

# Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local<sup>1</sup>

Ángel Emilio Muñoz Cardona

María Patricia Mayor López

## Autor

Ángel Emilio Muñoz Cardona

Economista de la Universidad de Antioquia. Doctor en filosofía política de la Universidad Pontificia Bolivariana. Post doctor en economía pública de la Vrije Universiteit Amsterdam. Docente de planta de la Escuela Superior de Administración Pública.

angel@esap.gov.co

María Patricia Mayor López

Empresaria del sector de confecciones y textiles. Consultora comercial para Tornoplas, Bucaramanga. Estudiante del sexto semestre de Administración Pública Territorial.

## Palabras clave

Organizaciones comunales, política, clientelismo político, Plan de Desarrollo Comunal, visión.

## Keywords

Community Organizations, Politics, Political Patronage, Community Development Plan, Vision.

## Resumen

La investigación busca saber hasta qué punto las organizaciones comunitarias contribuyen al desarrollo local o si, por el contrario, sirven al fortalecimiento de campañas políticas electorales. La investigación es mixta e inductiva, usa la metodología del Focus Group y se soporta en 63 encuestas y 50 entrevistas a líderes comunales del Municipio de Itagüí. La población total de organizaciones comunitarias N=87, lo que define un tamaño de muestra: n=63, para un nivel de confianza estadística del  $\alpha=90\%$  y un margen de error  $e=5\%$ . El estudio se ha dividido en tres partes. En la primera parte, se hace una caracterización del municipio de Itagüí. En la segunda parte, se muestra la discusión teórica existente: ¿las organizaciones sociales y comunales contribuyen al desarrollo local o solo sirven al clientelismo político? En la tercera parte se exponen los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas con los líderes sociales. Finalmente, el estudio concluye afirmando la existencia de organizaciones comunales clientelizadas y poco formadoras de cultura política, lo que implica capacitar a líderes sociales y Juntas de Acción Comunal (JAC) en valores públicos que sirvan al fortalecimiento de la democracia y a la elaboración de planes de desarrollo con enfoque territorial. Desarrollos comunales que permean el bienestar y el crecimiento económico de la región y de la nación.

## The Role of Community Action Boards of the Municipality of Itagüí in Local Development

### Abstract

This research seeks to establish to which extent community organizations contribute to local development or, if on the contrary, they serve to strengthen electoral campaigns. The research is mixed and inductive, and applies the Focus Group methodology. In addition, it is based on 63 surveys and 50 interviews to community leaders of the Municipality of Itagüí. The size of total community organizations is N=87, which defines a sample size of n=63, for a statistical confidence level of  $\alpha=90\%$  and a margin of error of  $e=5\%$ . The study is divided into three parts. The first part contains a characterization of the municipality of Itagüí. The second part addresses the existing theoretical discussion: Do social and community organizations contribute to local development or only serve political patronage? Lastly, the third part describes the results of the surveys and interviews with community leaders. The study concludes with the confirmation of the existence of patronage community organizations that poorly create political culture. This situation implies training social leaders and Community Action Boards (CAB) in public values that serve to strengthen democracy and the preparing of development plans with a territorial approach. These are community developments that would allow welfare and economic growth in the region and nation.

JEL:O20, H83, R12, R50.

Fecha de recepción: 03-07-16

Fecha de aprobación: 15-06-17

1 El presente trabajo de investigación se inscribe en la línea de economía pública y es parte del grupo de investigación Gobierno, Territorio y Cultura de la Escuela Superior de Administración Pública, catalogado por Colciencias en categoría B.

## Cómo citar este artículo

Muñoz Cardona, A. E. y Mayor López, M. P. (2017). Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 65-82.

## As Juntas de Ação Comunal do município de Itagüí no desenvolvimento local

Resumem:

A pesquisa, procura saber até o que ponto as organizações comunitárias contribuem ao desenvolvimento local ou, pelo contrário, servem ao fortalecimento de campanhas políticas eleitorais. A pesquisa é mista e indutiva, usa a metodologia do Focus Group, suporta-se em 63 inquéritos e 50 entrevistas a líderes comunais do município de Itagüí. A população total de Organizações Comunitárias N=87, o que define um tamanho de mostra, n=63, para um nível de confiança estatística do  $\alpha=90\%$  e uma margem de erro  $e=5\%$ . O estudo dividiu-se em três partes. Na primeira parte, se faz uma caracterização do município de Itagüí. Na segunda, mostra-se a discussão teórica existente: as organizações sociais e comunais contribuem ao desenvolvimento local ou só servem ao clientelismo político? Na terceira parte se expõem os resultados obtidos dos inquéritos e entrevistas com os líderes sociais. Finalmente, o estudo conclui, afirmando a existência de organizações comunais clientelistas e pouco formadoras de cultura política; o que implica, capacitar a líderes sociais y Juntas de Ação Comunal, JAC, em valores públicos que sirvam ao fortalecimento da democracia e elaboração de planos de desenvolvimento com enfoque territorial. Desenvolvimentos comunais que permeiem o bem-estar e o crescimento econômico da região e da nação.

Palavras chave:

Organizações comunais, política, clientelismo político, plano de desenvolvimento comunal, visão.

## Les Conseils d'Action Communautaire de la Municipalité d'Itagüí dans le développement local

Résumé

La recherche vise à savoir dans quelle mesure les organisations communautaires contribuent au développement local ou, au contraire, servent à renforcer les campagnes politiques électorales. La recherche est mélangée et inductive, utilise la méthodologie du Focus Group ; il est pris en charge sur 63 enquêtes et 50 entrevues avec des dirigeants communautaires dans la Municipalité d'Itagüí. La population totale de Organismes Communautaires N=87, qui définit une taille d'échantillon, n = 63, pour un niveau de confiance statistique de  $\alpha = 90\%$  et une marge d'erreur  $e = 5\%$ . L'étude a été divisée en trois parties. Dans une première partie, une caractérisation de la Municipalité d'Itagüí. Dans la deuxième partie, il montre la discussion théorique existant: Est-ce que contribuent des organisations sociales et communautaires au développement local ou seulement ils servent au clientélisme politique? Dans la troisième partie, ils sont exposés les résultats des enquêtes et des entretiens avec les dirigeants communautaires. Finalement l'étude conclut en affirmant l'existence des organisations communautaires clientélistes et peu en formant de culture politique; ce qui signifie, la formation des leaders sociaux et les conseils d'action communautaire, « JAC », dans des titres du gouvernement qui servent à renforcer la démocratie et à la préparation des plans de développement avec une approche territoriale. Développements communautaires qui imprègnent le bien-être et la croissance économique dans la région et de la nation.

Mots-clés

Organisations Communautaires ; Politique ; Clientélisme Politique ; Plan de Développement Communautaire ; Vision.

“Si la democracia es madurez, y la madurez implica salud, y consideramos que esta última es algo deseable, entonces quisiéramos establecer si es posible hacer algo para promoverla”.

Donald Winnicott<sup>2</sup>

### Breve caracterización del municipio de Itagüí

El municipio de Itagüí posee una extensión de 21,09 Km<sup>2</sup>. El municipio cuenta con una densidad poblacional aproximada de 14 000 habitantes por kilómetro cuadrado, ya que posee una economía de aglomera-

ción por su alto desarrollo industrial. En el 2015 fue catalogado como el tercer municipio más importante del área metropolitana con un parque industrial de 3423 microempresas, 276 pequeñas empresas, 108 medianas empresas y 30 grandes empresas, para un total de 3837.

Itagüí es un municipio textil, de confección de ropa, diseño y moda; posee industrias en el renglón de química y metalúrgica; cuenta con varios centros comerciales de grandes multinacionales como Éxito, Carrefour, Jumbo y Flamingo. También tiene veinticuatro instituciones educativas, cuenta con más de treinta universidades cercanas al área metropolitana del Valle de Aburrá. Itagüí tiene más de quince oficinas bancarias, más de diecisiete grandes hoteles y cuatro grandes agencias de alquiler de espacios industriales para la producción y el transporte de mercancías (Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015, pp. 82-85). Finalmente, Itagüí tiene seis comunas y ocho veredas.

<sup>2</sup> Algunas reflexiones sobre el significado de la palabra democracia. 1950.

## Introducción

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia son organizaciones democráticas que tienen como deber coadyuvar con la administración municipal al desarrollo de las sub-localidades (Documento CONPES 3661, 2010). Para el logro de este objetivo, las organizaciones comunales cuentan con el apoyo de la Ley 743 del 2002 reglamentada por el Decreto Nacional 2350 del 2003, la cual faculta a las sub-localidades en la promoción y fortalecimiento de la participación democrática, lo que les facilita organizarse para mejorar su inserción social tanto en calidad de vida como en participación política electoral.

Según el artículo 3 de la Ley 743 de 2002, las JAC cuentan con el reconocimiento normativo y gubernamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular (2002, Artículo 3, numeral b).

En conformidad a la Ley 743 del 2002, el desarrollo de la comunidad debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política para promover el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas (2002, Artículo 3, numeral c). Las organizaciones comunitarias deben impulsar el desarrollo de la comunidad, su capacidad de negociación y autogestión en ejercicio de sus derechos, así como le deben ayudar a definir sus proyectos de sociedad y a participar organizadamente en su construcción (Ley 743 del 2002, Artículo 3, numeral d; Documento Conpes 3661, 2010).

Finalmente, las organizaciones comunitarias contribuyen al desarrollo de la comunidad conquistando la solidaridad y el apoyo de una gran parte de ella al trabajar en conjunto para la consecución de bienes comunes, es decir, que les beneficia a todos y mejora su calidad de vida como lo proclama la filosofía del bienestar (Sen, 1993; Gildemyn, 2014, p. 512; Contraloría General de la República, 2006).

### El *iceberg* de la discusión teórica en América Latina sobre las instituciones comunitarias de control social

Para el Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Bolivia (CEADESC) y para el boliviano Jorge Komadina Rimassa, en los países donde la democracia es cada vez más amplia e incluyente los ciudadanos ganan conciencia política, dejan de ser indiferentes y se convierten en actores permanentes del juego político. La sociedad se apropia de los instrumentos

políticos para el fomento del bienestar general a través de la democracia comunitaria participativa y directa (Komadina, 2010)<sup>3</sup>.

Jorge Komadina Rimassa ve en los mecanismos de organización comunitaria un alto potencial democratizador que, si bien politiza las localidades no las clienteliza y, por el contrario, las llena de presencia social en el campo de lo participativo, les crea nuevas formas de lenguaje comunitario. Estos mecanismos enriquecen a las localidades por medio de procesos de responsabilización-sancción o de responsabilización-reconocimiento, como lo establece en Colombia la Ley 1757 de 2015.

Por el contrario, ante el término de la responsabilización de la administración pública, la Ph.D. Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina (2000) afirma que es impreciso en tanto no deja claro si está en sentido moral, propio de una conciencia ciudadana, o en el sentido legal, propio del sinónimo de rendición de cuentas (p. 269) —es decir, de responder por..., de dar cumplimiento a...—.

Para la chilena Nuria Cunill y Sonia Ospina (2008) las tendencias recientes de la institucionalización del control social sobre la administración pública en América Latina obligan a preguntarnos acerca de quiénes, con qué, cómo y sobre qué hábitat el control social puede ser ejercido por grupos de la sociedad sin comprometer su eficacia y la propia democracia (p. 309). Es decir, qué tan cohesionados y qué tan informados están los grupos para hacer control social y procurar mejor distribución de los recursos (Cunill y Ospina, 2008), o qué tan capacitados están los grupos para entender la importancia y el sentido de bien público, como se interroga el economista antioqueño Muñoz Cardona (2010, p. 30). Pero cuando hablamos de recursos públicos o del control social al manejo de los gastos públicos, la comunidad primero debería preguntarse: ¿qué son los bienes públicos?, ¿qué entendemos por bienes públicos?, ¿cuál es la naturaleza de los bienes públicos y, por ende, del gasto público? Deberá preguntarse: ¿qué entendemos por democracia? (Muñoz Cardona, 2015, p. 66).

Dentro de las teorías contemporáneas de la administración pública sobre la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance*, NPG), la asociación entre la comuni-

3 El sociólogo Jorge Komadina Rimassa es responsable de la línea temática "transparencia" del CEADESC. Ha publicado diversos trabajos sobre temáticas políticas y culturales, entre ellos "El Poder del Movimiento Político" (PIEB, 2007) y "Informe de Transparencia Presupuestaria sobre la Prefectura de Cochabamba" (CEADESC, 2008). Forma parte de la "Red Departamental de Transparencia de Cochabamba".

dad, el mercado, la sociedad civil y las organizaciones sociales y comunales son la base para la construcción del territorio y su desarrollo económico. A través de las organizaciones sociales e incluso del mercado la administración municipal mejora su papel distributivo (Reynaers, 2014, p. 30; Reynaers y Gjalt, 2014; Muñoz Cardona, 2014b, p. 190)<sup>4</sup>. En otras palabras, se mejoran las condiciones sociales de vida de los habitantes a través del impulso de obras y proyectos de desarrollo que potencializan el crecimiento local y regional (Osborne, 2010; Pollitt y Geer, 2011, p. 22). Las organizaciones sociales y comunales son vehículos que acercan la administración municipal a la comunidad, es decir, facilitan la participación democrática, lo que amplía y mejora los canales de participación social (Trommel, 2009). O, como afirma Rodekamp (2014, p. 20), las organizaciones sociales funcionan como una red de transmisión de datos que facilitan la comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

Las organizaciones sociales y comunales son entidades que crecen con el apoyo gubernamental, pero principalmente con la unión y el apoyo solidario de la comunidad. Son entidades que se fortalecen a través de la elaboración de proyectos comunales generadores de empleo y de recursos para el desarrollo de obras de interés común (Dávila, 2004). De esta manera, las organizaciones sociales y comunitarias junto con el Gobierno local y regional son fuente financiera de participación en el desarrollo local y mejoramientos de la calidad de vida (Pollitt y Geert, 2011).

El buen desempeño de las organizaciones comunales para el control social, e incluso el verdadero carácter distributivo de las políticas públicas en la inclusión social, dependen de la claridad y el compromiso que pueda llegar a tener la comunidad sobre las JAC como medio o vehículo para el desarrollo local y territorial. Así, se valida el éxito de la democracia y del buen gobierno como lo plantean los teóricos de la Nueva Gobernanza Pública e incluso desde sus inicios el autor norteamericano Buchanan (1986).

Para el estadounidense James Buchanan las decisiones de los ciudadanos sirven a la optimización del mercado político porque obligan al mejoramiento del uso social de los recursos económicos de la ciudad y del

---

4 A través, del programa de cofinanciación de proyectos los Gobiernos descentralizados mejoran la distribución de recursos, en la Ley 1508 de 2012 y en el Decreto 1467 de 2012 se establece en Colombia el régimen jurídico de las asociaciones público-privada y se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.

mercado a través del mecanismo del voto. En otras palabras, a través de las decisiones del votante.

De allí la importancia de las siguientes preguntas de investigación local con el fin de generar valores democráticos futuros de unión social y comunitaria: ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de las JAC de Itagüí?, ¿qué aportes han hecho las JAC al desarrollo local en Itagüí a partir de la promulgación de la ley 743?, ¿cómo se ha integrado la juventud en el crecimiento y desarrollo del barrio o del vecindario? (Muñoz Cardona, 2015, p. 67).

Después de trece años de la promulgación de la Ley 743 en Colombia para las organizaciones comunitarias, ¿quién tiene razón? ¿la visión optimista de Komadina Rimassa o la visión pesimista de Cunill Grau? Para dar respuesta a las anteriores inquietudes de investigación, comencemos por indagar sobre el conocimiento que tienen los líderes de los principios organizativos de las Juntas de Acción Comunal; es decir, sobre la visión, la misión, el plan de desarrollo comunal, entre otros principios corporativos.

## Experiencia de las organizaciones comunitarias del municipio de Itagüí

Antes de analizar los conocimientos que poseen los líderes de las Juntas de Acción Comunal sobre la organización es necesario partir de las siguientes preguntas: ¿qué tiempo de constitución poseen las organizaciones encuestadas? y ¿cuánto tiempo llevan los actuales líderes al frente de la organización?

Según la nube de puntos del gráfico 1, el 78,7 % de las organizaciones encuestadas poseen más de diez años de experiencia de trabajo comunitario y cuentan con un tiempo promedio de constitución entre los 20 y los 30 años. Es decir, las JAC de Itagüí tienen experiencia dentro de la comunidad donde ejercen la labor social y democrática.

El 90 % de las JAC del municipio de Itagüí, Antioquia poseen más de 5 años de estar funcionando dentro de la comunidad, sólo el 10 % tienen menos de cinco años. El 21,3 % de las JAC tienen menos de 10 años de participación comunitaria y el 78,7 % tienen más de 10 años (ver gráfico 1).

Para conocer el nivel de experiencia en el cargo que poseían los directivos de las organizaciones comunitarias se entrevistó de manera directa cuarenta presidentes de JAC (ver tabla 1).

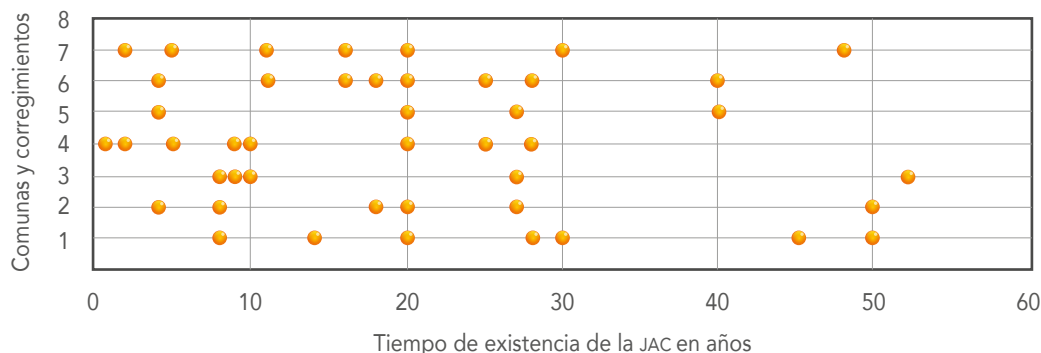
Tabla 1. Experiencia administrativa de los líderes de la JAC

Tiempo del presidente electo de las JAC en el ejercicio del cargo								
JAC	1 y 2 años		3 y 4 años		5 y 6 años		8 y 12 años	
		7	18 %	17	44 %	6	15 %	9

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

Gráfico 1. Tiempo de existencia de las JAC del municipio de Itagüí

Del 1 al 6 son las respectivas comunas, el 7 representa los corregimientos



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

De los 40 entrevistados el 18 % llevan en el cargo entre 1 y 2 años. El 44 % entre 3 y 4 años. El 15 % entre 5 y 6 años. Y el 23 % entre 8 y 12 años. El tiempo promedio de permanencia de los presidentes está entre los 4 y 5 años, solo uno de los presidentes lleva cinco meses en el cargo porque la organización está recién creada (ver tabla 1).

En términos generales, el 82 % de los presidentes de JAC llevan más de tres años al frente de la organización y más del 60 % son mayores de 55 años de edad. Lo que muestra una población administrativa experimentada.

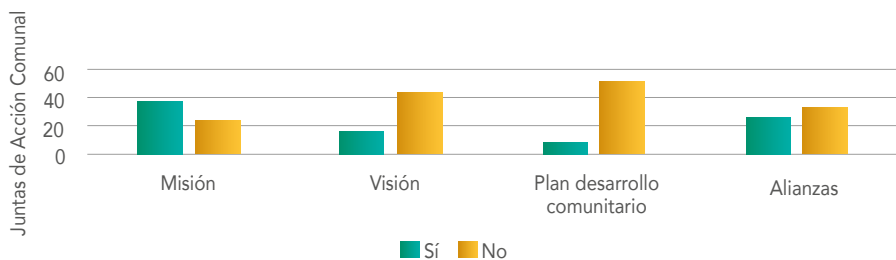
### Principios organizativos fundamentales de las JAC

Tras haber conocido el tiempo de permanencia de las JAC dentro del municipio de Itagüí es necesario saber qué tanto saben o conocen los presidentes de la JAC sobre lo administrativo de la organización comunal.

Ante la pregunta a 40 líderes de las JAC, ¿sabe usted cuál es la misión de la JAC que representa? El 62 % respondió que sí y fue capaz de decir cuál era. El 38 % restante

Gráfico 2. Niveles básicos de conocimiento administrativo de las JAC

¿Sabe usted cuáles son la misión, la visión, el plan de desarrollo comunitario y las alianzas de la JAC?



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

dijo no recordarla o su respuesta fue afirmativa, pero no fue capaz de decir cuál era. Ante la pregunta ¿sabe usted cuál es la visión de la JAC que usted representa? El 38 % de los líderes respondió que sí y en efecto la conocía. El 72 % de los líderes comunales afirmó que la organización no tenía visión o manifestó desconocerla (ver gráfico 2).

Ante la pregunta, ¿sabe usted si la JAC posee Plan de Desarrollo Comunitario? El 87 % de los líderes encuestados dijo que no e incluso afirmó desconocer el valor de un Plan de Desarrollo Comunitario. El 13 % dijo sí y supo decir qué conocía de ese Plan. Ante la pregunta, ¿sabe usted si su organización ha realizado alianzas con otras organizaciones del municipio o de la comunidad? El 44 % respondió que sí y el 56 % restante respondió que no (ver gráfico 2).

Las anteriores respuestas permiten afirmar que, después de 13 años de haber sido reglamentadas las JAC por el Decreto Nacional 2350 del 2003, más del 80 % de las comunidades adolecen de un Plan Social de Desarrollo Comunitario y no saben qué es y cómo construirlo. Esto impide a las comunidades mejorar en su proyección de crecimiento porque carecen de metas comunes o de un horizonte operativo para el cubrimiento de las necesidades comunes. Necesidades que son distintas en cada comunidad, afirmación que puede tomar más fuerza ante la ausencia de alianzas que poseen el 56 % de las JAC.

De igual manera, el 72 % de los líderes de las JAC desconocen la visión de la organización que representan. Lo que implica que ni las JAC ni las comunidades itagüise-

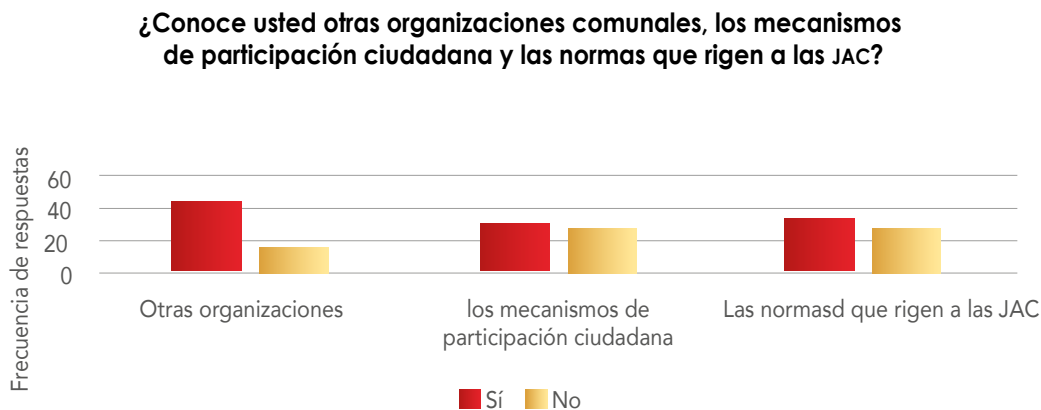
ñas tienen una meta clara y que adolecen de proyección social para un crecimiento comunitario que mejore la calidad de vida y potencialice el desarrollo.

En aras de impulsar el crecimiento y desarrollo de las sub-localidades, urge la construcción de un Plan Social de Desarrollo Comunitario, de igual manera, definir la visión y la misión corporativa con el fin de lograr una administración eficiente y una mejor organización como lo ordena la Ley 743 del 2002. Pero es aún más preocupante suponer que el desconocimiento que tienen los líderes de las JAC del municipio de Itagüí sobre la organización que dirigen es igual en todas las JAC del resto del país.

¿Cómo van a lograr las JAC y los desmovilizados trabajar juntos por el bien de las comunidades si adolecen de un Plan de Desarrollo Comunitario y no tienen un pleno conocimiento del territorio que lideran? Según como lo ordena la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado en Colombia (2015) ¿cómo fortalecer la integración ciudadana en la elaboración de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz (PDET)? Lo cual es requisito de sanción al desmovilizado dentro de las funciones de reparación y de restauración de las víctimas y territorios afectados por la violencia. Etapa del postconflicto que marca la vida civil y en sociedad del desmovilizado con la comunidad, con los líderes sociales y con las comunales a partir del segundo semestre del 2016.

Ante la pregunta a líderes de las JAC ¿conoce usted los mecanismos de participación ciudadana? El 51 % de

**Gráfico 3.** Conocimientos de las organizaciones sociales y comunales.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.



los líderes encuestados afirmó conocerlas y las citó correctamente en conformidad con la Ley 134 de 1994. El 49 % restante dijo no conocerlas o no supo citarlas correctamente. Y ante la pregunta: ¿conoce usted las normas que rigen o regulan a las organizaciones comunitarias? El 54 % las conocía y las citó correctamente y el 46 % restante no las conocía o no las citó correctamente (ver gráfico 3).

Ante las preguntas a líderes de la JAC ¿conoce usted otras organizaciones sociales y comunales en su barrio? El 72 % dijo que sí y el 28 % restante respondió no. Es decir, las organizaciones no interactúan entre ellas, no se ven como amigas necesarias para el bien de toda la comunidad itagüiseña (ver gráfico 3), en otras palabras, trabajan como islas.

Si bien la Administración municipal e instituciones de capacitación como el SENA y la ESAP han ofrecido diferentes programas de instrucción a las organizaciones sociales y comunales, no se ha logrado mejorar los niveles de retención de la información. Las razones pueden obedecer, primero, a que se capacita siempre a los mismos líderes; segundo, a que los programas son de poco interés para el líder comunal; tercero, a que los mismos tienen bajos niveles de calidad; o cuarto, a que son dictados en horarios no apropiados para la comunidad joven que estudia y trabaja.

## Nivel de escolaridad de los líderes de la JAC

Si nos preguntamos cuál es el nivel de escolaridad que poseen los directivos de la JAC del municipio de Itagüí, Antioquia, se encuentra que —según la tabla 2— el 5 % de los presidentes, vicepresidentes, tesoreros o revisores fiscales de las JAC poseen estudios de primaria, el 23 % son bachilleres, el 15 % son técnicos o tecnólogos y el 14 % son profesionales.

El 43 % de los presidentes de la JAC manifestaron desconocer el nivel de escolaridad de los integrantes del equipo administrativo, pero si conocían su oficio. La gran mayoría de ellos, en su respectivo orden, son: comerciantes, amas de casa, empleados de oficios varios y jubilados (ver tabla 2).

El 29 % de los directivos de la JAC poseen estudios superiores y el 71 % adolece de ellos, lo que demanda el rigor de una formación técnica o tecnológica de los líderes comunales en temas cruciales para el eficiente y efectivo manejo de recursos públicos.

Llama la atención que más del 60 % de los Líderes comunales encuestados y entrevistados son personas mayores de 55 años, lo que obliga a contratar capacitadores especializados en andragogía.

## Aportes de las JAC al desarrollo de las sub-localidades

A partir del panorama de desconocimiento administrativo y legal que poseen los líderes de las organizaciones comunales la pregunta que surge es: ¿la JAC contribuye al desarrollo local?

El 72 % de los empadronados responden que sí, mientras que el 28 % restante se muestra insatisfecho y afirman no verle proyección a la organización (ver gráfico 4).

Ante la pregunta ¿posee la JAC proyectos productivos y de empresa? El 65,6 % responde que no. Es decir, a pesar de los años de existencia de las JAC dentro del territorio, ellas no han podido emprender proyectos comunitarios de autofinanciamiento como lo recomienda la Ley 743 del 2002 (ver gráfico 4).

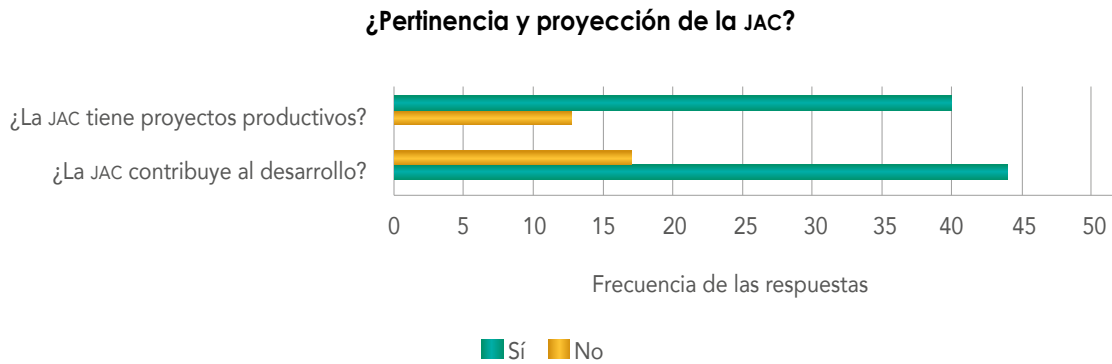
La ausencia de proyectos productivos y de empresa para el autofinanciamiento de las obras que demanda la comunidad hace que las JAC carezcan de recursos propios

**Tabla 2.** Niveles de escolaridad de los líderes de la JAC de Itagüí

Nivel de escolaridad del presidente, vicepresidente, tesorero o fiscal											
	Primaria		Bachiller		Técnico o tecnólogo		Profesional		No se conoce		Total
Presidente	8		15		6		13		19		61
Vicepresidente			18		10		4		29		61
Tesorero o fiscal	1		9		12		9		30		61
Total	9	5 %	42	23 %	28	15 %	26	14 %	78	43 %	100 %

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

**Gráfico 4.** Contribución de las JAC de Itagüí al desarrollo local



**Fuente:** Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

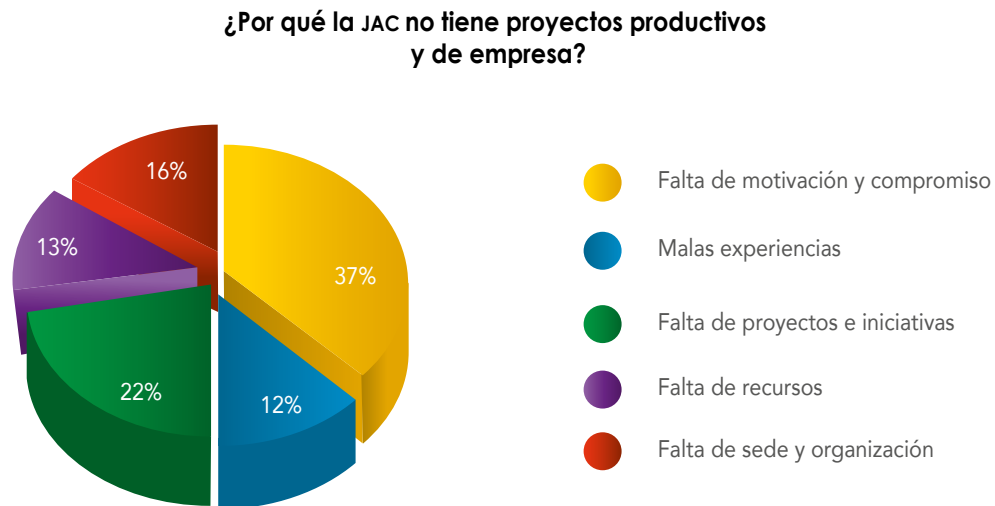
y sean altamente dependientes de los recursos públicos municipales. En otras palabras, las clienteliza y las politiza en el sentido negativo del término (ver gráfico 4).

Las JAC del municipio de Itagüí, a pesar de tener en promedio entre 20 y 30 años de constituidas, no son organizaciones capaces de jalonar el empleo y el emprendimiento comunitario; son instituciones que dependen en un 100 % del apoyo municipal y político electoral. Son instituciones que no trabajan unidas a pesar de que varias de ellas existen en la misma localidad, como lo muestra el gráfico 3. La falta de integración facilita la rivalidad

zonal y la ausencia de proyectos de infraestructura que mejoren la existencia del bienestar común.

Ante la pregunta ¿por qué las JAC no tienen proyectos productivos y de empresa como lo demanda la Ley 743 de 2002? El 37 % de los líderes encuestados de las JAC respondieron que esto sucede por falta de motivación y de compromiso (ver gráfico 5). Lo que va en línea con las respuestas dadas por el 12 % de los líderes que afirman que sucede por malas experiencias. En otras palabras, el 49 % de los líderes encuestados han perdido el empuje, las ganas, la motivación para jalonar proyectos productivos comunitarios.

**Gráfico 5.** Por qué las JAC de Itagüí carecen de emprendimiento comunal



**Fuente:** Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.



El 22 % de los líderes empadronados y entrevistados respondieron que es por falta de proyectos e iniciativas de la comunidad, lo que parece apenas lógico ante la marcada ausencia de gestión organizativa en cuanto a visión y planes de desarrollo comunitario (ver gráfico 2).

El 16 % responde que es por falta de una sede y por falta de organización administrativa, hecho que se traduce en falta de pertenencia social. Solo el 13 % afirma que es por carencia de recursos. En otras palabras, para que las JAC tengan un mayor dinamismo es necesario, primero, que ellas mismas construyan proyectos que den solución a necesidades concretas basadas en el conocimiento del territorio; y segundo, celebrar alianzas con instituciones del sector público y privado que les apoyen en el logro de los objetivos de los proyectos.

### ¿Por qué la política no ha contribuido al desarrollo local?

Ante la pregunta, ¿ha contribuido la política al crecimiento y desarrollo de las JAC? el 43 % responde que sí, el 47 % responde no y el 10 % restante no responde (ver gráfico 6). Las razones que los entrevistados dan son:

Para el 4 % es el respeto a la libertad democrática. Ellos consideran que las JAC no deben comprometer a sus miembros ni a la comunidad que representan con un candidato o con un partido político. El papel de las JAC

es promover la participación ciudadana con absoluta libertad democrática (ver gráfico 7).

El 12 % de los líderes afirmó que la política no ha contribuido al desarrollo de las JAC porque a los políticos les falta voluntad e interés de servicio a las comunidades. Pero afirman necesitar de ellos para obtener recursos.

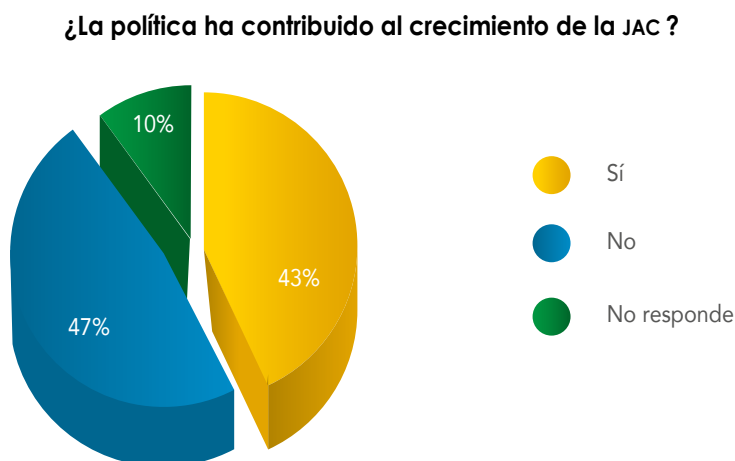
El 38 % de los líderes consideran que los políticos son clientelistas y utilitaristas, ya que la finalidad de ellos es ganar elecciones no el conocimiento de las necesidades que viven las comunidades.

También afirman que las JAC son para los políticos el instrumento y no el fin. Afirmación que puede ser válida cuando el 48 % de los entrevistados responde: “porque los políticos no conocen el territorio”. Es decir, hacen promesas o hacen actividades que poco sirven al desarrollo de los barrios, veredas o corregimientos (ver gráfico 7).

En otras palabras, el 86 % del 47 % de los líderes afirman que “la política no ha contribuido al desarrollo de las JAC” porque a los políticos les ha hecho falta conocer el territorio, les ha faltado verdadera voluntad social para el empuje del desarrollo local. Los políticos solo se acercan a las organizaciones comunitarias en vísperas electorales.

La falta de un Plan Comunal de Desarrollo y la ausencia de proyectos comunales productivos limitan la libertad económica de crecimiento de las organizaciones comunales porque las hace más dependientes de los ciclos po-

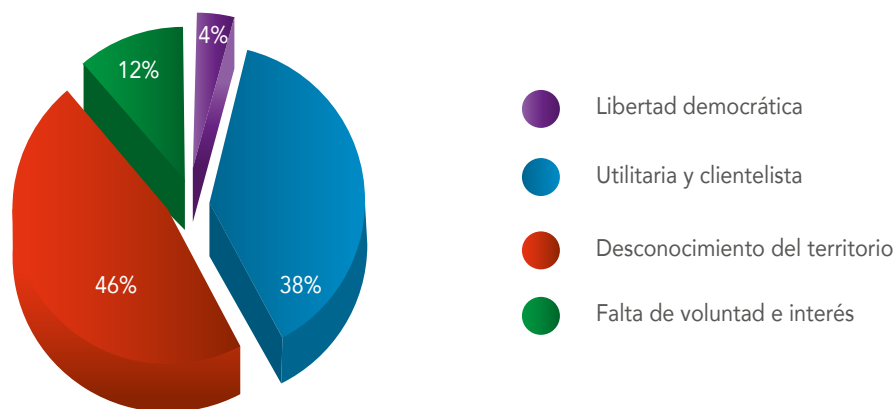
Gráfico 6. Contribución de la actividad política al crecimiento de las JAC



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

**Gráfico 7.** Razones que explican por qué la política no ha contribuido al crecimiento de las JAC.

### ¿Por qué la política no contribuye al crecimiento de la JAC?



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

líticos y de la voluntad para la disponibilidad de recursos públicos.

Los líderes comunitarios afirman que “los recursos que se destinan son de bajas cuantías y sirven más al fortalecimiento de la imagen política, pero muy poco o nada al desarrollo de las veredas, barrios y corregimientos”, como también lo exponen estudios sobre las JAC en México realizados por Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler (2014).

La pregunta es, si más del 80 % de los municipios colombianos son de nivel 5 y 6 con escasos recursos, ¿cómo van a lograr las regiones los recursos y el uso eficiente de ellos en la construcción del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial para la Paz?, ¿cómo evitar un desangre mayor de los recursos públicos locales?

Los desmovilizados —a partir del segundo semestre del 2016, con la firma de los acuerdos de paz— pasan a ser grupos políticos. Van a tener la oportunidad de trabajar con la comunidad y con los líderes sociales y de organizaciones comunales en la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Lo anterior al acordar con la comunidad proyectos para el desarrollo futuro que sirvan a la reconstrucción del tejido social, coadyuvar en la ejecución de obras de infraestructura, participar en proyectos de formación política para la paz, entre otros trabajos que contemple la JEP para la reparación, restauración y no repetición (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 2015).

¿Cómo garantizar el uso eficiente de los escasos recursos municipales?, ¿cómo garantizar la unión social para que excombatientes del conflicto armado y comunidad en general sean verdaderos representantes políticos y constructores de un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz?

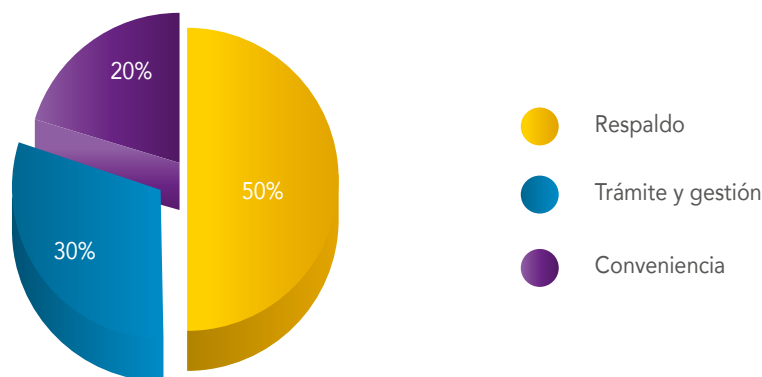
### ¿Por qué la política ha contribuido al desarrollo local?

Cuando se pregunta de qué manera ha contribuido la política al desarrollo de las localidades al 43 % de los líderes comunales que afirman que sí ha contribuido, el 50 % de ellos responden que es por el respaldo (ver gráfico 8).

Es decir, las JAC han conseguido el apoyo político para gestionar obras y proyectos sociales dentro de su comunidad si apoyaron al candidato ganador y pusieron un gran número de votos. Acierto que es probabilísticamente mayor en comunidades grandes, pero que es menor en comunidades pequeñas.

Si el político necesita ganar, entonces él compra una coalición de votantes significativa. Es decir, las comunidades mejor organizadas o más unidas en el apoyo electoral a un candidato comprometen más fácilmente al político en la ejecución de obras o proyectos comunitarios (Muñoz Cardona, 2014).

El 30 % de los líderes, han encontrado apoyo político en el trámite de documentación y aprobación de obras o pro-

**Gráfico 8.** Razones que explican cómo la política ha contribuido al crecimiento de las JAC.**¿Cómo ha contribuido la política al crecimiento de la JAC ?**

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

yectos de interés comunal (ver gráfico 8). El 20 % de los líderes afirma que es por conveniencia personal y de la comunidad porque siempre se logran conseguir algunas ayudas y algunos empleos.

Ante la marcada ausencia de Planes de Desarrollo Comunitario, la política se convierte en el medio para alcanzar un relativo desarrollo de barrios, veredas y corregimientos. No es el estudio de las necesidades de la población lo que marca el desarrollo sino el número de votos. Esta última afirmación parece validarse con el estudio de las fortalezas de las JAC, en donde el 3,75 % de los líderes afirman que su principal ventaja administrativa es el conocimiento del territorio (ver gráfico 9).

### ¿Qué proyectos de infraestructura han adelantado las JAC en los últimos diez años?

De las 63 JAC encuestadas el 76,2 % reportaron 116 obras públicas en promedio en los últimos 10 años de existencia. El 35,34 % de esas obras obedecen a ampliación de vías, aceras, andenes, alumbrado público y canalización de quebradas. El 33,6 % al mejoramiento de escenarios deportivos, parques infantiles y gimnasios. El 8,6 % a mejoramientos de acueducto y alcantarillado y el 13 % de las organizaciones en compras y mejoras de sedes comunales. Del 23,8 % de las JAC que no realizaron obras públicas el 11 % se justifica por no contar con el suficiente apoyo comunal ni con la capacidad de hacer proyectos de interés comunal ni de hacer alianzas.

### ¿Qué proyectos sociales han realizado las JAC en los últimos cuatro años?

De los 78 proyectos sociales reportados por los líderes comunales, solo 12 Juntas de Acción Comunal no reportan ni un solo proyecto. De las 51 JAC que reportaron proyectos durante los últimos 4 años el 42,3 % de ellas han impulsado actividades encaminadas a la recreación, a programas musicales, actividades deportivas y la cultura (ver gráfico 9). El 29,5 % en actividades de capacitación. Y el 16,7 % en actividades ambientales, como la formación de viveros, manejos de residuos domésticos y conservación de fuentes hídricas (ver gráfico 9). Solo el 19 % de las JAC afirman no haber realizado ningún proyecto social. La razón principal es la falta de apoyo y compromiso comunal.

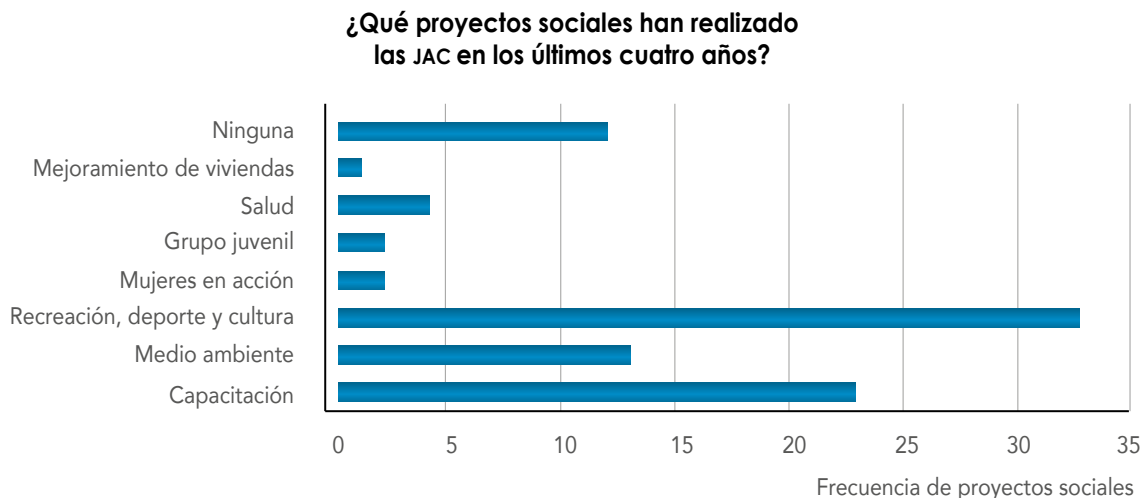
### Fortalezas y debilidades de la JAC

Para mayor confianza estadística en el estudio de las fortalezas de la JAC se encuestó a los 63 líderes de las Juntas de Acción Comunal y se entrevistó a 18 miembros de las distintas comunidades capacitadas por la ESAP y la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Comunitaria del municipio de Itagüí.

#### Fortalezas de las JAC

Según el conjunto de los líderes sociales entrevistados, la fortaleza más frecuente de las organizaciones comunales

**Gráfico 9.** Proyectos sociales de las JAC de Itagüí en los últimos cuatro años.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

es el trabajo en equipo (21,25 %), lo que logran mantener y conservar con la permanencia administrativa de la JAC.

La segunda respuesta más frecuente es el trabajo de unos pocos líderes comunales comprometidos (15 %). La tercera respuesta más frecuente es la de tener sede propia (11,25 %). La cuarta respuesta más frecuente es el sentido de pertenencia que poseen los líderes al jalonar el cumplimiento de metas que ellos mismos se han propuesto (10 %) (Ver gráfico 10).

En otras palabras, las fortalezas de la JAC están determinadas en un 57,5 % por la empatía y el compromiso de unos pocos líderes que trabajan unidos en el cumplimiento de metas trazadas por ellos mismos en función del bienestar de la comunidad.

En menor medida de frecuencia, el 6,2 % de las fortalezas que poseen algunas JAC del municipio de Itagüí radica en el apoyo de la comunidad. De igual manera, el 6,2 % de las fortalezas de la JAC son las alianzas. La fortaleza de menor frecuencia que poseen las JAC es el poder de convocatoria (5 %) (ver gráfico 10). Resultados del estudio de las fortalezas de las JAC que son coherentes con los resultados obtenidos a lo largo de toda la investigación.

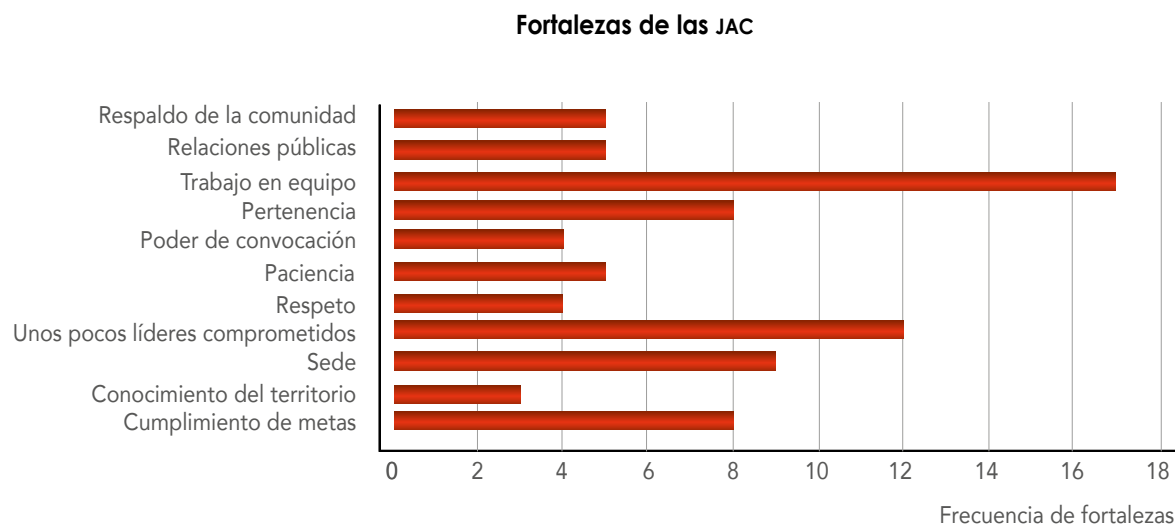
Pero lo que más llama la atención en la investigación sobre las fortalezas de las JAC es el bajo porcentaje de conocimiento del territorio (3,75 %). Solo 3 de las 63 Juntas

de Acción Comunal encuestadas y los 18 líderes sociales entrevistados resaltaron como una de las fortalezas el conocimiento del territorio. Esto ha facilitado a Juntas de Acción Comunal como El Ajizal, Los Zuleta y El Porvenir la realización de obras de características comunes como alumbrado público, pavimentación, ampliación de vías y andenes, alcantarillado, mejoramiento de vivienda y programas sociales contra la drogadicción y recuperación del habitante de la calle (ver gráfico 11).

¿Qué razones consolidan o afianzan las fortalezas de la JAC? Esta pregunta fue respondida por el 76,2 % de los líderes administrativos, el 23,8 % restante no lo hizo. De las 48 respuestas, 16 de los líderes administrativos afirmaron que la principal razón administrativa que explica las fortalezas de la JAC está en el compromiso y cumplimiento de las metas (33,33 %). Labor que es llevada a cabo por unos cuantos líderes, lo que mantiene viva la organización (ver gráfico 11).

La segunda respuesta más frecuente sobre las razones de las fortalezas de la JAC hace referencia a las ganas y los deseos de unos pocos líderes y vecinos comprometidos con sacar adelante las metas comunales (18,75 %). Y un 14,6 % afirman que es la unión y el trabajo en equipo que realizan directivos de la organización (ver gráfico 11).

Es decir, para el 66,7 % de los líderes que respondieron la pregunta, una de las razones más recurrentes para expli-

**Gráfico 10.** Fortalezas de las JAC de Itagüí.

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

car la fortaleza de la organización está en el compromiso de unos líderes que, motivados por las ganas y los deseos, logran sacar adelante las metas comunales que se proponen. Metas que por lo general no surgen de un Plan de Desarrollo Comunal sino de la visión particular de unos líderes. Incluso, no nacen del conocimiento del territorio sino más bien de la unión y del esfuerzo conjunto de un grupo de administradores que creen estar haciendo lo correcto.

### **Debilidades de las JAC**

La respuesta de mayor frecuencia sobre las debilidades que viven las JAC es la falta de compromiso de la comunidad (23,6 %). La segunda respuesta es la falta de información (17,27 %), en otras palabras, la falta de conocimiento de la ley o de saber elaborar proyectos o de cómo conseguir los recursos. La tercera respuesta fue la falta de interés de la comunidad (16,4 %) (ver gráfico 12).

El 40 % de las respuestas sobre las debilidades de la JAC se centra en la falta de interés y de compromiso de la comunidad. Apatías sociales que generan despreocupación y, por tanto, falta de información y de comunicación. En otras palabras, la principal debilidad de las JAC no es la falta de recursos (9,1 %), ni la carencia de una sede (6,3 %), ni el egoísmo (4,5 %), es la falta de compromiso y de interés comunitario (40 %). Muchos

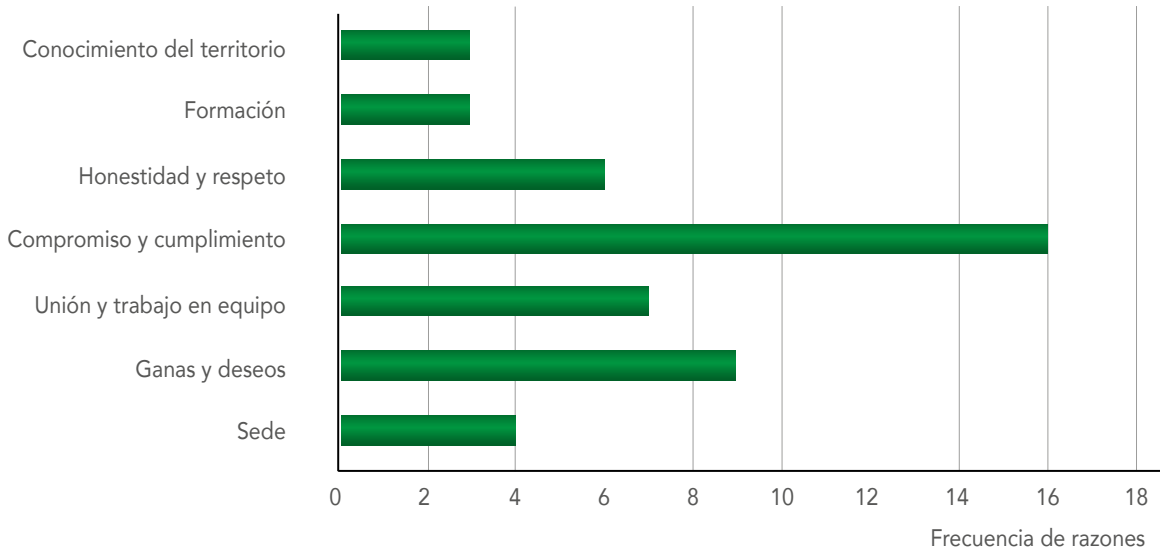
de los recursos se pierden por falta de conocimiento o de información (17,27 %); no por la falta de educación de los líderes (4,5 %), sino la falta de comunicación.

Lo anterior lleva a la pregunta ¿cómo mejorar los canales de información para fortalecer el compromiso ciudadano? Una primera respuesta podría ser a través del uso de la tecnología de la información. Los canales de información comunitaria pueden ser fácilmente mejorados con el uso de las agendas electrónicas y las carteleras virtuales.

¿Cómo construir un mejor tejido social para el compromiso? Respuesta que amerita mayor reflexión, como lo plantea el estudio sobre las organizaciones comunitarias en Caracas de (Cunill, Serra y García, 2008). Entre las causas que explican las debilidades que poseen las JAC del municipio de Itagüí la respuesta más recurrente dada por los entrevistados fue la falta de interés comunitario (13 %), la falta de compromiso de los líderes y de la comunidad (10,6 %) y falta de credibilidad comunitaria (10,6 %) (ver gráfico 12).

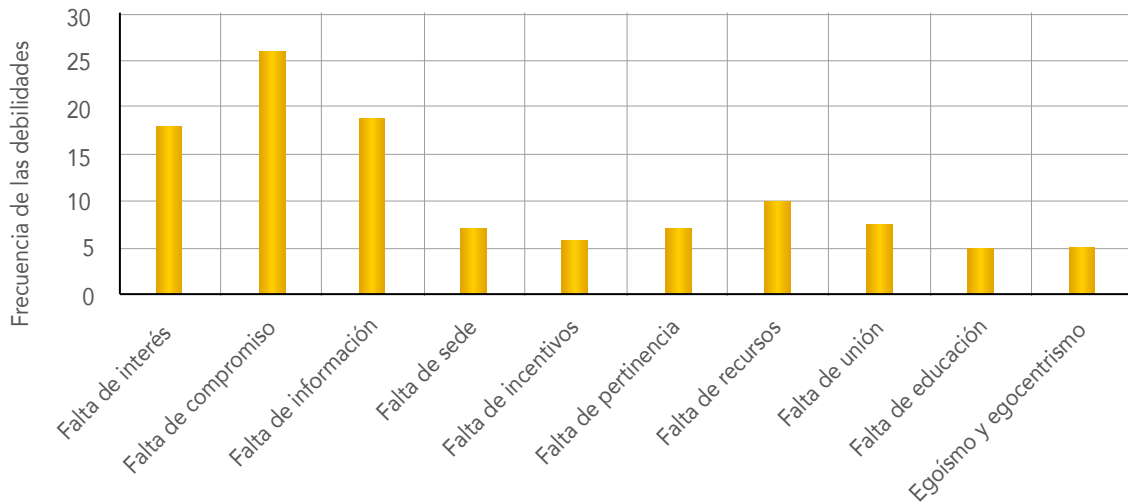
De igual manera, los horarios de reunión que fija la administración de la JAC (9,4 %) y la falta de educación sobre relaciones personales (9,4 %) son causa explicativa de las debilidades de la JAC, (ver gráfico 13). Es decir, el 34,2 % de las debilidades de la JAC están justificadas por la falta de credibilidad de la comunidad hacia los

**Gráfico 11.** Razones de las fortalezas de las JAC de Itagüí.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

**Gráfico 12.** Debilidades de las JAC de Itagüí

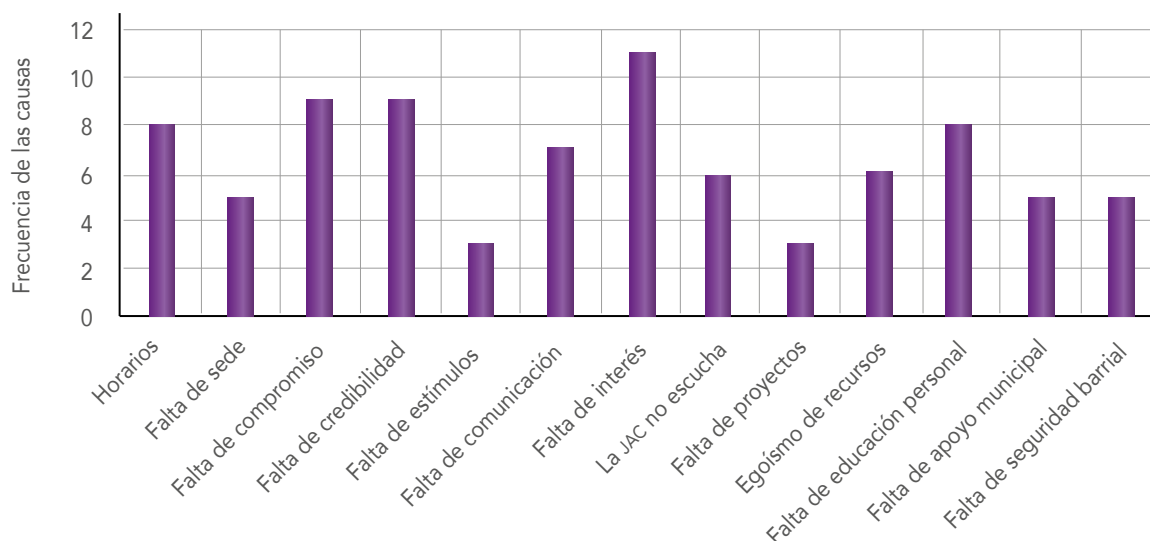


Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

líderes. Lo anterior se traduce en falta de interés y compromiso. Así mismo, varios de los líderes y miembros de la comunidad tienen desacuerdos por falta de respeto mutuo (9,4 %). Hechos que fortalecen el desinterés comunitario. Incluso, el 7 % de la población entrevistada afirma: “La JAC no escucha” (ver gráfico 13).

La “falta de seguridad en el barrio” (6 %) no es menos importante, la cual se ha visto afectada con los procesos de desmovilización de paramilitares recluidos en la cárcel de máxima seguridad desde el año 2004, lo que ha significado un aumento poblacional de familias de los reclusos. Desde el 2013 el Gobierno municipal



**Gráfico 13.** Causas de las debilidades de las JAC de Itagüí

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

de Itagüí ha logrado contener la violencia, sin embargo, persiste a menor escala. Razón por la cual, algunos miembros de la comunidad no participan por miedo a pensar u opinar diferente a integrantes de grupos violentos.

Otro grupo de entrevistados ven entre las causas de las debilidades de la JAC la falta de recursos (9 %), la falta de estímulos a los directivos de la organización (5 %) y la falta de apoyo municipal (8 %). En resumen, de todo el conjunto de las debilidades que poseen las JAC la más importante es la falta de compromiso, credibilidad e interés de la comunidad.

## Propuestas de las organizaciones comunitarias

### *El progreso de la sublocalidades*

El 46 % de los líderes comunales encuestados proponen para el progreso de las comunidades diseñar programas de educación ciudadana y solución de conflictos. Lo que va en línea con la solución a una de las principales causas en las debilidades que tienen las JAC del municipio de Itagüí.

La segunda propuesta de los líderes de la JAC para el mejoramiento de la convivencia ciudadana son los programas de capacitación sobre proyectos y en em-

prendimiento (28 %). Enseñar a la comunidad a ser emprendedora reduciría el desempleo y fomentaría la pertenencia de la comunidad con el territorio y sus instituciones (ver gráfico 14), como lo plantea Ricardo Dávila Ladrón de Guevara (Dávila, 2004, pp. 127-128).

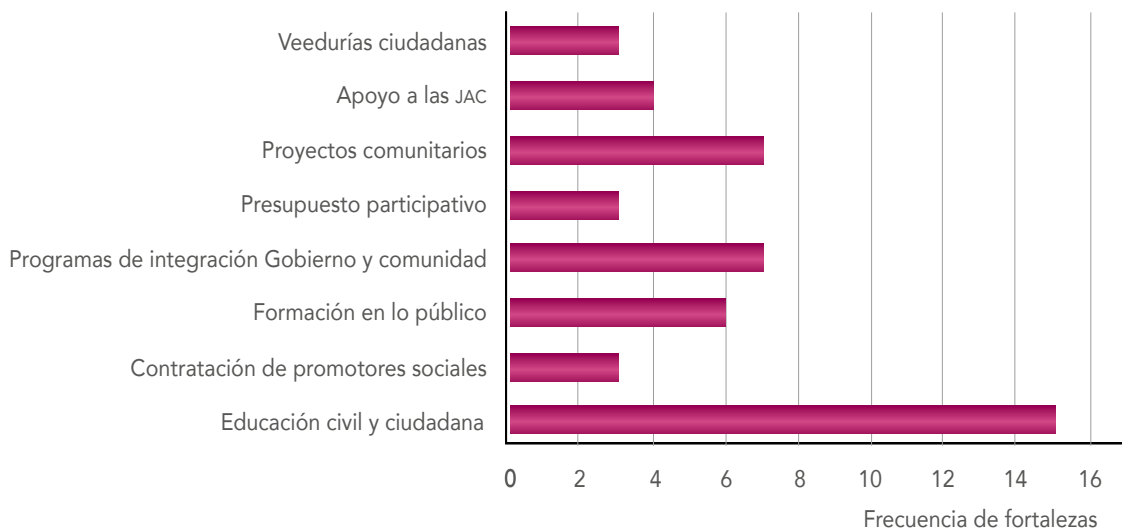
El municipio de Itagüí debe impulsar programas de emprendimiento y de educación ciudadana para el fortalecimiento económico de los barrios, las veredas y los corregimientos y para el desarrollo social en cuanto a generación de empleo (8 %) y atención a la población joven (8 %) (ver gráfico 14).

### *La participación ciudadana*

Ante la pregunta ¿qué propuestas tiene la JAC para el progreso de la comunidad en participación ciudadana? El 23,8 % de los líderes no respondieron y el 76,2 % sí lo hizo. De las 48 propuestas dadas por las JAC la más frecuente fue “educación civil y ciudadana”, porque coadyuva al mejoramiento de la convivencia pacífica y hace menos necesario el aumento del número de policías para el cuidado del barrio (ver gráfico 14).

La segunda propuesta más frecuente es la integración entre el Gobierno municipal y la comunidad (14,58 %), relación que puede ser fortalecida con la propuesta de formación en lo público (12,5 %) en tanto muestra la

**Gráfico 14.** Propuestas de la JAC de Itagüí para la participación ciudadana



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

importancia de la conservación y la defensa del bien común.

Los proyectos comunitarios son otra de las propuestas de los líderes de la JAC para la participación ciudadana (14.5 %). Proyectos que deben ser impulsados por la Administración municipal y las JAC, obviamente, después de hacer un estudio del territorio y sus necesidades más apremiantes. Estas propuestas buscan fortalecer los sentidos de pertenencia de la comunidad con las instituciones de gobierno local y con las Juntas de Acción Comunal.

### ***El progreso de la comunidad***

Con la pregunta ¿qué propuestas tiene la JAC para el progreso de la comunidad? Se entrevistó a los 63 líderes de las Juntas de Acción Comunal y 18 miembros de las distintas comunidades capacitadas por la ESAP y la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Comunitaria del municipio de Itagüí.

La necesidad más recurrente fue la ampliación y pavimentación de vías (29,62 %). Itagüí cada vez crece más como ciudad industrial, crece en población y en número de empresas, lo que demanda adecuar la ciudad a estas nuevas necesidades de aglomeración por crecimiento. Itagüí urge de andenes, de paraderos de buses con guarda soles, más señalización y semaforización para la movilidad (11,11 %) (ver gráfico 14).

Otra de las propuestas de los conciudadanos en obras públicas para el desarrollo de las sub-localidades son las inversiones en placas deportivas y parques infantiles (23,45 %). El crecimiento poblacional de la ciudad de Itagüí, reflejado en el aumento de los nuevos proyectos de construcción de vivienda de propiedad horizontal, lo reclama. De igual manera, el municipio de Itagüí demanda la inversión en vivienda de interés prioritario y proyectos de mejoramiento de vivienda para los estratos socioeconómicos más pobres (7,4 %) (ver gráfico 14).

Finalmente, y de acuerdo con las respuestas dadas por los líderes de la JAC, el 20 % ve a la comunidad más emprendedora y con proyectos, en otras palabras, con crecimiento económico y mayor desarrollo social. Como lo plantea el profesor Ricardo Dávila Ladrón de Guevara: “las cooperativas locales poseen la capacidad de organizar y de acercar a los diferentes actores que se encuentran en la localidad municipal, sobre todo a la población joven ávida de desarrollar riquezas y potencialidades del municipio” (Dávila, 2004, p. 127) porque es su hábitat, es el lugar que ellos conocen y en el que siempre han vivido (Dávila, 2004, p. 128; Kwon, Heflin y Ruef, 2013).

### **Conclusiones**

La unión comunitaria es prioritaria para que las JAC logren independencia política. Unión que solo puede ser alcanzada si, como en cualquier asociación social, los

individuos se sienten plenamente representados. Y ellos se sienten plenamente representados si los líderes y la comunidad trabajan por el interés común —como lo valida el texto clásico de la administración pública “Ciudadanía y desarrollo social” (Marshall, 1973)—, es decir, ante la existencia de un Estado social de derecho por la elaboración del Plan Social de Desarrollo Comunitario.

Por lo anterior, es deber del Gobierno municipal y de las instituciones de educación superior coadyuvar a los directivos comunales y a las comunidades de las distintas sub-localidades a elaborar el Plan Social de Desarrollo Comunitario. En otras palabras, ayudarles a construir el norte que los integra (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 2015, pp. 52-54).

Se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿Las organizaciones comunales se han politizado pero no se han clientelizado? (como afirma Komadina Rimassa) o ¿se han clientelizado pero no se han politizado? (como afirma Cunill Grau).

Ante estas cuestiones es posible afirmar, para el caso del municipio de Itagüí en Antioquia, Colombia, que la razón la tiene Nuria Cunill Grau, ya que, si bien las organizaciones comunales tienen en promedio entre 20 y 30 años, adolecen de visión, Plan de Desarrollo Comunal, poco apoyo de la comunidad, baja capacidad de convocación, poca participación de los jóvenes, nula independencia económica, pocos proyectos productivos, desconocimiento del territorio, bajos niveles de logro en obras públicas, pero altos niveles de logro en proyectos sociales como paseos para la tercera edad, almuerzos comunitarios, conciertos y actividades recreativas.

Estas organizaciones son poco formadoras de cultura política, ya que la mayoría de sus líderes tienden a permanecer en el cargo sin antes construir un Plan de Desarrollo Comunitario. Es decir, las elecciones de presidente y vicepresidente de las JAC obedecen más a mecanismos propios del clientelismo político o de la politiquería que al arte de hacer política.

Las JAC no son instituciones clientelistas, son organizaciones comunales para el fomento de la calidad de vida y de las capacidades para la eficiencia y la eficacia de la distribución de los recursos sociales y productivos de la región, como afirma Sen (1993). Las JAC son organizaciones regidas por el espíritu de la solidaridad como algo natural e inherente a la capacidad de las comunidades (Scully y Diebel, 2015; Muñoz Cardona, 2015).

Para que las JAC sean hacedoras de cultura democrática es necesario rediseñar el deber ser comunal de

las JAC y educar en el deber ser de la comunidad con las JAC, lo que obliga a realizar una segunda etapa de la investigación sobre la importancia de los valores públicos. Una investigación que dé respuesta a preguntas tales como: ¿cómo mejorar la pertinencia de la sociedad colombiana en la distribución de los recursos a través del fomento de los valores públicos? ¿cómo armonizar Planes de Desarrollo Territorial con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz en el postconflicto? ¿cómo lograr una mejor distribución de recursos públicos? ¿cómo mejorar la conciencia de participación ciudadana en el postconflicto?

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. (15 de diciembre de 2015). “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos. Borrador Conjunto. Recuperado de: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/acuerdos/Documents/acuerdo-punto-victimas.pdf>
- Buchanan, J. (1986). “The constitution of economy policy” IV. Politics as Exchange & V. The Constitution of Economic Policy, Nobel Prize lecture. Republished in 1987, *American Economic Review*, 77, (3), 243-250
- Contraloría General de la República. (2006). *Control social en Colombia, características y tendencias*. Bogotá: Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Informe Comparativo de doce países*. Caracas: Banco Mundial, CLAD.
- Cunill Grau, N., Serra Martín y García López, R. (2008). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Caracas: CLAD, BID.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas*. Caracas: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2000). *La responsabilidad en la nueva gestión pública latinoamericana, sociabilización por el control social. Responsabilización por el Control Social*. Buenos Aires: Consejo Científico CLAD; BID; EUDEBA.

- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B. y Ruiz-Euler, A. (2014). Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico. *World Development*, 53, 80-93.
- Dávila Ladrón de Guevara, R. (2004). *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa. Casos exitosos*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Decreto Nacional 2350. (20 de agosto del 2003). Ministerio del Interior y de Justicia. Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- Documento CONPES 3661. (10 de mayo de 2010). Bogotá: Consejo Nacional de política económica y Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.
- Gildemyn, M. (2014). Understanding the Influence of Independent Civil Society Monitoring and Evaluation at the District Level. *American Journal of Evaluation*, 35 (4), 507-524
- Komadina Rimassa, J. (2010). El debate sobre el control social. Bolivia: CEADESC.
- Kwon, S-W., Heflin, C., y Ruef, M. (2013). Community Social Capital and Entrepreneurship. *American Sociological Review*, 78, (6), 980-1008
- Ley 743. (7 de junio de 2002). Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 44 826. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos comunales. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0743\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0743_2002.html)
- Ley 1757. (6 de julio de 2015). Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Marshall, T. H. (1973). *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Muñoz Cardona, Á. E. (2010). *Introducción a la Economía: una visión social y del emprendimiento*. Colombia: U de @, Facultad de Ingeniería, Universidad de Antioquia.
- Muñoz Cardona, Á. E. (2014). The Social Game between the Vote and the Democracy. *Open Journal in Political Science*, 4, 89-100. Doi: <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2014.43010>.
- Muñoz Cardona, Á. E. (2014b). The New public Management in Sabaneta, Antioquia. *Open Journal in Political Science, Scientific Research*, 4 (3), 180-194. Recuperado de: <http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx?PaperID=48453>
- Muñoz Cardona, A. E. (2015). *Ética de la responsabilidad ciudadana: Un camino para la paz*. (Trabajo de investigación postdoctoral, Vrije Universiteit Amsterdam). Medellín: Icolven.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015. (8 de mayo de 2012). Acuerdo Municipal 10. Municipio de Itagüí: "Juntos haremos el cambio". Recuperado de: <https://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/control/e0a62-plan-de-desarrollo-2012---2015---unidos-hacemos-el-cambio---.pdf>
- Pollit, C. y Geert, B. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Reynaers, A-M (2014). *Public-Private Partnerships and their Impact on Public Values*. Netherlands, Holland: DrukkerijGrafic Image.
- Reynaers, A-M y De Graaf, G. (2014). *Public Values in Public Private Partnerships*. International Journals of Public administration, 37, (2), 120-128.
- Rodekamp, M. (2014). *Their Members Voice: Civil Society Organizations in the European Union*. Alemania: Editions Springer.
- Scully, P. L. y Diebel, A. (2015). The essential and inherent democratic capacities of communities. *Community Development*, 1-15.
- Sen, A. (1993). Capability and Well Being. En, M. Nussbaum y A. Sen (eds.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig Bestuur. Inaugural Lecture*. Den Haag: Boom / Lemma.