal, fue en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, siendo Ministro de Gobierno Carlos Lleras Restrepo; el 25 de noviembre se sancionó la Ley 19 de 1958, que autoriza a los concejos municipales las asambleas departamentales y al gobierno nacional encomendar a las juntas de acción comunal conformadas por vecinos organizados, para ejercer funciones de control y vigilancia de ciertos servicios públicos” (Sepúlveda, S.F, Pág. 2).

Las teorías anteriormente expuestas reflejan una necesidad latente de igualdad para los habitantes del departamento de Cundinamarca que tras intensos periodos de lucha han logrado establecer que las políticas estatales deben atender a las necesidades primordiales de los seres humanos, logrando promover la participación en la toma de decisiones.

Con el transcurrir de los años la evolución de las J.A.C ha sido mediada por la implementación de leyes y decretos para dar una congruente adaptación de los voceros del pueblo a la estructura estatal, la Ley 743/2002 define a la Acción Comunal como “Una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad” (Congreso de la República, 2012) con el fin brindar un soporte institucional a las mismas.

“Capacidad de integración comunitaria” o “capital social” o relacional.

“La capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes”. Distintas formas de organización social orientadas a la ayuda mutua. Una próspera sociedad civil depende de los hábitos, las costumbres y el carácter distintivo de un grupo humano. Cooperación social entre seres humanos. (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

Calidad de toma de decisiones.

Una herramienta muy sencilla y poderosa, recientemente popularizada por Simón Sinek, y con miras a verbalizar el modelo para el departamento de Cundinamarca, servirá para definir el “¿POR QUÉ?” hacemos algo, luego, “¿CÓMO?” lo vamos a hacer y, finalmente, el trabajo será el “¿QUÉ?” vamos a hacer.

Tradicionalmente los Gobiernos, empresas y personas se concentran en el “¿QUÉ?”, pero resulta que NO teniendo absoluta claridad del “¿POR QUÉ?” simplemente se realizan esfuerzos aislados, sin unidad conceptual. Como consecuencia de esto, se generan los cambios de ruta inesperados que se han venido dando, no sólo en nuestro territorio sino en el mundo, en los últimos años. Los líderes, instituciones, empresas y organizaciones exitosas, tienen un denominador común: tienen absolutamente claro su “¿POR QUÉ?”. Una vez está claro, los métodos utilizados, así como los productos y entregables se convierten en una consecuencia lógica de la claridad conceptual. (Simón Sinek, 2013).

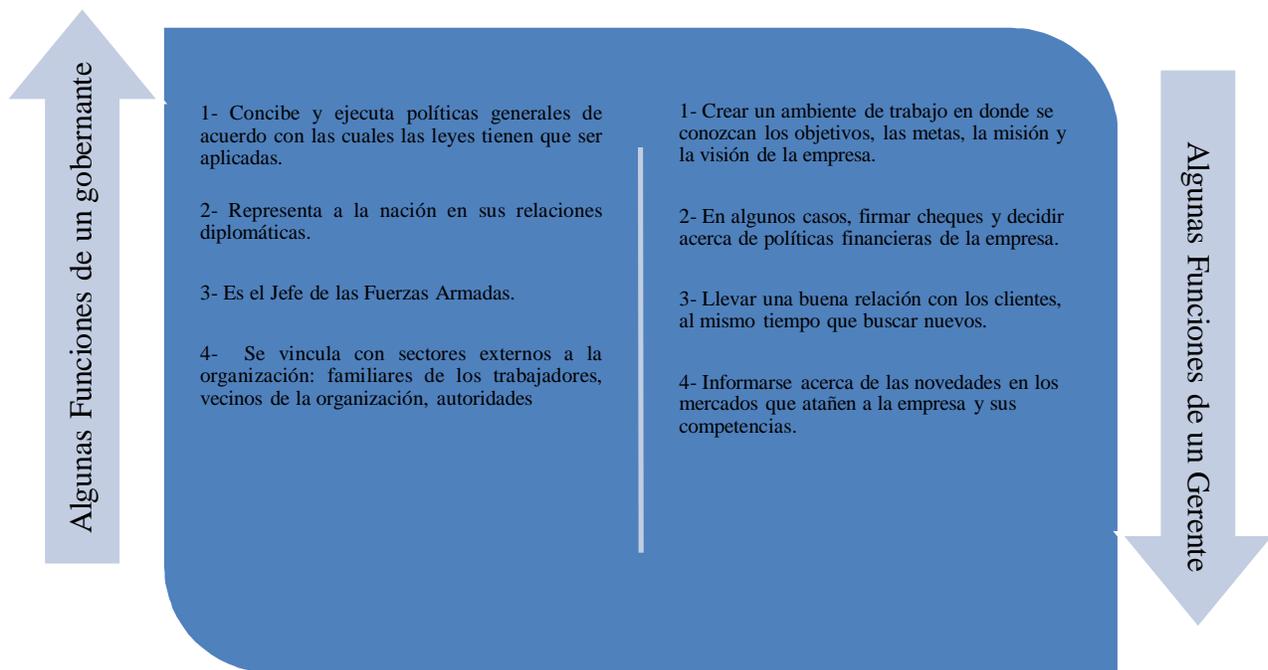
6.2 Marco conceptual

Cuadro No. 1 Relación de objetivos a verificables de las Juntas de acción comunal en los planes de desarrollo, gobiernos 2012-2016 Vs. 2016-2020



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 2 Relación entre las funciones del gobernante y las funciones del Gerente



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede notar del cuadro anterior, las funciones entre un gobernante y un gerente, más que excluirse se complementan.

6.3 Marco jurídico

✓ **Constitución política:**

“La constitución política de Colombia regula de manera expresa y particular en su Título II de los derechos, las garantías y los deberes, los derechos fundamentales en el artículo 38 el Derecho de asociación: Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad.”(Constituyente, 1991).

A su vez, el

“**ARTÍCULO 95.** Constitución política expresa que: La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”. (Constituyente 1991).

La regulación legal del objeto de investigación se encuentra establecida con base en la actual Constitución Política en las siguientes normas:

✓ “*Ley 743 de 2002:* La presente ley tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares,

así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes (Congreso de la república, 2002).”(Colombia. Congreso, 2002).

- ✓ “*Decreto 2350 de 2003*: Por la cual la ley 743 de 2002 facultó al Gobierno Nacional para reglamentar aspectos esenciales para el buen desenvolvimiento de la organización comunal y la consecución de sus objetivos. Este decreto hace énfasis a: que la reglamentación debe orientarse a brindar y reconocer la mayor autonomía e independencia de la organización comunal frente al Gobierno Nacional, sin abandonar sus responsabilidades de vigilancia y el control a fin de preservar el interés general y la legalidad.” (Presidente de la República, 2003)

- ✓ “*Decreto 890 de 2008*: Por la cual se reglamenta parcialmente la ley 743 de 2002: Que la Ley 743 de 2002 en su artículo 72 facultó al Gobierno Nacional para reglamentar aspectos esenciales para el buen desenvolvimiento de la organización comunal y la consecución de sus objetivos; Que los artículos 36, 47 y 50 de la misma ley, faculta a las autoridades que ejercen inspección, vigilancia y control sobre los organismos de acción comunal, para suspender las elecciones de dignatarios, cuando se presenten determinadas causales; conocer las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los organismos comunales o contra las demás decisiones de sus órganos y en relación con el manejo del patrimonio de los organismos de acción comunal, así como de los recursos oficiales que los

mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes;

Que así mismo, el literal j) del artículo 72 de la Ley 743 de 2002, faculta al Gobierno Nacional para que expida reglamentación sobre "Las facultades de inspección, vigilancia y control;

Que la presente reglamentación conforme a la ley citada busca que las organizaciones comunales tengan mecanismos para su mejor operación, sin menoscabo de las responsabilidades que en materia de vigilancia y el control le compete al Estado, a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones." (Presidente de la República, 1979)

✓ **De los planes de desarrollo:**

Contenido de los planes de desarrollo, artículo 339 constitución política: “Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.” (Constituyente, 1991).

Jurisprudencia:

✓ **Sentencia C-100/13**

NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS - Extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal:

“La expresión “departamental y” del párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, al regular la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución y 148 de la ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Tal materia consiste en la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, en la adopción de reglas aplicables a su relación con otros niveles territoriales. Las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, establecer disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Así mismo, la participación de los departamentos en los

convenios de solidaridad con las juntas de acción comunal, se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia” (Corte Constitucional, 2013).

✓ **Sentencia C-580/01**

ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL - Origen, DESARROLLO ECONÓMICO –

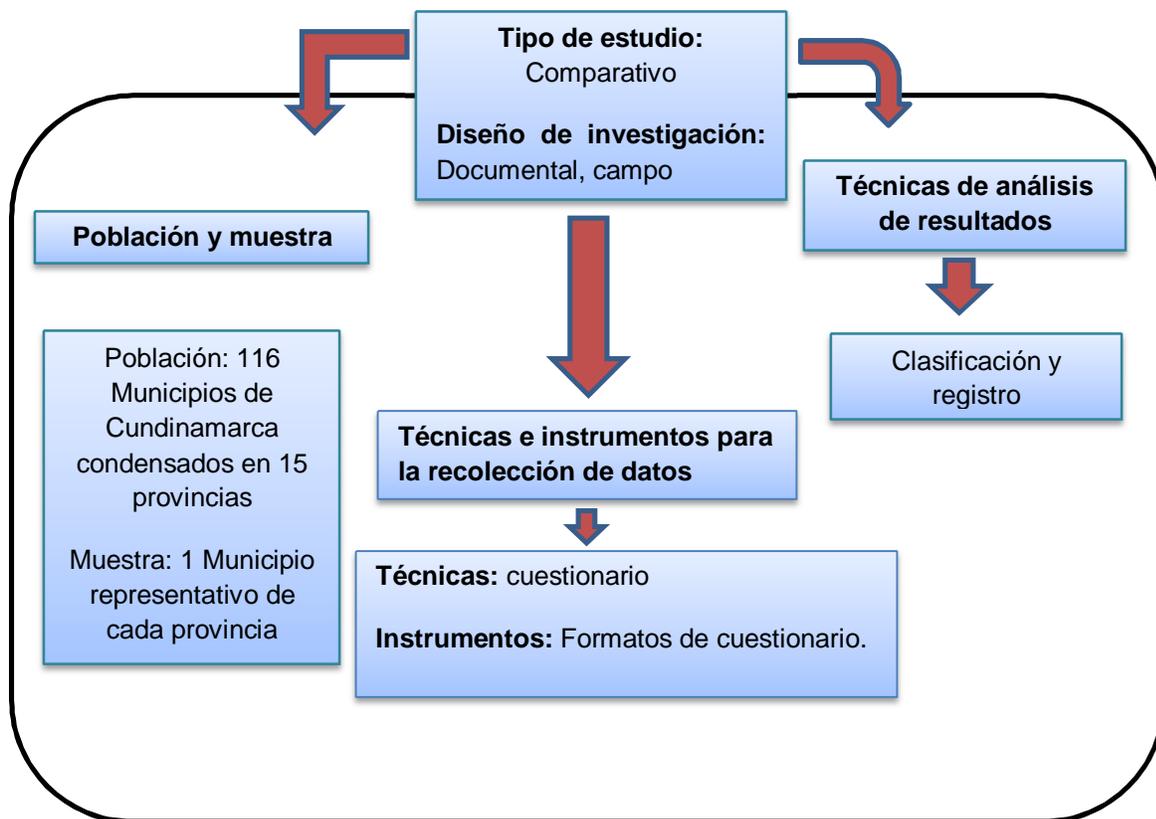
Concepto y objeto:

“El desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”. (Corte Constitucional, 2001).

6.3 Marco metodológico

Cabe resaltar que nuestros documentos de análisis fueron los planes de desarrollo Calidad de Vida 2012- 2016 y Unidos Podemos Más 2016- 2020.

Flujograma No. 1 Definición operativa del marco metodológico, análisis del papel “las juntas de acción comunal” como actores, en la gobernabilidad de Cundinamarca, Colombia 2012 y 2016.



Fuente: Elaboración propia.

Tipo de estudio

El presente documento es resultado de un estudio comparativo de corte transversal que se desarrolló entre enero y diciembre de 2017.

Población de referencia y muestra

Para la determinación de la muestra se parte del Universo; como todos los 116 Municipios que componen el departamento de Cundinamarca, distribuidos en 15 provincias. Para la determinación de la muestra se tomó uno de los Municipios más representativos y en este se aplicó el instrumento de recolección de datos.

Técnicas de recolección de información

La aplicación de los instrumentos se realizó en espacios de convocatorias previas por el Departamento de Cundinamarca a los Presidentes de Asociación de juntas de acción comunal denominadas “ASOJUNTAS”. Cada participante de la encuesta tuvo un abordaje preliminar donde se le explico el objetivo del estudio y su finalidad, de igual forma, se explicó que los datos recogidos tendrían finalidad académica y que sus datos personales no se publicaran ni se divulgaran.

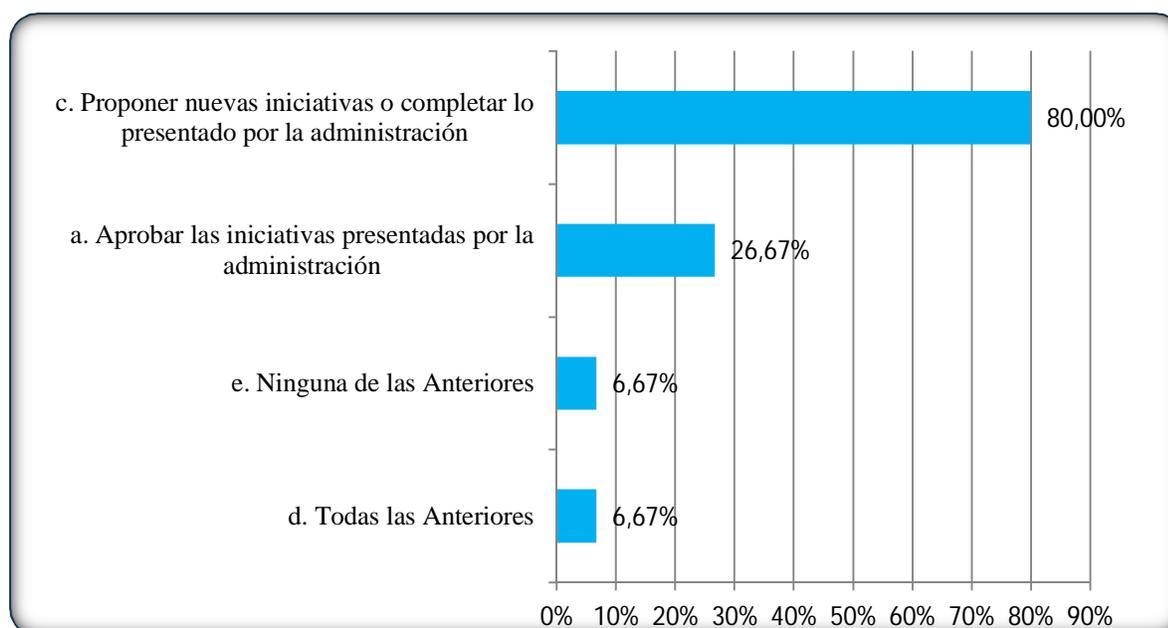
Para la recolección de la información se construyó una encuesta semiestructurada, con 7 preguntas las cuales buscaban indagar el papel de los participantes en la planeación, desarrollo y ejecución de los planes de desarrollo en la Gobernación de Cundinamarca.

Igualmente se realizó prueba piloto con 5 Personas conocedores del temas de planes de desarrollo y juntas de acción comunal con el fin de confirmar y precisar vocabulario y facilidad de la encuesta.

7. Análisis de resultados

El análisis de datos incluyó la totalidad de las 15 encuestas realizadas. Se hizo un primer análisis descriptivo tomando en cuenta los bloques de la encuesta mencionados anteriormente.

Gráfica No. 1 Limitación de participación por parte de las Juntas de Acción comunal en los planes de desarrollo, 2012-2016. Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia.

Del total de Municipios encuestados (15) 80% manifestó haber Propuesto nuevas iniciativas o completar lo presentado por la administración, 26% Aprobó las iniciativas presentadas, 6.67% en una misma proporción manifestaron no haber tenido ninguna participación o haber hecho todas las anteriores.

Cuadro No. 3 Relación de respuestas Pregunta Numero 1 según Municipios y provincias encuestadas

Provincia	Municipio	a. Aprobar las iniciativas presentadas por la administración	c. Proponer nuevas iniciativas o completar lo presentado por la administración	d. Todas las Anteriores	e. Ninguna de las Anteriores
Soacha	Sibate	1			
Sumapaz	Silvania		1		
Tequendama	La Mesa			1	
Magdalena Centro	Chaguani		1		
Oriente	Chipaque	1			
Gualiva	Nimaima				1
Ubaté	Simijaca		1		
Alto Magdalena	Tocaima		1		
Bajo Magdalena	Caparrapi		1		
Guavio	Ubala	1			
Rionegro	Pacho		1		
Sabana Centro	Zipaquirá	1			
Sabana Occidente	Zipacon		1		
Almeidas	Villapinzon		1		
Medina	Medina		1		
Total GENERAL	15	4	9	1	1

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la pregunta número 2 donde se indaga acerca de cuál es la razón por la cual no se ha jugado el papel de actor social en la toma de decisiones en los planes de desarrollo, los Municipios encuestados refirieron que parte es por desconocimiento, por la distancia desde las provincias y Falta de claridad en los procesos estratégicos del plan de desarrollo. También manifestaron que en algunas alcaldías le ayudan más a las personas particulares y no a los comunales. Algunos manifestaron estar en una participación activa todo el tiempo.

En la siguiente pregunta donde se pregunta Cuáles que son los principales factores que no permiten su real participación en la toma de decisiones a nivel departamental. Se manifestó que faltan Políticas claras que permitan que las juntas de acción comunal tomen parte real en la toma de decisiones, es decir menos retórica y más operativa. Acciones que permitan que los organismos comunales se empoderen de los procesos que los afectan o beneficien de acuerdo a las necesidades de su entorno. De igual forma Falta de comunicación, explicación de políticas y la información errónea debido a la lejanía del lugar

En el momento de saber Cuáles son los principales problemas que se ocasionan, cuando su participación en la construcción de los planes de desarrollo se limita a la aprobación o desaprobación de estos y no a la oportunidad de formular alternativas diferentes; contestaron que aunque hay alternativas de común acuerdo, Esos planes resultan insulsos y desmotivan los líderes en el desarrollo de sus necesidades a solucionar y se tiende a perder la credibilidad en sus gobernantes. Por otro lado, existe información que no se entiende, por ende la participación errónea y que conlleva a propuestas inoportunas.

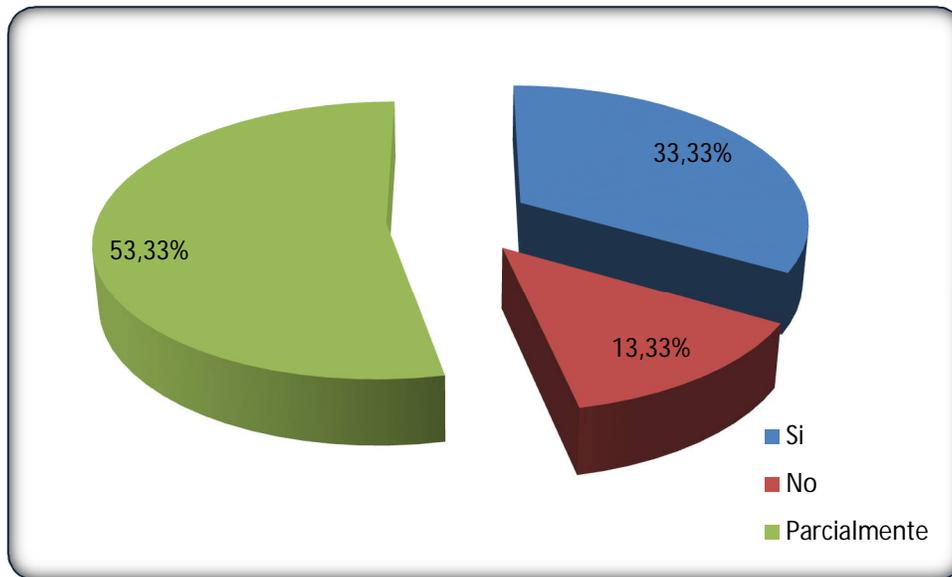
Cuadro No. 4 Relación de tipo de actividades y técnicas para participación en planes de desarrollo por Municipios

Provincias	Municipio	Voto	Deliberación	Mesas de Trabajo	Actividades culturales	Todas las anteriores	Ninguna de las anteriores
Soacha	Sibate			1			
Sumapaz	Silvania			1			
Tequendama	La Mesa	1	1	1		1	
Magdalena Centro	Chaguani			1			
Oriente	Chipaque			1			
Gualiva	Nimaima						1
Ubaté	Simijaca					1	
Alto Magdalena	Tocaima			1			
Bajo Magdalena	Caparrapi			1			
Guavio	Ubala		1	1			
Rionegro	Pacho			1			
Sabana Centro	Zipaquirá			1			
Sabana Occidente	Zipacon			1			
Almeidas	Villapinzon	1		1			
Medina	Medina			1			
Total GENERAL	15	2	2	13	0	2	1

Fuente: Elaboración propia.

Para la forma mediante la cual, se participó en la construcción del Plan de Desarrollo; aunque se marcaron varias de las opciones de la encuesta, la que más prevaleció fue la técnica de mesas de trabajo, seguidas de la deliberación de ideas y el voto. Ningún municipio manifestó haber participado en actividades culturales.

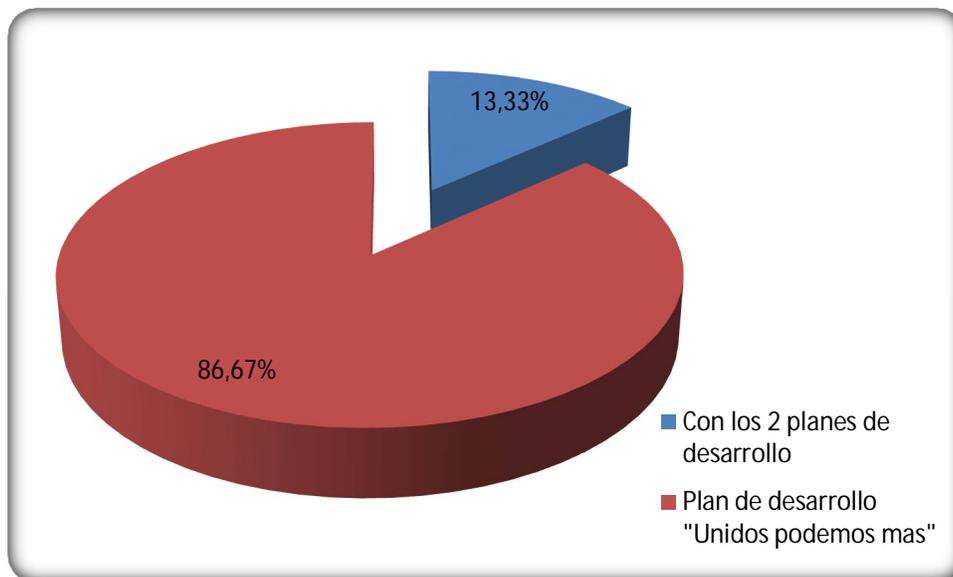
Gráfica No. 2. Distribución porcentual de lo encontrado en los planes de desarrollo formulados Vrs lo planteado y manifestado por la comunidad.



Fuente: Elaboración propia.

Frente a la pregunta número 6, ¿Lo que usted y su comunidad aportaron a la construcción del Plan de Desarrollo se vio plasmado en el documento final de este? 53% de los encuestados manifestó encontrar una concordancia parcial frente a lo encontrado en lo plasmado de manera oficial mientras que un 33.3% manifestó haber encontrado lo aportado en los documentos oficiales. Un 13.3% no encontró lo aportado en los documentos de planes de desarrollo publicados.

Gráfica No. 3. Distribución porcentual del plan de desarrollo con más identificación



Fuente: Elaboración propia.

En la última pregunta de la encuesta donde se pregunta con cuál de los dos planes de desarrollo se ven identificados, 87% de los encuestados refieren haberse sentido más identificado con el plan de desarrollo planteado para el periodo 2016-2020 formulado por el Doctor Jorge Emilio Rey ya que, al parecer de los encuestados, se trabaja más de mano con el IDACO, para la gestión de recursos a razón de obras sociales, esta direccionado área urbana y rural y se encuentra una percepción general de espacios participativos donde se tiene presente las opiniones de la comunidad.

13.3% manifestó encontrarse a gusto e identificado con los dos planes ya que, según los encuestado, el plan de desarrollo de “Calidad de vida”, empezó a fortalecer las JAC y el plan de desarrollo “Unidos podemos más” ha continuado reforzando estos procesos. También manifestaron que los dos planes han continuado con el apoyo a las administraciones locales.

8. Desarrollo objetivos

8.1 Capítulo 1 “Análisis del Diagnóstico Cualitativo”.

La realización del diagnóstico no es un acto menor, llevar a cabo el análisis cualitativo de los Planes de Desarrollo “Calidad de Vida” y “Unidos Podemos Más”, respectivamente, fue una tarea fundamental para tener claridad de lo plasmado allí, y de la percepción de las comunidades que intervinieron en su construcción.

Su propósito no fue otro que de comprender en cuál de estos dos participó más masivamente la comunidad de cada municipio, y específicamente en los 15 entes territoriales en los que se realizó el trabajo de campo. A su vez identificar cómo sus peticiones e inquietudes dieron origen a la construcción de los documentos finales citados.

Para obtener un análisis serio del problema de investigación fue necesario levantar el diagnóstico, sin él hubiese sido imposible ya que a partir de este se estructuraron las bases de nuestra investigación.

De lo encontrado en el diagnóstico nos permitimos realizar la matriz DOFA que se podrá visualizar a continuación y en donde se encuentra consignado un resumen de este:

Cuadro No. 5 Análisis DOFA – Resultados del Diagnóstico

ANÁLISIS DOFA	DEBILIDADES	FORTALEZAS
	Bajo Nivel de escolaridad en los integrantes de las JAC	Mecanismos utilizados para la recopilación de la información para la construcción del plan de desarrollo.
	Falta de oportunidad en generar alternativas diferentes en los planes de desarrollo.	Nivel de disposición para trabajar de manera planificada y colectiva da mayor participación a la comunidad.
	Falta de apoyo por parte del Gobierno Nacional – Intereses Distintos de cada JAC	Creación del IDACO (Instituto Departamental de Acción Comunal)
OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS (DO)	ESTRATEGIAS (FO)
Percepción de la comunidad sobre las JAC	D1-O1: Capacitación Constante a los miembros de las JAC. D2-O2= Implementación de Proyectos entre las dos partes. D3 - O3= Gestionar recursos con proyectos formulados por la JAC a través de la participación en convocatorias no solo Públicas sino privadas.	F1- O1= Convocatorias, Mesas de trabajo. F2-O2: Relaciones Públicas efectivas entre JAC y políticos. F3- O3: Generar nuevos espacios de acercamiento, trabajo o articulación entre los integrantes de la JAC y el IDACO.
Alianzas políticas		
Gestión de Recursos		
AMENAZAS	ESTRATEGIAS (DA)	ESTRATEGIAS (FA)
Factores Políticos	D1-A1: Establecer convenios con Instituciones de formación técnica y profesional para mejorar los perfiles de los integrantes de las JAC. D2-A2: Desarrollar actividades que permitan la participación activa de los miembros de la comunidad. D3-A3: Gestionar con entidades públicas, privadas, fundaciones, I.E, y comunidad un mejoramiento locativo y logístico para los espacios de trabajo de la JAC.	F1-A1= Presentación de propuestas en épocas electorales. F2-A2= Fortalecer la capacidad de trabajar de manera planificada y colectiva para disminuir la influencia que pueda ejercer actores políticos externos con intereses particulares. F3-A3= Creación de comités internos entre las dos partes para generar hechos concretos por cambios administrativos.
Conflictos Internos de las JAC - Intereses Distintos de cada JAC		
Cambios de Administración		

Fuente: Elaboración propia

Es por ello que el plan de desarrollo de una entidad territorial, llámese municipio, departamento, o cualquiera otra, no puede ser simplemente un paquete un conjunto de documentos que se elaboran y se dejan archivados para nunca consulta únicamente o peor aún para decorar las instalaciones. Un Plan de Desarrollo en esencia debe ser ante un documento cuya integralidad evoque las necesidades de la entidad territorial y en consecuencia las soluciones que su administración implementará para satisfacerlas. Por ende se debe estudiar y evaluar su cumplimiento por lo menos cada cuatro meses en diferentes escenarios de dialogo y discusión, por eso el cumplimiento de sus ejes estructurantes depende tanto de las comunidades como de los gobiernos, por el ejemplo, están las organizaciones estudiando formas de fortalecimiento de la familia, de la comunidad, del ambiente, de la seguridad alimentaria, de la transparencia y de la formación comunitaria.

Es imposible concebir el desarrollo de una comunidad, de un pueblo y de una nación si no es a partir de su propia organización, pues el desarrollo implica actitudes y comportamientos de los individuos, comunidades y pueblos, por lo que este no puede llegar de actores externos sino que solamente es posible a partir de la actitud proactiva de los individuos y comunidades.

Pareciera que las organizaciones comunales ya no cobran importancia ente la actualidad y la modernidad, pareciera que ya no son necesarias para el desarrollo de los pueblos. Sin embargo ello deja de cobrar importancia cuando porque estas son absolutamente necesarias, al contrario de lo que divulgan algunas personas en el sentido de que las organizaciones sociales o comunitarias están llamadas a desaparecer.

En el caso de las organizaciones comunales del Departamento de Cundinamarca, asisten a una crisis, como en otras regiones del territorio nacional, que puede ser identificada como crisis de objetivos claros, concretos y posibles de realizar. Este momento de crisis debe servir para reflexiones de fondo y avanzar hacia un nuevo estadio de mayor conciencia y responsabilidad, pues de las crisis o se desaparece o se da un salto de calidad.

La principal estrategia para cualificar las organizaciones y actividades no es otra que la construcción de conocimiento colectivo o en comunidad, que es el único que determina avances firmes de la democracia y del desarrollo socioeconómico.

En estas sociedades tan deformadas por los intereses individuales y particulares, la tendencia general es evaluar los planes, programas y proyectos por las posibilidades del beneficio individual y particular, sin embargo hoy los graves problemas ambientales, alimentarios y de convivencia que son básicos, solamente pueden tener soluciones colectivas. Resolviendo estas necesidades mínimas vitales en comunidad, también se resuelve el mínimo de cada persona y familia como es la supervivencia. Este es un nivel de comprensión que se debe lograr en nuestras sociedades.

Es cierto que paralelamente con las acciones colectivas a corto, mediano y largo plazo para resolver los problemas vitales de convivencia y supervivencia, cada persona tiene pleno derecho a sus aspiraciones individuales, generalmente relacionadas con su crecimiento personal, o su

enriquecimiento económico, lo que es legítimo, lo importante es que no se abandone lo colectivo que es fundamental.

Las organizaciones ciudadanas, comunales, estudiantiles, profesionales, campesinas, indígenas, afros, deben analizar lo respectivo con los planes de desarrollo con base en cada sector, comuna, corregimiento y municipio, este debe ser un propósito fundamental si queremos ejercer desde la ciudadanía incidencia real en las futuras decisiones de poder.

Este plan se convertirá luego en el plan de desarrollo en el ejercicio del gobierno. Solamente en la medida en que las organizaciones tengan la capacidad y grandeza de imponer este tipo de condiciones a los candidatos antes de elegirlos lograremos resolver nuestras incertidumbres y debilidades y convertirse en verdaderos constructores de futuro colectivo haciendo de los gobiernos locales y regionales y luego nacionales lo que la gente de bien queremos que sean por el presente y el futuro de las comunidades y de las nuevas generaciones, es el camino a partir de los derechos constitucionales, la organización, la planeación colectiva, el ejercicio colectivo de nuestros derechos democráticos y el estudio en comunidad son el camino.

Hay que recordar que la Ley 1551 del año 2012, en su artículo 29 numeral cuatro establece como deber del municipio “Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo, es decir que un alcalde democrático e inteligente destinará mucho apoyo económico, logístico e institucional para que las comunidades elaboren con autonomía sus propios planes

de desarrollo, por lo que es conveniente hablar en estos términos de Ley con los alcaldes y concejos.

Cuando se dice que las organizaciones le pueden imponer condiciones escritas y ante notario a los candidatos, algunas personas afirman que ya lo han intentado y que los elegidos siguen incumpliendo sus compromisos. En realidad el problema está en que las organizaciones no le han hecho un debido seguimiento al cumplimiento de los compromisos ni ejercido un debido proceso de cumplimiento.

Pues bien esta fue una previsión que tuvo la Constitución Política de 1991, cuando consagró buena cantidad de derechos a las personas y a las organizaciones y también estableció unos mecanismos de protección de esos derechos para acudir a la justicia cuando algún funcionario no cumple la Ley o cuando no cumplen sus compromisos. Estos mecanismos de protección ciudadana y comunitaria están entre los artículos 82 al 94 de la Constitución.

Para el caso de los compromisos de los candidatos el mecanismo más expedito es la acción de cumplimiento establecida en el Artículo 87 de la Constitución para cuya aplicación se debe seguir un debido proceso.

La participación de la ciudadanía en la planificación constituye un tema de gran interés y complejidad y se refiere al conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva la comunidad en los procesos de toma de decisión.

La comunidad desempeña un papel importante en relación con el Estado y el mercado. Además, su participación activa y directa en los procesos de decisión puede interferir en la supuesta autonomía técnico-científica de los planificadores, poniendo en discusión el papel del experto en el proceso de planificación y gestión de un territorio; por lo tanto su participación en la toma de decisión puede considerarse, dependiendo del contexto, como un elemento dinamizador o amenazador de las normales prácticas urbanísticas o de ordenamiento territorial.

El concepto de "comunidad" y sus modalidades de expresión en la vida política, constituyen un aspecto problemático cuyas interpretaciones generan a menudo confusión y aproximaciones superficiales a la planificación participativa.

La naturaleza de la comunidad y sus formas de participación han venido evolucionando desde la década de los años 1960. Sin embargo, coexisten viejos y nuevos enfoques, concepciones contradictorias de la sociedad y de la participación que a menudo generan desconfianza y sospecha entre los planificadores y gestores.

Desde los años 1980 la comunidad no se expresa únicamente a través del asociacionismo y se manifiesta cada vez más de forma múltiple y heterogénea, inconstante y con alcances no necesariamente locales. Se configura en términos informales y se organiza en estructuras efímeras o en rápida transformación.

Se relaciona directamente con los problemas concretos que reivindica y, cada vez más, se excluye de forma voluntaria de las formas tradicionales de consulta. En situaciones sociales de pluralismo y multiculturalidad la mediación intercultural impulsa nuevas formas de

comunicación y diálogo entre ciudadanos y expertos. Se estimula la innovación de las formas tradicionales de hacer política y de legitimar un plan así como se crean nuevos desafíos para la participación ciudadana en el pluralismo.

A través de este escrito se pretende mostrar la importancia y los alcances de los argumentos relacionados con la participación, vislumbrando en términos generales el vasto panorama de la planificación comunitaria. En una primera aproximación se considera la planificación comunitaria como aquel conjunto de prácticas que involucran la participación ciudadana en la planificación urbana y territorial.

Esta categoría es bastante heterogénea aunque, sin embargo, es posible agrupar las investigaciones referidas en dos grupos. El primero, se refiere a las relaciones que se establecen entre el nivel macro y el nivel micro de gobierno y, el segundo, a la formulación y la puesta en marcha de las políticas sectoriales.

En el primer caso, se asume que las microexperiencias de las comunidades de base son necesarias para el diseño de macro políticas. Este argumento está todavía poco desarrollado y las microexperiencias se utilizan únicamente para extraer información. En este sentido, el tema del acceso a la información, el rigor y la relevancia de la misma constituyen argumentos de gran interés.

En algunos estudios, se hace hincapié en los aspectos relacionados con ganar poder por parte de las comunidades de base más que con la mera obtención de la información.

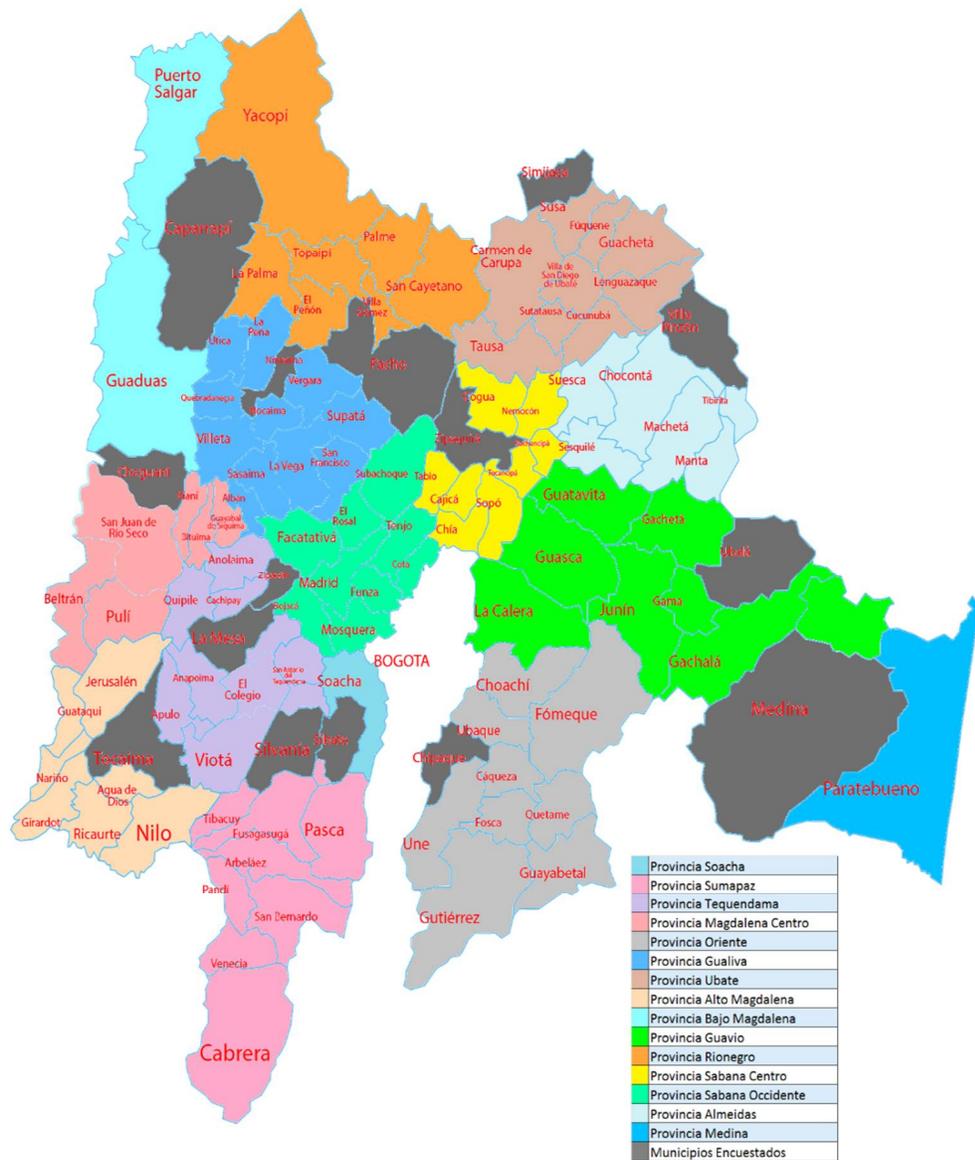
Hay que señalar el abismo que existe entre la población rica y la pobre en el acceso a las tecnologías; un grave obstáculo y un elemento de disparidad particularmente sentido en los contextos en los cuales la vida política.

El segundo grupo trata los problemas relacionados con la formulación y la puesta en marcha de las políticas.

En este sentido se busca distinguir las coaliciones que se limitan a simples acuerdos verbales de las coaliciones realmente estratégicas, así como los actores claves y los intereses particulares que transforman los discursos en estrategias de acción.

A continuación presentamos el mapa del Departamento de Cundinamarca. Así las cosas, los 116 municipios divididos en provincias corresponden a la totalidad de los municipios del Departamento; y los municipios punteados en color gris son los quince (15) municipios en los cuales se aplicaron las encuestas.

Mapa No. 1 Representación de los Municipios donde se aplicó el instrumento de investigación, Departamento de Cundinamarca, 2017.



Fuente: Instituto Nacional Agustín Codazzi – Modificado por Autores.

8.2 Capítulo 2 “Mecanismos que conllevan a la toma de decisiones”.

Es importante señalar que el fin de este capítulo es auscultar sobre aquellos aspectos internos de las organizaciones comunales. Vale la pena destacar en este punto el inmenso trabajo de las organizaciones comunales como gestoras de los procesos de capacitación, emprendimiento y trabajo en equipo. Son miles las juntas de acción comunal dentro del territorio del departamento de Cundinamarca, podría decirse que una por barrio o vereda. Cada una de estas se encuentra conformada por personas a los que se les denomina como dignatarios, ellos componen su junta directiva, los equipos o comités de trabajo y el órgano de control al interior de cada organización. Basta decir también, que las organizaciones comunales las hay en cuatro niveles jerárquicos, dentro de las cuales en el lugar primigenio se encuentran las juntas de acción comunal.

Sucintamente es conveniente decir que las juntas directivas que componen cada organización comunal, se encarga de los temas administrativos de la misma, así como de su representación legal, política y social tanto ante los entes del estado como ante las organizaciones comunales del nivel superior. Igualmente pertenecen allí los encargados de la tesorería de cada organización así como quien se encarga de la revisoría fiscal interna que compone cada organización.

De otro modo, se encuentran los comités de trabajo, estos liderados por una cabeza, pero conformados por la gran masa de asociados a la precitada organización. Estos se encargan de trabajar en campos específicos tales como la juventud, el deporte, la tercera edad, el emprendimiento, entre otros. A continuación veremos gráficamente la representación jerárquica de las organizaciones comunales.

Flujograma No. 2 Representación niveles jerárquicos de las Organización Comunales.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, por lo general en cada municipio del departamento de Cundinamarca, el proceso de fortalecimiento y gestión de las juntas de acción comunal se concentra desde la Secretaria de Gobierno o la dependencia que se asimile a esta. Es precisamente a través de la precitada dependencia como se trata de hacer efectiva la aplicación de la Ley 753 de 2002.

Por lo general, hay un área de atención para la acción comunal en temas de inspección, control y vigilancia, pero también para lo que tiene que ver con la gestión y el apoyo a diferentes procesos y dinámicas sociales de los organismos comunales.

En municipios pequeños y medianos, normalmente la Secretaría de Gobierno es la responsable del tema. A su interior existen subsecretarías, o grupos de trabajo que se encargan de atender la problemática comunal y de interactuar con los organismos comunales, haciendo posible la participación ciudadana, comunitaria y el control social.

También existen oficinas de desarrollo comunitario o direcciones de cultura ciudadana que atienden el tema. La atención que se les da a las juntas parece ser desigual en algunos aspectos, pues mientras que en municipios especiales y ciudades principales los recursos asignados son significativos, en otros municipios la situación tiene limitaciones.

Sin embargo en lo que concierne a nivel departamental existe un órgano denominado Instituto Departamental de Acción Comunal IDACO, el cual es de naturaleza pública, hace parte de la estructura de la Gobernación de Cundinamarca y se encarga de la inspección control y vigilancia de las organizaciones comunales, así como también de su fortalecimiento en infraestructura y capacitación.

Particularmente al interior del Departamento de Cundinamarca se observa en las visitas de campo para esta investigación, en los municipios pequeños. Estos no tienen forma de realizar eventos para las juntas de acción comunal o formas para mantener la información organizada, pues no cuentan con los recursos tecnológicos para mantener la labor de control, inspección y vigilancia.

En cambio, por lo general, en municipios más fuertes económicamente y de mayor extensión es posible de dedicar gran parte de sus recursos a esta misma labor.

Dentro de los otros antecedentes de política se encuentra que para la acción comunal existen recursos que contribuyen al financiamiento de procesos para incentivar la participación y la formación de los comunales.

Desde la regulación de las juntas de acción comunal por medio de la Ley 19 de 1958, éstas se han constituido como la organización ciudadana más numerosa y con mayor cobertura geográfica del país. Ninguna otra organización, ni siquiera del estado es tan grande como las organizaciones comunales.

Ahora bien en el contexto de la discusión actual sobre el desarrollo, contrario a la idea relacionada con que el Estado es el único encargado de promover el surgimiento de condiciones de bienestar colectivo en las sociedades, cada vez tiene más fuerza la tesis según la cual dicho propósito es una tarea colectiva que requiere de la concurrencia de todos los actores de la sociedad y que, en este marco, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a cumplir un rol determinante.

(Ureta & Barrios & Duarte & Castillo, 2004) Afirman que la

“Sostenibilidad es un término que comenzó a considerarse desde la conferencia sobre los aspectos ecológicos del desarrollo industrial, llevada a cabo en Washington en 1968. Es hasta 1987 cuando el informe de la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo conocido habitualmente como

Informe Brundland, acuña el término desarrollo sostenible. El término adquiere una mayor importancia después de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992. En ésta se detallan más características que el desarrollo sostenible debe tener, además de introducir nuevos actores que habían permanecido hasta ese momento al margen de los problemas ambientales globales, entre los cuales destacan el empresariado” (p.10).

Este concepto es muy conveniente en lo que se relaciona con las juntas de acción comunal, su esencia se funda en lo sostenible de deben hacer de su comunidad. Una comunidad tranquila, con buena calidad de vida, calles y andenes limpios, parques en condiciones de utilización, zonas de recreación y esparcimiento, son tan solo algunas de las características de la sostenibilidad.

En efecto, resultado de las transformaciones que han experimentado las sociedades del mundo en los últimos cincuenta años, dinamizadas principalmente por la internacionalización de las economías, la redefinición de la idea de lo público más allá del ámbito de lo estatal, y, el reconocimiento de la noción de lo local como uno de los espacios más apropiados para afrontar los desafíos que supone la generación de condiciones de desarrollo; se trata de un escenario en el que las formas tradicionales de gobernar han dado paso a una situación caracterizada por mayores grados de participación de una variedad compleja de actores sociales y privados, en la formulación, implementación, evaluación y control de políticas públicas, así como en la definición de los horizontes de futuro hacia los cuales quieren transitar las distintas sociedades.

Ahora bien, estos cambios en los paradigmas y prácticas para impulsar el desarrollo, que sirven como punto de referencia desde el cual se plantea el fortalecimiento de las juntas de acción comunal. Aquí se encuentran fundamentos en que el logro del bienestar colectivo deriva de un proceso de creación, ampliación y fortalecimiento de las capacidades necesarias para que las personas, sus organizaciones e instituciones puedan elegir su destino en el marco del tipo de vida que valoran como deseable y que éste requiere de espacios amplios e incluyentes apropiados para la construcción de aproximaciones novedosas de intervención que reconozcan a las organizaciones de la sociedad civil como actores claves en la estructuración de las políticas públicas.

Dicho de otro modo, lo que se propone hace referencia a que uno de los requisitos clave para cualificar la generación de caminos promisorios hacía el desarrollo de las comunidades se resume en la promoción, mejoramiento o consolidación de las capacidades de cada uno de los actores involucrados para clarificar sus intereses, situar sus demandas en espacios deliberativos y, a partir de ellos, dar forma a miradas de conjunto de la realidad que rescaten el consenso, reconozcan el disenso, posibiliten el diseño de apuestas colectivas de futuro y, permitan la construcción de acciones concretas de intervención en donde se clarifiquen los roles, responsabilidades y complementariedades de cada uno de los actores para llevar a cabo estos esfuerzos.

Es evidente que con el paso del tiempo las personas quieren estar más cerca de los centros de decisiones gubernamentales, ya no es suficiente con buscar que otra persona los represente sino que ellos mismos participen de distintas maneras para que sus opiniones sean determinantes en la toma de decisiones de las entidades territoriales y gubernamentales. (Quintana, 2010) afirma

“Principio de Participación Comunitaria”. Los afectados por labores gubernamentales desean ser partícipes de las decisiones en algún grado, y a veces en las realizaciones que ellas mismas provocan. El accionar gubernamental debería estar sometido al libre escrutinio de la comunidad. Esto permite que instituciones privadas como Universidades, Centro de Estudios, agrupaciones de distinto tipo pudieran informar a la comunidad o grupo de ella de los temas de su interés”. (P. 18).

Por estas razones el Estado Colombiano debe promover escenarios de participación a través de los cuales las decisiones de gran importancia no solo estén a la postre de unos pocos sino de las grandes mayorías, sin dejar a un lado por supuesto las normas de tipo constitucional y legal.

8.3 Capítulo 3 “Factores que no permiten una real participación de las JAC”.

(Yevenes, 2010) afirma “Todo organismo, sea público o privado, requiere de credibilidad, la capacidad de generar confianza, la cual solo será posible en la medida de que se dé a conocer la verdad sobre los programas desarrollados y sus resultados, para analizar el índice de efectividad en la gestión de las medidas implementadas, en que siendo los resultados positivos, darán mayor fortaleza al servicio para atender nuevos y cambiantes desafíos. La confianza se logra en la medida que la organización mantiene su capacidad de dar respuesta a los cambios del medio, que en la gestión pública consiste en las nuevas necesidades que surgen en la comunidad, las cuales requieren ser satisfechas de manera regular y continua” (p. 48).

En razón a ello las juntas de acción comunal en su deber ser deben estar plenamente organizadas, deben tener una visión, misión y objetivos totalmente claros y con posibilidades de hacerlos efectivos.

Aspectos Generales

Se ha identificado como problema central el hecho de que los organismos de acción comunal afrontan dificultades en dos frentes: de fortalecimiento interno y la falta de coordinación de la oferta institucional a la que aquellos pueden acceder.

La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales.

Las Juntas de Acción Comunal tienen dificultades que no están debidamente canalizadas por parte del Estado. Este eje problemático trata acerca de las dificultades que encuentra la acción comunal al relacionarse con el Estado. Si bien, la Junta de Acción Comunal presenta dificultades en su organización interna, sus relaciones con los entes estatales se ven condicionadas a negociaciones interpersonales o a la consecución individual de prerrogativas en negociaciones de carácter privado. La búsqueda de autonomía choca con la dependencia económica que tienen del Estado. Las organizaciones comunales y el Estado tienen debilidades en la coordinación de la oferta institucional.

No son suficientes los mecanismos de gestión y apoyo para desarrollar óptimamente las iniciativas sectoriales e intersectoriales de los comunales, su fomento y realización. A continuación se presenta un desglose sectorial de los temas en los cuales, a pesar de las dificultades encontradas, se reconoce la voluntad y las oportunidades que brinda el aparato estatal para atender la problemática de los organismos comunales en las diversas temáticas.

La debilidad en la estructura comunal que se refleja en el bajo reconocimiento y falta de visibilidad de la organización es el segundo eje problemático refleja las dificultades internas de la organización que afectan de manera significativa su democracia interna y mecanismos de participación, lo que afecta su estabilidad y en algunos casos su legitimidad. Los comunales identifican que sus organizaciones adolecen de procesos y técnicas para la administración de sus organizaciones, su gestión e interrelación.

Así mismo Los comunales en el ejercicio de la aplicación de las encuestas para la investigación del presente escrito han identificado que en su estructura organizativa se refleja una alta carga burocrática que hace compleja su funcionalidad para la toma de decisiones y la interrelación con las instituciones. En general hay debilidades y no cuentan con herramientas de planificación, administración y fortalecimiento para sus organizaciones.

También Los comunales manifiestan que el constante cambio de dignatarios, los deficientes empalmes entre directivas y la falta de memorias de la organización, las deficiencias administrativas, los frecuentes problemas en el manejo de la información, los recursos y el patrimonio y otros aspectos organizativos, explican en buena parte la visión escéptica, fría y hasta de apatía que la ciudadanía tiene acerca de ellos y que afecta a toda la organización.

La falta de articulación y mecanismos de comunicación entre los organismos comunales y las organizaciones de la cooperación internacional, así como con las empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta que presentan una oferta institucional en programas de fortalecimiento a organizaciones sociales de base y comunidades en donde trabajan, es una de las problemáticas más fuertes, pues los comunales reclaman que estos recursos que podrían ser valiosos para su organización están siendo desaprovechados.

Las Juntas de Acción Comunal no se encuentran fortalecidas para desarrollar iniciativas empresariales y productivas. De esta manera las organizaciones comunales desempeñan un rol como organizaciones cívicas, autónomas e independientes que, en consecuencia deben expresar sus intereses y posiciones de la sociedad civil en la esfera de lo público ante organizaciones estatales y no estatales. Este rol confronta en su práctica confusiones y dificultades, sobre todo en el tema de su gestión para el sostenimiento económico.

La sostenibilidad de las Juntas de Acción Comunal es un factor que las afecta de forma generalizada en el funcionamiento, la gestión misional y su crecimiento como organizaciones de la sociedad civil. Así mismo se presentan deficiencias en el fortalecimiento de las comisiones empresariales y de la mutual comunal, proyectos relativamente nuevos y que hacen parte fundamental de su forma de financiación interna. Esto incluye el componente del ahorro para servicios fundamentales.

Las Juntas de Acción Comunal, con su larga trayectoria así como con su extensa presencia, constituyen una inmensa posibilidad para fomentar el emprendimiento comunal por medio de la gestión de las comisiones empresariales y ejecutando los proyectos productivos rentables y las empresas comunales.

El emprendimiento comunal encuentra un referente importante en el Decreto 300 de 1987 y posteriormente en la Ley 743 de 2002. Dicha ley, en su artículo 4º, establece los fundamentos del desarrollo de la comunidad incorporando entre otros aspectos: “promover la construcción de organizaciones de base y empresas comunitarias”.

Igualmente, la Ley 743 en el literal h del artículo 27 establece las comisiones empresariales y el artículo 70 dispone que “los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad” Las formas de realizar emprendimiento comunal solidario son diversas.

Unas son promovidas directamente por la juntas directivas de la JAC, otras desde las comisiones empresariales o constituyendo empresas independientes y también asociándose con otros entes comunales, solidarios o privados para generar proyectos o empresas.

Así mismo, las comisiones empresariales que constituyen herramientas adecuadas para que la JAC concrete la iniciativa de emprendimiento y de construcción de alternativas propias en el régimen de economía solidaria.

Bajo nivel educativo

Por regla general los dignatarios de las JAC en el departamento de Cundinamarca pertenecen a estratos 0, 1 y 2, para ser miembro no deben tener un mínimo de estudios solo ser afiliados, es decir, los que pertenecen a la junta o al territorio en razón de su domicilio o de su actividad comercial, que sean mayores de 14 años de edad.

Dado que la mayoría de las JAC del departamento de Cundinamarca se encuentran en zona rural no tienen los dignatarios las posibilidades suficientes para acceder a la educación superior, esto dificulta en consecuencia que el desarrollo de las actividades la interior de las organizaciones comunales sea poco técnico y mayoritariamente empírico.

Los recursos destinados al IDACO se utilizan mayoritariamente para los gastos de naturaleza administrativa de la entidad y para los proyectos de infraestructura de las comunidades; minoritariamente se destinan para capacitar a los dignatarios.

Centralismo Funcional

Las funciones del IDACO se centran principalmente en la inspección, control y vigilancia de las junta de acción comunal y en un rango menor al fortalecimiento de las organizaciones comunales.

No remuneración a los dignatarios

Los dignatarios no perciben ningún tipo de emolumento del estado por lo tanto el ejercicio de su actividad es netamente voluntario y gratuito.

Su actividad como dignatarios es objeto de control fiscal, disciplinario y penal

La Gobernación de Cundinamarca a través de cualquiera de sus entidades, incluyendo el IDACO, así como los municipios como entidades territoriales independientes pueden suscribir con las juntas de acción comunal convenios solidarios para la ejecución de obras civiles. Dineros que administra directamente cada junta de acción comunal y por lo cual sus dignatarios pueden ser es objeto de control fiscal, disciplinario y penal, figura poco atractiva para los dignatarios.

9. Conclusiones

El diagnóstico evidenció que la participación de las Juntas de Acción Comunal en la Gobernación de Cundinamarca con el plan de desarrollo “Cundinamarca, Calidad de vida” 2012 y “Unidos podemos más” 2016, demostró que este último contó con una mayor participación de las juntas de acción comunal; ya que en la construcción del Plan de desarrollo Unidos podemos más 2016, recopiló de distintas formas la información necesaria para la formulación de su plan de desarrollo y en consecuencia le otorgo la posibilidad a los dignatarios de las juntas de acción comunal de participar masivamente para ello, es importante destacar los mecanismos utilizados por la administración entre ellos encontramos las mesas provinciales donde recogía las propuestas de las juntas de acción comunal y de los habitantes cundinamarqueses para ser tenidas en cuenta en dicha construcción.

Así mismo lleva el secretario de cada dependencia quien daba a conocer las propuestas que quería proponer la administración, la app creada llamada “Cundiapp” donde se podía realizar participación en línea y diferentes tipos de publicidad como el carro valla, llamadas telefónicas y mensajes de texto. Esto hizo que se consolidara el plan de desarrollo de manera participativa y que a la hora de plasmar la información haya sido tenida en cuenta muchas cosas que solicito la comunidad. Así como la aprobación de muchas otras que ofrecía la administración para esta construcción que para muchos líderes fue un acierto a la hora de la construcción.

Dentro de los diversos mecanismos de organización, de la planificación y de las decisiones con las Juntas de Acción Comunal entre los municipios y departamentos debemos empezar diciendo que la organización de **Juntas de Acción Comunal** se integran por votación de las comunidades y se

eligen los dignatarios de cada una de ellas, luego la **asociación de las juntas** integrada por las JAC de cada municipio, luego la **federación de acción comunal** integrada por las 116 asociaciones de juntas, es decir una por municipio y finalmente **la confederación comunal nacional** integrada por asociaciones de juntas, es decir Cundinamarca podrá tener representación en ella.

Se evidencia que en relación con el perfil del Gobernante – Gerente, no se encuentran dadas las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las competencias de los profesionales de las diferentes disciplinas para el diseño y la gestión eficiente de planes y programas sociales innovadores que respondan efectivamente a las necesidades de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades a partir de la toma de decisiones.

En cuanto a la planificación y las decisiones de las JAC (Juntas de acción comunal) se debe decir que estas se crean con el fin de organizar programas que accedan a mejorar las condiciones de un sector y promuevan el sentido de pertenencia en el individuo frente a la comunidad, así como la de velar por el bienestar de su comunidad en áreas de la salud, educación, seguridad, vías, impulsar programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo.

En cuanto a las decisiones de las JAC el gobierno propuso para el caso de Cundinamarca (IDACO) “El Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, genera y promueve el fomento de acciones participativas oportunas teniendo como soporte la formulación de proyectos sostenibles, sociales, de infraestructura, culturales y ambientales de manera planificada. Los cuales se encaminan al desarrollo y felicidad de los cundinamarqueses buscando el fortalecimiento de los

organismos comunales como espacios de participación ciudadana”. (Gobernación de Cundinamarca, 2017). Por medio de este las JAC generan las principales necesidades de las comunidades y este quien hace el puente entre el gobierno departamental para la toma de decisiones.

Dentro de los principales factores que no permiten una real participación de las Juntas de Acción Comunal en la toma de decisiones a nivel municipal y departamental podemos decir que se evidencia que no obtienen el apoyo necesario por parte del Gobierno Nacional. Adicionalmente las juntas de acción comunal son aprovechadas indiscriminadamente en época electoral por el fenómeno político.

A su vez observamos que el nivel de escolaridad de los dignatarios es bajo, y la capacitación por parte de los municipios y de la Gobernación de Cundinamarca no llega a la totalidad de las juntas de acción comunal, por ende juega un papel muy importante a la hora de intervenir ante el escenario de decisiones del nivel Departamental.

En lo que tiene que ver con los recursos de tipo económico con los cuales las juntas de acción comunal deben mantener en pie, cabe decirse que estas organizaciones deben ser autosuficientes. Al ser organizaciones privadas no reciben una asignación de presupuesto, como si lo reciben las entidades del estado colombiano una vez por año. Ante ello estas organizaciones comunales por regla general no cuentan con un ingreso de recursos que alcancen para suplir sus gastos y aún más para generar inversión al interior de sus comunidades.

Debe decirse también que la participación de las comunidades es importante no solo en el ámbito micro, es decir en lo que se refiere al departamento de Cundinamarca, sino que desde el ámbito macro, es decir en lo que se refiere a otros estados, internacionalmente hablando, la participación de las comunidades debe ser en efecto un aspecto importante toda vez que cuando la comunidad participa en la toma de una decisión, la legitima. Sin embargo, la oportunidad de participar depende del sistema de gobierno del respectivo estado, al igual que de los intereses políticos y económicos de estos.

Finalmente, también debe manifestarse que si bien la participación de las comunidades es importante para la toma de decisiones; cada comunidad así como tiene intereses similares, también tiene intereses con diferencias abismales, lo que dificulta en concreto que el proceso de toma de decisiones sea fácil, por el contrario, se convierte en un ejercicio complejo porque no solamente deben tenerse en cuenta aspectos técnicos sino también aspectos de tipo político e intereses personales.

10. Recomendaciones

- a. Plantear e implementar políticas de apoyo institucional efectivas a las Juntas de acción comunal del Departamento de Cundinamarca para el fortalecimiento de la participación en materia comunal. Estas políticas de apoyo institucional deben ser integrales, es decir, deben contar con un programa de capacitación a las juntas de acción comunal, pero además de

ello se deben implementar mecanismos que permitan que las ideas, problemas y soluciones a estos sean proporcionadas en parte por las mismas organizaciones comunales, y finalmente sean valoradas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones.

- b. Implementar por parte del Gobernante – Gerente el modelo gerencial denominado “Justo a Tiempo” en lo que tiene que ver con la toma de decisiones que deben involucrar a las comunidades, esto con el fin de que la administración de esas decisiones y sus productos sean evaluadas continuamente convirtiéndose en una herramienta de mucha ayuda ya que su filosofía se encuentra orientada al mejoramiento continuo, a través de la eficiencia en cada una de los elementos que constituyen el sistema de cualquier organización.
- c. Implementar al interior de las Juntas de Acción Comunal un modelo gerencial que permita que estas como organizaciones de carácter privado que son, basen su funcionamiento administrativo bajo los lineamientos de la gerencia a partir de la concientización que el Presidente de una organización comunal también es un gerente.
- d. Generar una estrategia orientada a la generación de recursos económicos por parte de las juntas de acción comunal, como organismos de carácter privados que son, legalmente hablando. En esencia el Estado Colombiano debe destinar recursos importantes no solo para la inspección, vigilancia y control de las organizaciones comunales, sino para generar infraestructura tanto física como de desarrollo intelectual en las organizaciones y en las comunidades a las que estas representan. Sin embargo los recursos del estado nunca serán

suficientes. Es allí en donde el sector privado a través de pequeñas, medianas y grandes empresas se deben vincular a las organizaciones comunales y a partir de ello generar desarrollo en su interior. Ello desde luego contribuiría en el fortalecimiento de las organizaciones y a su vez en la toma de decisiones.

- e. Las organizaciones comunales no solamente se deben considerar como sujetos de relevancia únicamente en el momento de lograr resultados de tipo electoral, sino que debe aprovecharse su historia, su estructura organizacional, su infraestructura, su conocimiento y experiencia para la toma de decisiones efectivas y eficientes de los diferentes gobiernos, atendiendo a que su participación permitiría ahorro de tiempo, recursos económicos e implementación de proyectos de mayor y mejor impacto.

- f. Es fundamental que los gobernantes de los diferentes entes territoriales y de las entidades del estado se comprometan con la generación y puesta en marcha de un modelo de Gerencia Social que permita optimizar eficiente y efectivamente la calidad de vida de la población, la democratización sociopolítica, la justicia social y la equidad, dentro de una perspectiva de sostenibilidad en el marco de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

11. Bibliografía

Alcaldía de Bogotá, D.C. (18 de noviembre 18 de 1958). Sobre reforma administrativa. [Ley 19 de 1958] / Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

Congreso de Colombia. (5 de junio de 2002). Por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. [Ley 743 de 2002] / Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de junio de 2001) Sentencia C – 580/2001 Expediente O.P.

047. [MP Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. (27 de febrero de 2013) Sentencia C-100/2013, Expediente D-9219. [MP

Mauricio González Cuervo]

Cruz Vargas, Á. (2012). *Plan de desarrollo departamental, Cundinamarca – Calidad de vida.*

Recuperado de http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/730b8137-9236-495e-80fd-36b4500d21ff/plan_departamental_de_desarrollo_2012-2016-aprobado.pdf?MOD=AJPERES

DNP - Departamento Nacional de Planeación, (2008 – 2011). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 –*

2011. Recuperado de <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/de74d1f1-b529-4fc4->

[8858949dd61b0f15/1.+Cartilla+DNP+para+formulaci%C3%B3n+del+Plan+de+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES](http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/de74d1f1-b529-4fc4-8858949dd61b0f15/1.+Cartilla+DNP+para+formulaci%C3%B3n+del+Plan+de+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES)

Ministerio del Interior, (2015). *Abc Comunal.* Recuperado de

<http://participacion.mininterior.gov.co/comunal/abc-comunal>

Ministerio del Interior, (s.f.). *Organizaciones de Acción comunal (OAC).* Recuperado de

<http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>

Presidente de la República de Colombia. (20 de agosto de 2003). Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. [Decreto 2350 de 2003] / Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9583>

Presidente de la República de Colombia. (28 de marzo de 2008). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002. [Decreto 890 de 2008] / Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=29343>

Presidente de la República de Colombia. (8 de agosto de 1979). Con las modificaciones de los Decretos 2726 de 1980 y 300 de 1987. [Decreto 1930 de 1979] / Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=1526>

Presidente de la República de Colombia. (5 de septiembre de 1996). Por el cual se organiza y estimula la Integración Popular, con la participación del pueblo, el Gobierno y las entidades privadas. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1763436>

Presidente de la República de Colombia. Por el cual se crea la Dirección general de integración y desarrollo de la comunidad, DIGIDEC, se crea el Fondo Comunal y el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

Presidente de la República de Colombia. Por el cual se señala la forma básica de organización y funcionamiento de las juntas.

Redacción de El País. (5 de abril de 2016). 16 preguntas para entender cómo funcionan las Juntas de Acción Comunal. *El País*. Recuperado de

<http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/16-preguntas-para-entender-como-funcionan-juntas-accion-comunal>

Rey Ángel, J. E. (2016). *Plan de desarrollo departamental, Cundinamarca – Unidos Podemos más*. Recuperado de <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/2a9dd7d1-d693-414a94cd37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES>

Sepúlveda Franco, Á. (S.F). *Las juntas de acción comunal, origen y desarrollo histórico*, (Documento de la Escuela Ciudadana). Recuperado de <http://files.juntalospinos.webnode.es/200000031-d7444d83de/61.pdf>.

Valencia, L. E., (S.F). *Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia. Corporación Viva la Ciudadanía*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0006.pdf>

Gobernacion de Cundinamarca. (02 de Mayo de 2017). *IDACO*. Obtenido de http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/idaco/IdacoDespliegue/asquienessomos_contenidos/c_quienesmisionyvision

Herrero, J. E. (2011). *Gestión Estratégica Organizacional* (pág 22-24). Bogotá: Eco Ediciones.

Quintana, G. T. (2010). La modernización del Estado. En U. M. Cervantes, *TEORÍA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA* (pág. 18). Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung.

Ureta & Barrios & Duarte & Castillo. (2004). El concepto de Desarrollo Sostenible. En *Gerencia Comunitaria* (pág. 10). Parroquia Concepción, Barquisimeto, Estado Lara, Venezuela: CESAP.

Yevenes, C. L. (2010). Transparencia y Probidad en la Gestión Pública. En U. M. Cervantes, *TEORÍA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA* (pág. 48). Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung.

ENCUESTA

OBJETIVO GENERAL: Realizar un análisis del papel que ejecutan los actores sociales de las Juntas De Acción Comunal en la Gobernación de Cundinamarca en un periodo comprendido de los años 2012 y 2016.

NOMBRE: _____

JAC: _____

MUNICIPIO _____ **PROVINCIA:** _____

1. Su participación en el escenario de la construcción de los planes de Desarrollo Calidad de Vida (2012) y Unidos podemos más (2016), se limitó a:
 - a. Aprobar las iniciativas presentadas por la administración.
 - b. Desaprobar las iniciativas presentadas por la administración.
 - c. Proponer nuevas iniciativas o completar lo presentado por la administración.
 - d. Todas las Anteriores
 - e. Ninguna de las Anteriores

2. Si usted considera que no ha jugado el papel de actor social en la toma de decisiones en los planes de desarrollo. ¿Cuál ha sido la razón?

3. ¿Cuáles cree que son los principales factores que no permiten su real participación en la toma de decisiones a nivel departamental?

ESPECIALIZACION EN GERENCIA

4. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que se ocasionan, cuando su participación en la construcción de los planes de desarrollo se limita a la aprobación o desaprobación de estos y no a la oportunidad de formular alternativas diferentes?

5. Su participación en la construcción del Plan de Desarrollo fue a través de:

- a. Voto
- b. Deliberación
- c. Mesas de Trabajo
- d. Actividades culturales
- e. Todas las anteriores
- f. Ninguna de las anteriores

6. ¿Lo que usted y su comunidad aportaron a la construcción del Plan de Desarrollo se vio plasmado en el documento final de este?

- a. Si
- b. No
- c. Parcialmente
- d. Ninguna de las anteriores

7. ¿Con cuál de los dos planes de desarrollo (Calidad de vida- Unidos podemos más) se ven identificados? ¿Porque?
