

**ACERCAMIENTO A UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES
COMUNITARIAS**

ANALISIS DEL CASO DEL MUNICIPIO DE GUARNE- ANTIOQUIA

HERNAN ALONSO SALAZAR GARCIA

**UNIVERSIDAD DE MEDELLIN
MAESTRIA EN GOBIERNO
2013**

**ACERCAMIENTO A UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES
COMUNITARIAS**

ANALISIS DEL CASO DEL MUNICIPIO DE GUARNE- ANTIOQUIA

HERNAN ALONSO SALAZAR GARCIA

**ASESOR
GUSTAVO ADOLFO ORTEGA OLIVEROS**

Monografía para optar al grado de Magíster en Gobierno

**UNIVERSIDAD DE MEDELLIN
MAESTRIA EN GOBIERNO**

2013

CONTENIDO

Resumen.....	4
Abstract	5
Introducción.....	6
1. Marco de referencia.....	8
1.1 Fundamentación sobre la administración pública estratégica.....	8
1.2 Teorías de las políticas públicas.....	10
1.3 Fundamentaciones acerca del análisis de las políticas públicas.....	12
1.4 Las políticas públicas en función de las competencias de las organizaciones comunitarias.....	19
1.5 Bases normativas de las organizaciones sociales en Colombia.....	30
2. Análisis situacional de las juntas de acción comunal y el proceso político en el municipio de Guarne.....	44
2.1 Antecedentes.....	44
2.2 Entorno.....	53
2.3 Estructura administrativa.....	54
2.4 Gestión administrativa.....	55
2.5 Gestión financiera.....	58
2.6 Recursos tecnológicos.....	60
2.7 Recurso humano.....	63
3. ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL CON ENFOQUE EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	66
Consideraciones finales.....	77
Bibliografía citada.....	83
Bibliografía alterna.....	87

**ACERCAMIENTO A UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES
COMUNITARIAS**

ANALISIS DEL CASO DEL MUNICIPIO DE GUARNE- ANTIOQUIA

**HERNAN ALONSO SALAZAR GARCIA
MAESTRÍA EN GOBIERNO
ASESOR: Dr. GUSTAVO ADOLFO ORTEGA
MEDELLÍN
2013**

El objeto de esta investigación se concentra en las posibles acciones que permitan lograr la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunales, entendiéndola como una condición de equilibrio, autonomía, crecimiento y desarrollo financiero que les posibilite una participación activa e independiente.

El objetivo general de este trabajo es estructurar un acercamiento a una política pública orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunitarias en los municipios y, para efectos de esta investigación, se propone el Municipio de Guarne.

Para el logro de este objetivo, el primer capítulo da respuesta a una pregunta básica: ¿Cuál es el *deber ser* de las políticas públicas municipales respecto a la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales en Colombia, y en especial en el Municipio de Guarne? Seguidamente se diagnosticó la condición financiera de las organizaciones comunales del municipio de Guarne, lo que permitió evidenciar las variables causales, de impacto y, por supuesto, los indicadores de superación de las necesidades encontradas, finalmente el tercer capítulo de este trabajo se concentró en el acercamiento a la formulación de la política pública municipal desde la selección de las

posibles alternativas al contenido de una política pública orientada a la superación de los escollos financieros identificados.

Introducción

Las dificultades financieras de una organización comunal no pueden dar lugar a transar derechos políticos como el sufragio. La sostenibilidad financiera debe ser asumida con un mayor compromiso de los agentes privados y de las instituciones, para no recurrir a prácticas que coarten la libertad de elección de los asociados, al interior de una organización que se debe mantener independiente y autónoma.

A la luz de esta afirmación, y partiendo de las realidades que se vislumbran de las Organizaciones Comunales en la actualidad, surgen varios interrogantes: ¿La política pública, considera como factor crítico, la sostenibilidad financiera de las juntas de acción comunal?, ¿Los *policymakers* son conscientes de la importancia de tener juntas de acción comunal independientes financieramente de los vaivenes políticos?, ¿Cuáles son las ventajas o desventajas de tener juntas de acción comunal con autonomía financiera?, acercase a las respuestas de estos interrogantes, se ha convertido en el objeto central de esta monografía.

Con base en lo anterior se hace necesario fijar un objetivo claro: estructurar un acercamiento a una política pública orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunitarias en los municipios, y para efectos de esta investigación, se propone el Municipio de Guarne, especialmente seleccionado por las condiciones dinámicas de sus asociaciones comunales y así mismo por los escenarios que la administración municipal está propiciando para los nuevos retos.

Antes de dar inicio al abordaje del objeto de estudio, es prudente mencionar las tres fases que permitirán el acercamiento a las bases de una política

pública municipal que propenda por la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales.

Un primer momento de la monografía se encamina hacia el abordaje teórico y contextual de las políticas públicas y así mismo del deber ser de las organizaciones comunales en función de la estabilidad financiera, de ahí que el primer capítulo dará respuesta a una pregunta básica: ¿Qué hay y cuál es el deber ser en cuanto a las políticas públicas municipales que propicien la estabilidad económica de las organizaciones comunales en Colombia, y en especial en el Municipio de Guarne?

Seguidamente se diagnostica a partir de una técnica documental soportada con un instrumento de consulta dirigido a la Alcaldía del Municipio de Guarne, a la Secretaría de Agricultura y a funcionarios que posibiliten demostrar cuáles son las actuales condiciones de ineficiencia, inequidad e inestabilidad económica de las organizaciones comunales del municipio, en caso que éstas existieren, con el fin último de evidenciar las variables causales, de impacto y por supuesto, los indicadores de superación de estas necesidades.

El tercer capítulo se concentra en plantear un acercamiento al contenido de una política pública municipal, en donde se abordan temas como la selección de las posibles alternativas para subsanar los problemas identificados en el diagnóstico aplicado a 10 Juntas de Acción Comunal del Municipio de Guarne, Antioquia; todo con un enfoque sobre las propuestas de intervención de las organizaciones sociales de Kast (1976), en donde figuran elementos de alta incidencia como el entorno, los objetivos de las JAC, la estructura administrativa, los recursos humanos, los recursos tecnológicos, financieros y materiales y finalmente los procesos administrativos.

1. Marco de referencia

Con el fin de generar una ambientación al tema de las oportunidades que se han gestado en torno al buen desempeño financiero de las organizaciones comunitarias en Colombia, a continuación se establece una mirada teórica, conceptual y contextual que da pie a análisis posteriores.

1.1 Fundamentación sobre la administración pública estratégica

Según Martin (2012), la administración pública debe perseguir dos objetivos, la eficiencia y la funcionalidad en torno a la disposición de los recursos oficiales de un país, lo que significa que desde el nivel práctico, todo aquel esfuerzo que se haga desde la administración pública, deberá ser medido desde su eficiencia y funcionalidad en cada caso particular a cada contexto.

La administración pública debe entenderse como un sistema, donde se ejecutan decisiones para el manejo asertivo de los recursos, y para mayor especificidad, desde el nivel teórico, fue abordada como un concepto tomado en los años 60 desde la perspectiva de la Teoría de la Organización, pero más tarde dio un salto cualitativo importante de la mano de la Teoría General de Sistemas al comprender que las organizaciones debían analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones fundamentales. (Martín, 2012)

En este sentido, una organización pública agrupa las siguientes dimensiones fundamentales:

- entorno,
- objetivos,
- estructura administrativa,

- recursos humanos,
- recursos tecnológicos, financieros y materiales,
- procesos administrativos". (Kast, 1976)

Desde los años 60, los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos, es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter sociotécnico, según afirma Gallego (2012). Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito "político-cultural" de las organizaciones públicas" (Ramió, 2009).

Lo anterior concreta el hecho que al ser una organización pública con un enfoque contextual, como bien lo define la Teoría de la Organización, cualquier esfuerzo que las organizaciones hagan para dinamizar y administrar el capital público, significa no solo un mero hecho de gerencia, sino un hecho de distribución equitativa, donde se tengan en cuenta los aspectos tan relevantes como los propuestos por Ramió (2009).

a) "Ámbito sociotécnico: agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.

b) "Ámbito político-cultural: representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los

recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizativos (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización”

c) **Ámbito de control y mejora:** las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos” (Ramió, 2009).

En términos más concretos, debe decirse que según la Teoría de las Organizaciones, con su énfasis en la administración pública, establece que la generación de políticas, programas y cualquier emanado de su esfuerzo, deberá tener presentes el entorno, el ámbito político-cultural y sobre todo, el ideal de control y mejora, a fin de cubrir los objetivos de la administración pública efectiva.

1.2 Teorías de las políticas públicas

Basados en lo expuesto previamente en cuanto a la eficiencia de las organizaciones públicas, cabe decir que las políticas públicas “son herramientas e instituciones (Estado y Organizaciones Sociales) en acción, “trabajando” para un bien público, modificando y moldeando así la sociedad”, sin contar el hecho que también pueden entenderse como el resultado de interacciones múltiples con pocos o muchos actores sociales e institucionales en sus diferentes fases.

En cuanto a la toma de referentes teóricos acerca de las políticas públicas, Hecló y Wildavsky (Wildavsky, 1979) "Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma", Thoening y Meny (1992) "Resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental", Dye (1992) "Es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer", Hogwood (1984) "Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales", todas investigaciones citadas por Otazo (Otazo, 2009), en donde resume y analiza el impacto de estos resultados sobre las dinámicas políticas en Chile.

Ahora, de acuerdo a la teoría de la administración, pública, se sabe que

Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático, (Moreno, 2011), es así que dentro de sus elementos constitutivos deben incluirse:

Acción: práctica, no sólo discurso

Un conjunto de decisiones: "decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema).

Utilización de la autoridad del Estado: genera obligaciones y derechos

Respuesta a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública. (Roth, 2005)

Pero lo que realmente interesa en esta investigación es saber cuáles son las fases que debe atravesar una política pública para que ésta pueda ser utilizada por los ciudadanos, y para ello expone Roth (2005), que existe un ciclo de la política pública y este se menciona a continuación:

1. Identificación de un problema

2. Formulación de soluciones o acciones
3. Toma de decisión
4. Implementación
5. Evaluación
6. Reajuste o Terminación. (Roth, 2005)

1.3 Fundamentaciones acerca del análisis de las políticas públicas

Como afirma Gallego (Gallego, 2012), el análisis de cada política pública particular, implica plantear una cuestión y construir una hipótesis de respuesta. “Esta hipótesis, dependiendo de la cuestión planteada y de la perspectiva ideológica del analista, estará fundada sobre algún enfoque teórico enmarcado con mayor o menor claridad en alguna de las teorías de la ciencia política. La selección de este enfoque teórico está estrechamente ligada a la selección del modelo de análisis (por ejemplo el *stages approach*).

La necesidad de fundar el análisis sobre algún enfoque teórico se explica por la imposibilidad lógica de comprender un fenómeno tan complejo como la actividad gubernamental (conformada por múltiples decisiones diferentes y de numerosas instituciones y actores), lo que exige concentrar el estudio sobre algunos elementos particulares y las relaciones causales entre éstos.

Es decir, dada la imposibilidad para analizar múltiples factores, aún más considerar a cada uno de ellos como explicación de un problema (si todo explica nada explica), debe privilegiarse alguno. (Hernandez, 2011)

En esta línea, el análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas que fueron vitales para poder identificar posibles ineficacias en el caso de las organizaciones comunales.

La primera, rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político. Plantea que el sistema administrativo es un actor importante y fundamental, es decir, que tiene autonomía, no es absolutamente dependiente y tampoco es jerárquico ni piramidal.

Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad.

Cuestiona así, la concepción tradicional de la administración pública en varios campos.

De un lado, las teorías liberales clásicas del Estado –aquellas que predicán que el Estado debe servir al interés general– muestran a la administración pública como un intermediario entre el Estado y la sociedad, en la medida que la administración pública es la que presta servicios, mantiene el orden, hace que la ley funcione, etc.

Dichas teorías señalan a la Administración Pública es como una estructura de poder, eminentemente jerárquica, dependiente del poder político.

De acuerdo con este enfoque, es un ente que depende del poder político y que simplemente ejecuta órdenes. De otro lado, la concepción marxista plantea que el Estado es fundamentalmente un instrumento de dominación social y que la administración pública es un medio, ya no de intermediación, sino de dominación de una clase sobre otra. En este sentido, la administración pública también depende por completo del poder político, lo cual coincide con el enfoque liberal, al considerar que su estructura se pliega a un orden jerárquico.

A pesar de las grandes contribuciones de Max Weber al desarrollo de la administración pública, del aporte organizacional y funcional y de que ahora sea vista como algo particular y diferente, con una legislación particular la administración pública y a pesar del aporte organizacional y funcional se considera todavía como una estructura estática, jerárquica y dependiente del poder político. Frente a estas visiones estructurales y rígidas, el análisis de políticas públicas hace una real contribución: propone mirar la administración pública desde una perspectiva dinámica, con un poder propio y variado del orden poliárquico, en continua

interacción con los sistemas político y social. Es entonces cogestora del proceso.

El segundo elemento, rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimientos estáticos independientes y separados.

La realidad no es así, la discusión entre política y administración - entre técnicos y políticos- es sin duda un tema de gran debate, pero desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido apreciarlos en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad, condicionan y están interrelacionados mutuamente: la sociedad con la administración y con el sistema político y éstos a su vez con ella. Lo que hay que analizar son los procesos complejos que se forman en esta arena común.

En tercer lugar, el análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la eficiencia económica. Esta sin duda, es una dimensión bien importante, pero va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones de la sociedad y las presiones políticas, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden mirar como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada.

Por último y como cuarta premisa, es importante resaltar que en el análisis de políticas públicas la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la propia de los procesos electorales– que constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal: es lo que algunos autores llaman la legitimación de onda larga. La otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, o sea, su relación permanente con sus clientelas sociales y que se puede entender como la onda corta para significar el “diario proceso de legitimación” que se produce. Dependiendo de si esas clientelas consideran que esa parte específica de la administración pública

está prestando buen servicio, ésta recibe un componente de legitimación”¹.

En síntesis, debe decirse que cualquier análisis de políticas públicas, es importante tener siempre presente cinco características:

La primera, toma la política pública como unidad de análisis; en segundo lugar, el análisis de la política tiene una ambición explicativa, es decir, pretende decir qué fue lo que pasó y por qué pasó, no simplemente contar lo que sucedió; la tercera característica es que el análisis de política apela al análisis diacrónico, es decir, al análisis histórico; y finalmente en cuarto lugar, el análisis de políticas hace saltar, por así decirlo, las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social.

Claras estas condiciones, es con base en ellas que es prudente iniciar un abordaje de las políticas públicas comunales y vale decir que las políticas públicas son acciones de la autoridad pública encaminadas a que los gobernantes respondan a las demandas sociales, previamente identificadas y diagnosticadas, convirtiéndose en una herramienta vital para el ejercicio de la administración pública, en tanto se convierten en plataforma de planes, programas y proyectos que buscan resolver suplicas colectivas o situaciones socialmente problemáticas. Estas se relacionan con el poder social enfatizando en las respuestas de cómo manejar los asuntos públicos, y otorgar réplicas vía Estado a la ciudadanía y a la comunidad en general, sin permitir que el ánimo clientelista de algunos políticos contravenga los intereses y se oponga de forma infundada a la implementación de una política eficaz que atienda las necesidades que le dieron vida.

¹ Documento editado por el autor, con base en: SALAZAR VARGAS, Carlos. Análisis de políticas públicas. En: Agendas. Junio de 2011. Págs. 43 a 52.

Una política pública sería todos lo que los actores decidan hacer o no, lo que en efecto hagan o no hagan conforme a Thoening (2009).

Para Gómez (2012) las políticas públicas son dispositivos de control desarrollados por los Estados modernos para generar un ordenamiento social capaz de asegurar los principios liberales.

Por su parte, Valencia (2012) considera que las políticas públicas son las relaciones Estado-comunidad, es decir, son las relaciones entre las entidades del Estado y sus representantes en las instancias gubernamentales con la organización comunal, expresadas en la normativa general, así como en la específica comunal y planes, programas, proyectos o actividades afines al sector comunal.

Lahera (2004) contempla que una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

En materia de Política Pública Comunal se puede entender entonces, el ámbito de realización del “pacto” entre Estado y las organizaciones comunales en representación de sus comunidades, que permite compartir responsabilidades entre todos los actores involucrados, fortalecer la capacidad de acción de la sociedad civil, hacer posible el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, reducir los conflictos y legitimar las acciones de los partícipes.

Para Helizalde (2003), el diseño de las políticas destinadas para desarrollo local, es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Parte importante entonces es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio es fundamental para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional.

De esta manera, la política pública debe tener la participación de actores públicos y privados, con el objetivo de hacer una construcción que involucre la contribución de los interesados para el desarrollo y fortalecimiento comunal. Propendiendo por el bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local.

Por su parte, Larroulet (2003),

“Países que son capaces de resolver sus problemas públicos, de implementar oportunamente buenas políticas, que poseen estado de derecho y un sistema político democrático, muestran mayor capacidad de crecimiento dado el rol de equilibrio y estabilidad en las reglas del juego que una sociedad abierta y democrática tiende a producir. Así, cuando las diferencias de política económica entre los sectores influyentes son sustanciales, los niveles de corrupción pública son altos, y el Estado puede extraer a través de impuestos u otros instrumentos importantes recursos al sector privado, los estímulos para invertir e innovar serán bajos. Lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para aumentar la productividad. Contribuyen también a malos resultados, gobiernos débiles, tanto por razones políticas como por la baja calidad de sus equipos humanos, ya que las presiones de grupos de interés reducen la calidad de las políticas públicas”. (Página 15)

Este problema ha sido especialmente relevante en América Latina, ya que en nuestros países ha existido una lógica de “*rentseeking*”, donde instituciones o

empresas del Estado ha sido capturadas por grupos de presión de las más diversas índoles que han utilizado, para su beneficio y no para el bien común, a las políticas e instituciones públicas. Quienes más han sufrido las consecuencias de estas prácticas son los sectores más débiles de la sociedad.

En materia de Política Comunal Departamental es importante resaltar su inexistencia, precisando que no se ha desarrollado el estudio necesario para la aplicación y el aterrizaje de las políticas nacionales a las realidades sociales de las localidades antioqueñas, tal y como lo señala Sierra (2008)

En la gobernación de Antioquia, según la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, no hay una política pública vigente con respecto a las organizaciones comunales, dicha secretaría está encabezada por el Doctor Álvaro Berdugo López. Sin embargo esta dependencia es la encargada de regular el funcionamiento de las organizaciones comunales a través del Decreto 2350 del 20 de Agosto de 2003 que reglamenta la Ley 743 de 2002, encaminado a brindar y reconocer la mayor autonomía e independencia de la Organización Comunal

Y a nivel Municipal: No se encontró ninguna Política Pública con relación al Desarrollo Comunitario en el ámbito municipal. La formulación de la Política Pública le compete al Concejo Municipal; y hasta ahora no se ha redactado ninguna en lo que respecta al sector social en estudio, el Desarrollo Comunitario.

El éxito de una futura política comunal departamental para Antioquia y consecuentemente en una municipal, depende de que efectivamente, se involucren y participen los distintos actores y organizaciones comunales, presentando sus demandas e intereses reales, además de las posibles soluciones a esas demandas.

1.4 Las políticas públicas en función de las competencias de las organizaciones comunitarias

Antes de ahondar en el tema de las políticas públicas concernientes a las organizaciones comunitarias, es fundamental para efectos de esta investigación, generar una aclaración conceptual en lo que le concierne a este tipo de organizaciones, todo a la luz de la teoría aplicable en el contexto colombiano actual.

Vale entonces iniciar esta apartado definiendo la naturaleza de las organizaciones comunitarias, y para ello es importante citar a Capalbo (2012), quien tras dialogar las lógicas de las organizaciones comunitarias, logra también entenderlas como organizaciones sociales, cuyo fin último es solucionar problemas comunes y como objetivo general ser capaces de dinamizar y crear nuevas formas y estrategias de participación que permitan a la comunidad organizada ser un actor protagonista en el mejoramiento de la calidad de vida al interior de cada sector y de la comuna, de acuerdo a sus propios intereses y necesidades.

Capalbo (2012) expone la existencia de distintos perfiles de las organizaciones comunitarias, los cuales permiten definir categorías según su modalidad de constitución legal, entre otros criterios.

Respecto a esta modalidad, se encuentran organizaciones comunitarias tales como fundación, asociación civil con sus diversas variantes. Así mismo, existe otra modalidad, según su segmentación temática o tipo de actividad, como lo propone un estudio de la John Hopkins University, que reconoce doce categorías (cultura y recreación, educación, salud, ambiente, derechos, desarrollo, etc), citado por Capalbo (2012).

Por otro lado se encuentran las organizaciones comunitarias definidas por la condición de territorialidad o no, por ser o no de base, o por su origen (empresarial, religioso, partidario, independiente).

Existen categorizaciones diacrónicas, que muestran las tipologías preponderantes en cada período histórico, como la de A. Thompson (Capalbo, 2012) y además, existen también categorizaciones múltiples, que tipologizan estas organizaciones según dos o más ejes de análisis.

Con tantas variables, es pertinente decir que para efectos de esta investigación, se opta por seguir las consideraciones de García Roca (2011), quien propone cuatro criterios de categorización:

por función social (prevención, defensa, asistencia, protesta, integración, inserción); por organización interna (socios, voluntarios, mixtas); por finalidad de acción (educativa, cultural, social, etc) y por ejercicio de la ayuda (1er grado, segundo etc).

Para Guerra las OCs en América Latina podrían ser categorizadas en tres grandes grupos: las que expresan movimientos sociales, las de partidos políticos, y las territoriales

Emilio Tenti Fanfani, Elba Luna; María Alejandra Morales y otros varios autores, reconocen en la actualidad cuatro tipos principales: las asociaciones gremiales, las de base o territoriales, las empresarias y las de apoyo o intermedias. Este último grupo, muchas veces identificado con el subconjunto que recibe la denominación de ONGs, reconoce a su vez varios subgrupos: las de ayuda o asistencia, las de ampliación de derechos, las investigativas y las de promoción y desarrollo (ONGDs).

Eloy Anello, enfatiza el rol de las ONGDs, y reconoce un subgrupo adicional, el de las ONGs de Transformación Social.

Dacil Acevedo Riquelme destaca, junto a estas tipologías, las redes interinstitucionales o instituciones de segundo orden.

Otros autores como Luna y Morales, han desarrollado una tipologización de las OCs según una matriz de doble entrada: en un eje según si los beneficiarios son sus propios miembros, u otros distintos de ellos (también llamadas cerradas y abiertas); en el otro eje, según el origen de

los recursos: propios o externos. Se crean así cuatro campos: cuando tanto los beneficiarios como los recursos son propios, se tienen las asociaciones gremiales, profesionales o los clubes, si en cambio los beneficiarios son internos pero los recursos son externos, se tienen las organizaciones de base y los movimientos sociales. En: (Capalbo, 2012).

De esta caracterización o sectorización de las organizaciones comunitarias, surge una idea clara del hecho que éstas. Dos consideraciones que surgen de esta tipología, interesante para varios propósitos, son, cuentan con recursos mixtos y que no es posible beneficiar a una comunidad externa sin que los propios miembros de la organizaciones comunitarias se beneficien a su vez de ése o algún otro modo. (Capalbo, 2012).

Ahora, teniendo claridad en cuanto a las organizaciones comunitarias, es prudente entrar en la caracterización de la categoría que hace parte del objeto de estudio de esta investigación: las juntas de acción comunal, de ahora en adelante JAC.

Las juntas de acción comunal son un eje importante entre la relación comunicacional Estado & Sociedad y, en consideración, se debe propugnar por el fortalecimiento de los organismos comunales a través de políticas públicas ajustadas a las necesidades económicas y las realidades de cada territorio.

En palabras de López de Mesa (1997)

Las Juntas de Acción Comunal son la organización primaria de las comunidades más grandes del país. Son cerca de cuarenta y dos mil con aproximadamente cuatro millones de afiliados. Son el más importante recuso organizativo de las comunidades populares de Colombia. Sus dirigentes son personas sencillas, honradas y trabajadoras, surgidos en la incesante brega por el bienestar para sus comunidades. En esta búsqueda angustiada y de buena fe muchos han caído en las garras de la intermediación política del Estado y los partidos, por lo que algunos las tildan de clientelistas. Realmente el clientelista es el Estado y los partidos que imponen la intermediación

política como único camino para el mejoramiento de las comunidades. (p. 9).

La normativa vigente para el tema de organismos comunales, ley 743 de 2002, las define como:

acción comunal, es 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 (Ley 743 Artículo 6., 2002)

La misma norma expresa que la junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.²

Ante esta definición, las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, comunales o sociales, van de la mano de retos de aplicación general y que han sido abordados por autores como Jaramillo (2009), quien demostró que el ideal de las políticas públicas comunitarias, deben ir de la mano de los siguientes intereses:

Meta 1: Implementación Plan Estratégico

Meta 2: Conectividad-Comunicaciones

Meta 3: Formación Comunal

Meta 4: Aplicación de calidad en la gestión comunal

Meta 5: Empresarialidad y Economía Solidaria

² Ley 743 de 2002, Artículo 8°.

Meta 6: Financiamiento y Proyectos

Meta 7: Normatividad

Meta 8: Incorporación políticas públicas

Meta 9: Globalización solidaria

Meta 10: Código o Manual de Ética Comunal

Meta 11: Representación sociopolítica comunal

Meta 12: Estatuto Orgánico Comunal. (Jaramillo, 2009)

Ahora, si se analiza este “deber ser” de las políticas públicas de impacto en las organizaciones comunitarias, se puede notar un interés por el fortalecimiento de los espacios de politización de éstas, esto con el fin de articular dichas políticas sociales con las redes comunitarias y gestar un mecanismo de defensa para la creación y recomposición de los lazos sociales, desembocando en la promoción de espacios para la participación con un sentido de contraprestación en algunos casos, y de autogestión en otros.

La participación aflora entonces como nueva forma de integración de las demandas sociales, que permite canalizar intereses y necesidades, pero todo en el marco de cierta autonomía de estas organizaciones, entendida mejor como la autonomía política de las organizaciones comunitarias y para dar cuenta de la autonomía Política de las Juntas de Acción Comunal – entendiéndolas como objeto de estudio de esta investigación-.

La autonomía política comunal se entiende entonces como la capacidad de decisión y autogestión de una junta de acción comunal, sin verse cooptado por otros actores que participan en el ejercicio político, situación que puede ser determinada en gran medida por la solidez financiera de un organismo comunal, es decir desde una perspectiva de la necesidad. Entre más

músculo financiero y auto-organización posea el organismo comunitario, mayor capacidad de decidir de manera imparcial tendrá en los comicios electorales.

La autonomía política tiene que ver con un asunto de poder, y ese poder debe entenderse como la capacidad de un agente para llevar a alguien a hacer o no hacer lo que por sí mismo no hubiera hecho, en otras palabras, es un asunto de dominación que puede afectar la libre decisión.

Ahora, de la autonomía política se deriva un nuevo concepto: la autonomía financiera y para adentrarse en este tema, es vital saber que uno de los problemas ligados a la sostenibilidad de los organismos comunales en un escenario de participación democrática, está asociado a su financiamiento; elemento que permite un adecuado desarrollo, fortalecimiento y despliegue de acciones propias de los organismos comunales.

La autonomía financiera en las juntas de acción comunal representa un aspecto trascendental para el funcionamiento y el ejercicio cotidiano de la vida comunal, pues dicho ejercicio requiere, no solo, gastos mínimos de funcionamiento y operación, sino también, recursos vitales para la permanencia en el medio.

En términos generales, la autonomía financiera es concebida como magnitud que expresa la cantidad de recursos propios de la empresa para hacer frente a sus deudas o pasivo exigible, y que se halla mediante la relación entre los recursos propios y el pasivo exigible.

La autonomía financiera aparece comúnmente tratada por los norteamericanos como "*financialself-sufficiency*". Muchas veces se habla de *ratio* de autonomía financiera para medir esta capacidad, cuanto mayor sea el *ratio*, mayor la autonomía financiera de una empresa. Este término hace

referencia a la relación entre los capitales propios de la empresa con los del total de los capitales necesarios para su financiación. Aquí se incluyen los préstamos y los créditos a mediano y largo plazo.

En tal contexto, vinculamos la autonomía financiera a la situación de las Juntas de Acción Comunal en términos de capacidad, es decir, sé es más autónomo de acuerdo a la mayor capacidad financiera, a su capital, lo que permite la toma de decisiones conscientes, independientes y con libertad de criterio.

Una autonomía financiera de bajas proporciones en el plano comunal se contrapone al fortalecimiento de los organismos comunales; la afectación a la autonomía estable obedece a causas como: la competitividad interna, la productividad, el posicionamiento, la sostenibilidad, el emprendimiento, los incentivos, el apoyo a proyectos, la no generación de recursos propios, dificultades en el acceso al sistema bancario, no formación en procesos empresariales, ausencia de portafolio de servicios, comisiones empresariales inoperantes.

Por su parte, López de Mesa (López de Mesa, 1997), manifiesta que alcanzar la autonomía económica permite afianzar la identidad organizativa y programática, adoptando y reforzando el criterio de empresa social, de análisis costo beneficio de las actividades y de la incorporación de elementos básicos de planeación estratégica para la administración y manejo.

En este sentido, Agudelo y otros (1994) manifiestan:

La mayor limitación con que cuentan las JAC de la comuna de Belén es la falta de presupuesto adecuado; a esto se le suma la falta de apoyo y de respaldo por parte del Concejo y de la Alcaldía Municipal.

La falta de aproximación de la instancia administrativa (...) es un factor que influye en que estas no procuren obtener de las entidades oficiales

la celebración de contratos, lo que refleja una escasa concreción de la función otorgada por la ley en ese aspecto.

Se evidencia la necesidad de que los organismos comunales sean competitivos y auto-sostenibles; que busquen instruirse y capacitarse con el fin de aplicar, en igualdad de condiciones, a la celebración de contratos con el Estado, y dejar de lado la mentalidad asistencialista y de solidaridad que viene rodeando la gestión de las juntas de acción comunal, al considerar que por ser organismos comunales se les debe asignar un contrato estatal sin participar en un proceso de selección.

Este análisis propone entonces, que las juntas de acción comunal se sumerjan en los lineamientos propios de la cultura empresarial, y contribuir así al despojo de todo interés asistencial por el que se pueden someter a la espera de la asignación de dadas, prerrogativas, subsidios o contratos estatales.

Cultura empresarial que les permita, en palabras de López de Mesa (1997) la generación de mecanismos alternativos de independencia económica como proyectos con sentido empresarial de carácter solidario, que les permiten la autogestión, tanto para la organización misma, como para las obras de beneficio comunitario, a la luz del artículo 42 del Decreto 1930 de 1979, que reza: “(...) *Los organismos comunales podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad (...)*”.

Al mismo tiempo, Agudelo (1994) hace un análisis del Decreto 300/87 en lo atinente a la contratación administrativa de los organismos comunales como mecanismo idóneo para la generación de recursos en beneficio de los diversos grados organizativos de la acción comunal, sin dejar de reconocer que en la práctica se pueden generar dificultades, como:

- La falta de una reglamentación clara que favorezca a las organizaciones comunales, frente a la competencia de las entidades privadas, quienes también aspiraran a contratar con el Estado". (p. 54).

En palabras de Restrepo (2001), cuando la participación comunitaria en materia de contratación administrativa, se utiliza para inducir la competencia entre organizaciones sociales, comunidades y personas pobres, por alcanzar los recursos de las políticas sociales, y da lugar a enfrentamientos entre quienes concursan por los contratos, servicios y subsidios del Estado. La participación competitiva fomenta la falta de solidaridad pese a que los participantes están motivados por la aspiración a contribuir al logro del bien común.

Cuando la apatía de parte de sus integrantes, o de uno de los miembros de la organización, se entromete y no permite el avance en la generación de recursos, situación que les hace tomar distancia de las decisiones comunitarias.

La apatía de los miembros de las juntas de acción comunal es tratada por Agudelo (1994), al aseverar que:

La realidad social actual en lo referente a la apatía y la falta de ideales de la comunidad se refleja en el actuar de algunos de los miembros de las JAC de Belén. La necesidad latente de resolver problemas sociales lleva algunos de sus miembros a pedir soluciones a problemas estructurales: el hambre, la miseria, la drogadicción, etc. (Agudelo, 1994, p. 32)

Sin embargo, y pese a las dificultades que puedan sucederse, es claro que no alcanzar de autonomía económica es un fuerte obstáculo para el desarrollo de las organizaciones comunales, así lo considera López de Mesa (1997),

La legislación ha dejado que la Acción Comunal es sus cuatro niveles organizativos, tenga que ingeniárselas para conseguir su propio presupuesto, tanto para su funcionamiento como organización, como para financiar gran parte de las obras de servicios públicos y comunitarios que requieren sus respectivas comunidades. El Censo Nacional de Acción Comunal de 1993 ratifica que a nivel nacional han predominado los recursos propios, sobre los ya demostradamente nocivos auxilios parlamentarios, pese a la creencia, bastante generalizada, de que estos últimos han sido tan importantes, que han logrado corromper y clientelizar la organización comunal -lo que bien es parcialmente cierto- no ha logrado dominar toda la organización, ha despertado importantes reacciones en su contra y ha puesto en

evidencia la falta de alternativas democráticas para acceder a los recursos del Estado”. (p. 52)

“La lucha de los comunales por erradicar los auxilios parlamentarios, en razón de sus efectos nocivos sobre la organización, aunque aparentemente se crea lo contrario, en el sentido de pensar que los comunales se han sentido muy a gusto con la presencia de tales auxilios, viene de tiempo atrás y la investigación que se concluye, lo ratifica de nuevo. Al respecto conviene reiterar lo dicho por la comisión 6ª del IX Congreso, Pasto (Nariño), noviembre 7 al 11 de 1985, que trabajó sobre “*Varios*,” recomendó (...) “*Los dirigentes comunales deben asumir el papel de verdaderos conductores de sus comunidades, con un estricto sentido de la responsabilidad, para no estar bajo limosnas estatales canalizadas a través de los mal llamados auxilios parlamentarios* (...). *Es necesario para lograr un despertar de la comunidad hacia la participación, que las organizaciones comunales no ejerzan presiones coercitivas, y trabajen con un criterio de absoluta independencia* (...). ***Que si los auxilios parlamentarios efectivamente tienen la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades, no tengan como mediadores a los políticos*** (...). Obsérvese como desde 1984, ya se denuncian por nocivos para la organización, los auxilios parlamentarios; también se inicia la búsqueda de alternativas para llegar a los recursos del Estado, sin la intermediación de los llamados “politiqueros”; ya se habla de introducir la práctica de la planeación, para intervenir en los programas que soportan el Desarrollo de la Comunidad. (p. 52-55).

Por último, la contratación administrativa como una de las variables a considerar como generadora de excedente para una determinada Junta de Acción Comunal debe estudiarse con mayor celo habida cuenta de que el aparato estatal debe garantizar los principios de selección objetiva y libertad de concurrencia de los futuros proponentes en un proceso de selección adelantado para la provisión de bienes y servicios. La contratación con el Estado no puede depender de una relación partidista con el mandatario de turno si no a la medición de capacidades en el cumplimiento de un objeto contractual, como lo plantea López de Mesa Duque.

En la relación con los Alcaldes, la Acción Comunal debe analizar más a fondo y más políticamente, el manejo que debe dar a la contratación que se presenta cuando al no identificarse con la corriente política del alcalde de turno en las diferentes localidades, en lugar de colaboración, encuentra una real oposición a las tareas y solicitudes que el movimiento

le plantea. El análisis en perspectiva, debe tomar como foco de atención el fortalecimiento de la Acción Comunal, con propuestas claras, apoyadas en una base organizativa fuerte, que sepa anteponer la razón y el diálogo, a la oposición a veces obstinada de alcaldes que sólo pretenden neutralizar una fuerza que no lo favorece en sus intenciones y posturas políticas o politiqueras. (López de Mesa, 1997, pág. 60)

Para el fortalecimiento de los organismos comunales es necesario el apoyo por parte de los estamentos gubernamentales en la formación para el trabajo, la capacitación en normas de contratación estatal, de organización interna de las juntas, del manejo de la tecnología y la información.

En el ámbito nacional, con esperadas consecuencias en el campo municipal, se cuenta con la entrada en vigencia de la normativa que pretende la modernización de los municipios y que introdujo al ordenamiento jurídico la figura *CONVENIOS SOLIDARIOS* para ayudar al fortalecimiento de los organismos comunales.

A los Municipios autorizados por la Constitución Política, como a las demás entidades descentralizadas, le asiste como función la posibilidad de celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y las demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por ley a los municipios acorde con el plan de desarrollo.

Ahora bien, por “Convenios Solidarios” debe entenderse la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

El Convenio Solidario no puede considerarse como una medida absoluta que derive en el fortalecimiento económico de los organismos comunales del

Municipio de Guarne, dada su limitación en cuanto al objeto y la cuantía a celebrar, si bien no se apelan a las modalidades de selección en estricto sentido, ni a sus protocolos o requisitos, es decir, no se requiere de pliego de condiciones, invitación y similares, haciendo la contratación sin mayores dilaciones y articulando la contratación simple y directa con los organismos comunales de carácter local, resulta imperioso precisar que a pesar de la escueta formalidad, no se pueden celebrar Convenios Solidarios que tengan por objeto la obra pública local por cuantía superior a la suma de DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$16.500.000)³. Lo anterior permite deducir que las Juntas de acción comunal de Guarne para el tema de obra pública solo podrán celebra Convenios Solidarios hasta por la mínima cuantía del municipio, y con un ingrediente adicional, pero de suma positivo para el ejercicio participativo comunal local, y es el referente a que las obras objeto de Convenio Solidario deben ser ejecutadas con los habitantes de la comunidad.

1.5 Bases normativas de las organizaciones sociales en Colombia

La dinamicidad del ordenamiento jurídico que debe ser coherente con las realidades sociales de una población, ha hecho que en Colombia se expidan normas tendientes a la regulación y reglamentación del funcionamiento y consolidación de los organismos comunales.

Desde el año 1958, se inicia promulgando la Ley 19 por medio de la cual se establece que las juntas de acción comunal están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación a través de la División de Acción Comunal, la misma que promovió como estrategia fundamental la constitución de la escuela

³ Mínima cuantía para el municipio de Guarne. Literal b del numeral 2º del artículo 2º ley 1150 de 2007

como centro comunal, a partir del cual giraría la participación en el barrio o la vereda. Este proceso estaba orientado principalmente a la construcción de infraestructura básica, el desarrollo educativo y el bienestar social. Véase en la tabla 1, una síntesis de los antecedentes normativos previos a la carta política de 1991.

Tabla 1. Antecedentes normativos sobre la autonomía comunal en Colombia previos a la carta política de 1991⁴

Antes de la constitución de 1991		Aspecto
Ley 19 de 1958	Institucionaliza la acción comunal en Colombia y la regula invocando su preexistencia con la visión y propósito de controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal.	Control y vigilancia de la acción comunal
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.	Presupuesto
Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los Organismos de Acción Comunal.	Asociatividad
Ley 52 de 1990	(...) Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de Juntas.	Delegación del control a gobernadores y a la alcaldía mayor.

Fuente: diseño propio. 2013

En 1960 las juntas de acción comunal ingresan a formar parte del Ministerio de Gobierno. En 1968 el entonces presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo⁵ le apostó a la modernización de las juntas, en 1968 creó la Dirección de Integración y Desarrollo de la Comunidad -DIGIDEC-, el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad y el Fondo de

⁴ Aunque el documento de CONPES, no lo cita, podría considerarse como un antecedente normativo también el Decreto 3159 de 1968, con el cual se crea el Fondo de Desarrollo Comunitario, el cual era una modalidad de “auxilios”.

⁵ Carlos Alberto Lleras Restrepo, [Bogotá, 12 de abril de 1908](#) - [27 de septiembre de 1994](#), fue un [abogado](#) y [político](#) colombiano, que ocupó el cargo de [Presidente de Colombia](#) durante el período 1966–1970.

Desarrollo Comunal con el que se pusieron a disposición de las juntas recursos económicos.

López de Mesa, ilustra cómo funciona dicho Fondo, como otro factor importante en la financiación de las obras de beneficio comunitario:

el Fondo de Desarrollo Comunitario creado mediante el Decreto 3159 de 1968, (...) Constituye sin duda alguna, otra modalidad de “auxilio” que en lugar de estar administrado y mediado directamente (aunque si indirectamente) por los políticos, lo ha sido por los funcionarios del Ministerio del Interior y, a nivel departamental y municipal, por los de las Secretarías de Desarrollo Comunitario (SDC), para quienes en la práctica se constituía en botín político a favor de sus respectivos jefes políticos. Ello se constata al observar con cuidado las funciones de tal Fondo en el artículo 23 de este Decreto 3159; allí se indica que ellos otorgan auxilios y conceden los préstamos, atendiendo los plazos y condiciones que determine el gobierno. Algo similar se observó en la reglamentación del mismo Fondo a nivel del Departamento de Antioquia, bajo la responsabilidad y administración de la Secretaria de Desarrollo de la Comunidad. En definitiva, la Organización Comunal no tiene nada que ver en la asignación de los auxilios por parte del Fondo: se limita a elevar las solicitudes y a esperar una respuesta, sin conocer el manejo dado a los criterios que estipula su reglamentación. Estos manejos son otra expresión del paternalismo y el clientelismo que patrocina el mismo Estado. (López de Mesa, 1997, págs. 55-54)

En los años setenta, los gobernantes Pastrana, López Michelsen y Turbay Ayala fortalecieron las juntas de acción comunal como una forma de mantener la presencia del gobierno en la comunidad, sin las pretensiones modernizantes del gobierno anterior. En este período (1970 -1982) se mantuvieron tanto los recursos como los auxilios para la construcción de obras de infraestructura, vivienda y servicios básicos, además se crearon los organismos comunales de segundo y tercer grado (Asociaciones y Federaciones departamentales) y se implementaron desde la DIGIDEC actividades de integración de las juntas de acción comunal en el ámbito nacional.

En los ochenta se dio la creación de un acuerdo con el gobierno nacional del Código Comunal, que sería un instrumento que permitiría al movimiento comunitario avanzar en su autonomía.

La década de los noventa y la descentralización del Estado traen consigo el recorte de la financiación para las juntas de acción comunal y la eliminación de los auxilios parlamentarios.

La Constitución de 1991, sin duda es el avance más significativo en Colombia, y las normas posteriores a su promulgación debían acomodarse a este parámetro.

Consecuencialmente, once años después, obligó al legislador a promulgar la Ley 743 de 2002, por medio de la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

La referida normativa, es la que actualmente rige todos los organismos comunales, juntas de acción comunal, asociaciones municipales, federaciones departamentales y la confederación nacional, ahora bajo la responsabilidad de la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación del Ministerio del Interior -DIGEDACP-. Dentro de sus planteamientos más importantes, queda establecido que las juntas de acción comunal deben promover proyectos empresariales y solidarios que fortalezcan los procesos autogestionarios de las comunidades, pero sobretodo que financien sus actividades. Véase en la tabla 2, las bases normativas posteriores a la carta política de 1991.

Tabla 2. Organismos comunales en Colombia. Antecedentes normativos posteriores a la carta política de 1991

En la constitución de 1991		Aspectos
Artículo. 38	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Artículo desarrollado por la ley 743 de 2002.	Libre asociación
Artículo. 39	Derecho a constituir sindicatos y asociaciones sin intervención del Estado.	Asociaciones sin intervención estatal
Artículo. 103	Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.	Organización y capacitación

Decretos y leyes		Aspectos
Ley 80 de 1993	Estatuto general de contratación estatal	Régimen de la contratación estatal
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1, 2 y de juntas de vivienda comunitaria.	Reconocimiento
Ley 134 de 1994	Se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Ley estatutaria de mecanismos de participación del pueblo.	Mecanismos de participación ciudadana
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.	Número necesario para constituir asociaciones
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).	Trato preferente
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Promueve la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno (...) 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.	Autonomía Solidaridad Cooperación
Ley 743 de 2002	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.	Organización democrática
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal. (...) corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.	Personería jurídica
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.	Competencias se trasladan
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas	Control social
Decreto	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por	Fortalecimiento de

Decretos y leyes		Aspectos
2350 de 2003	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.	la organización
Decreto 2350 de 2003	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario. (...) los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad. El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales.	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones empresariales • Papel del DANSOCIAL
Decreto 2350 de 2003	El Ministerio del Interior y de Justicia, de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal.	Formación comunal
Ley 1150 de 2007	Introduce medidas sobre la eficiencia y la transparencia en la contratación estatal	Modalidades de selección de contratistas del Estado
Decreto 890 de 2008	Reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general	Inspección y vigilancia
Decreto 734 de 2012	Por medio del cual se reglamenta la Ley 80 de 1993	Reglas en las modalidades de selección- Mínima Cuantía
Ley 1551 de 2012	Por medio de la cual se modifica la ley 136 de 1994 y se moderniza la organización y funcionamiento de los municipios	Reglas para la contratación con organizaciones comunales

Fuente: Documento CONPES 3661 del 10 de mayo de 2010 y complementación propia. 2013.

En la tabla 2 se aprecia el desarrollo normativo que ha tenido el estamento comunal, la participación ciudadana, la responsabilidad social, la sostenibilidad y la autonomía financiera, por parte de pronunciamientos tanto del legislador como del ejecutivo, después de proferida la Constitución Política de 1991. Es por esto que se relacionan normas especiales que sirven de guía para lograr una generación de ingresos, promocionar la participación ciudadana y lograr la auto-sostenibilidad financiera, acudiendo a la contratación con entidades del Estado como una de las posibles soluciones al problema planteado.

El exceso normativo evidenciado en el ordenamiento jurídico colombiano, no otorga soluciones concretas a las necesidades reales de los estamentos comunales regionales y locales, por lo que se requiere la aproximación de políticas nacionales a las políticas departamentales que logren el fortalecimiento de los organismos comunales.

El Estado colombiano tiene establecido un sistema general de participaciones (SGP) de las entidades territoriales, donde se trasladan recursos de acuerdo a variables identificables; además, los municipios se clasifican por categorías, y de conformidad con la categoría del municipio de ubicación de la junta de acción comunal, puede llegar a ser la expectativa de recursos que esa entidad estatal pueda canalizar a la misma junta.

Los organismos comunales que más padecen la falta de recursos son aquellos localizados en la periferia, que comprende municipios lejanos o de sexta, quinta y cuarta categoría, atendiendo a la escala traída por la Ley 617 de 2000, que se basa en criterios de clasificación por número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación del ente territorial, así:

Artículo 6° Ley 617 de 2000 . *Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación:*

Tabla 3. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios

Categoría	Descripción.
Especial	Distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
Primera categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre

	destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
Segunda categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.
Tercera categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.
Cuarta categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.
Quinta categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales
Sexta categoría	Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

La mayoría de los municipios de Antioquia se encuentran clasificados en las categorías quinta (5ª) y sexta (6ª), y el oriente de Antioquia no constituye excepción a la regla.

Conforme al anterior planteamiento, se deduce que las transferencias de la Nación y los ingresos de los municipios de categoría de cuarta (4ª), quinta (5ª) y sexta (6ª) son ajustados, lo que en última instancia traduce la no aplicación de presupuesto oficial a iniciativas comunitarias, ya que se pretende por parte de los mandatarios locales atender necesidades priorizadas totalmente diferentes y ajenas al fortalecimiento de los organismos comunales.

Se afirma entonces, que si no existe un esfuerzo económico local no hay incentivos a la calidad y pertinencia del gasto, y que se genera una “pereza fiscal”, es decir, se reemplaza el esfuerzo tributario propio por las transferencias y los subsidios nacionales. (Restrepo, 2001).

Lo planteado en las tablas 1 y 2, es pertinente generar una breve discusión, en donde se puedan evidenciar hechos tales como que en la Constitución de 1991, trajo consigo cambios sustanciales, muchos de ellos, benefician la participación ciudadana, y en particular a la acción comunal, sobre todo en lo que respecta a la autonomía, aunque con algunas deficiencias, López de Mesa Duque (2007), contextualiza en como influyó y se transformó la acción comunal en el ámbito nacional, departamental y municipal, haciendo alusión a la eliminación de los auxilios parlamentarios.

“(…) si el país está cambiando, transformándose, adecuándose a los retos de la modernidad ya la realidad que nos asiste, entonces, todos los ciudadanos, todas las organizaciones ciudadanas solidarias, comunitarias, cívicas y sociales están llamados también a adecuarse a esa realidad. De lo contrario la Constitución Nacional sería letra “muerta”, sin sentido, sin aplicación, sin posibilidad de transformar la realidad. Es allí, en ese nuevo marco de referencia, donde está el gran reto para la organización social y particularmente para la Acción Comunal en Antioquia y en Colombia.

“(…) Los fundamentos de la nueva Constitución, tendrán como objeto esencia, garantizar el funcionamiento real de una **democracia participativa**, permanente, cotidiana y no sólo representativa y consultiva utilizada formalmente en episodios electorales para legitimar los privilegios y mantener un modelo de desarrollo económico y social injusto e inequitativo. Las organizaciones sociales y la sociedad civil deben incorporarse a los centros de decisión, poder y asignación de recursos del Estado” (...) (p. 74).

“Es de destacar entonces, no solamente el interés de la Acción Comunal por participar en la Constituyente, sino también los propósitos para hacerlo, los cuales reflejan aspectos muy importantes de su “proyecto histórico” como organización y movimiento social. Estos propósitos, que también reflejan posiciones, se van desarrollando y precisando en las mesas de trabajo por la constituyente que sesionaron a nivel nacional, inclusive en Antioquia. Se sale de los objetivos de estos puntos

profundizar en este periodo, pero debe resaltarse como muy importante y significativo para la Acción Comunal, porque la colocó a tono con las exigencias del momento, con limitaciones obvias de cobertura a todas las bases” (p.76).

“De otro lado, si se observa la Constitución en sí misma, se encuentran dos líneas fuertes que interesan y comprometen al movimiento comunal; una es la decisión manifiesta de fortalecer al municipio, a la localidad, como la entidad territorial básica para el desarrollo del precepto Constitucional; la otra, es la participación ciudadana y comunitaria, en todos los asuntos de gobierno. Ellas hacen parte de las “nuevas” reglas del juego del País y generan para el movimiento comunal, un contexto que sirve de marco hoy para definir orientaciones, estrategias y tareas que permitan llevarle a jugar un papel cada vez más destacado en el proceso de construcción del nuevo país” (p.76-77)

“La Constitución política valida la (...) importancia y el papel de las organizaciones sociales como instrumento vital para la convivencia ciudadana, la paz y el desarrollo; para que las organizaciones sociales se proyecten históricamente como factor real de poder en las grandes decisiones económicas, sociales y políticas, se deben identificar en torno a objetivos que guíen su actividad. (...) El gran Salto que deben dar las Juntas de Acción Comunal es ser verdaderamente orientadoras y conductoras de las comunidades en sus aspectos económicos, políticos, culturales y sociales (...)”⁶ (p. 77).

Este acercamiento teórico a la autonomía política, da cuenta de que no se requiere la interlocución con líderes negativos y dañinos de la voluntad popular, que a cambio de votos ofrecen prebendas a la comunidad en general y de forma particular, a los organismos comunales, atentando contra la democracia; por el contrario, propicia una invitación a apropiarse de los mecanismos democráticos plasmados en la Constitución de 1991 y en la Ley, a promover la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos participativos y en la elaboración de los esquemas de ordenamiento territorial o planes de desarrollo, a través de la conformación de los comités territoriales de planeación.

⁶ CARDONA Moreno, Guillermo, “Perspectiva Histórica de la Acción Comunal y las Organizaciones Sociales, Santafé de Bogotá, 1993. Citado por: López de Mesa. Op. Cit. Página 77.

Tal y como lo prevé López de Mesa (1997), se implementan planificaciones participativas tanto en desarrollo local como regional, describiendo de la siguiente forma:

La Ley 152 de 1994, (...) exige a municipios, departamentos y a la nación misma planificar el desarrollo a corto, mediano y largo plazo, con el concurso, la presencia, es decir, la participación directa de la comunidad organizada del respectivo territorio. Hoy los municipios, departamentos y la nación, deben tener su respectivo plan de desarrollo elaborado en forma participativa (...)" (p. 78).

"En consecuencia, si es el ciudadano a través de sus organizaciones de diversos tipos -entre ellas, la Acción Comunal- quien planifica el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de su municipio, de su departamento y del país, podrá llegarse a afirmar, que decide, que influye en el gobierno por cuanto ejerce una influencia sustancial en la toma de decisiones tanto del legislador como del ejecutivo, dado que se articula, a través de los diferentes mecanismos de participación, a la vida municipal, regional y nacional" (p. 78-79).

"(...) si la Acción comunal desarrolla la **capacidad** necesaria, puede llegar a influir significativamente en los presupuestos locales para inversión social a través de las Asocomunales y el departamental, a través de la Federación. Deberá sí, para el efecto, superar algunos obstáculos (...), tales como, la falta de visión política evidente para planificar; la falta de criterio de empresa social, de empresa de servicio; la falta de horizontes para el desarrollo comunitario integral; las tradicionales y obsoletas "listas de tienda" de necesidades y obras que se han de realizar, con alcaldes reducidos al barrio y la vereda; la falta de interés y de capacitación para participar en las instancias de decisión, donde se resuelven los asuntos locales, los problemas organizativos, de funcionamiento y democracia internos, ya detectados en este estudio" (p. 81).

Los planes de desarrollo deberán incluir a la sociedad civil para su formulación y adopción y con ello buscar el empoderamiento de la población para la defensa de los mismos siempre y cuando se haya garantizado desde el estamento estatal metodologías participativas. Los planes de desarrollo pueden ser una estrategia para controlar la actividad de los políticos de acuerdo a su compromiso con el respectivo plan, el cual si no cumple, puede ser motivo para revocatoria del mandato.

“Eliminados los auxilios en la Constitución, toda obra o gasto debe quedar previsto en el presupuesto y corresponder con el plan de desarrollo respectivo. Esto significa que las organizaciones interesadas en llevar mejoras a sus comunidades con los recursos públicos, lo deben hacer incluir en los planes de desarrollo y en los presupuestos, lo que les exige capacidad de previsión o planeación de sus actividades con uno o varios años de anticipación y la participación decidida en los procesos de planificación municipal de la entidad por la institución respectiva, vigilancia permanente para que el rubro específico sea programado en los presupuestos anuales y para que efectivamente se ejecutado. De esta manera las obras y el desarrollo llegarán a la población como responsabilidad del Estado y no como favor personal de algún político o funcionario (...) (López de Mesa, 1997, pág. 82)

Después de cinco décadas de expedición normativa, cuyo precedente es la ley 19 de 1958, que institucionaliza la acción comunal en Colombia, ninguna Ley o decreto ha tenido la suficiente fuerza para consolidar los organismos comunales, dado que se limitan a propósitos exclusivos de controlar, cooptar, manipular, dirigir y vigilar la acción comunal y sus organizaciones sociales, las asociaciones municipales, las federaciones departamentales y la confederación comunal nacional.

Adicionalmente, como lo afirma Valencia (2009):

(...) la actividad comunal es interferida en el camino de su autonomía, libertad e independencia, quizá por su propia condición social débil y circunstancias internas y externas, de orden económico, político, cultural e institucional. Esta realidad social hace suponer que la acción comunal es canalizada, utilizada y aprovechada o tergiversada en sus fundamentos, tradición, vivencia y perspectiva de trabajo social, para ser cooptada, subordinada o manipulada por la denominada “politiquería”, mediante la manipulación, el oportunismo o protagonismo _propio o ajeno_, desvirtuando así sus fundamentos, principios y valores, características de la naturaleza democrática, vivencias cotidianas y perspectivas del movimiento comunal. Estas condiciones desvían el camino de sus vías autónomas, como actores sociales que trabajan en sus escenarios naturales, éticos y constructivos, como corresponde al rol de un formidable movimiento social, histórico, unitario, plural y democrático, con cobertura geográfica en todas las regiones y entidades territoriales en Colombia” (p. 13)

“Además de las diferentes circunstancias geográficas y sociológicas, regionales, locales y culturales, las cuales hacen que la Acción comunal en Colombia presente un desarrollo desigual y simultáneamente un común denominador normativo, que las identifica y relaciona con su historia, trabajo, actividades y relaciones sociales e institucionales, elementos que define con su presencia como movimiento social presente en el complejo proceso de modernización y profundización democrática, que requiere la sociedad contemporánea en general y la acción comunal en particular” (p. 13)

La doble condición de las juntas de acción comunal, comunitaria y estatal, las convierte en organizaciones que facilitan la interlocución entre la sociedad y el Estado institucional, particularmente en las áreas rurales donde la presencia de este último es más escasa.

Las juntas de acción comunal, en su ejercicio, nacen y se desarrollan proclamando valores como la autonomía e independencia, exaltados en el despliegue de sus acciones; sin embargo, los precitados valores son menguados al momento de aparecer candidatos a ocupar dignidades nacionales, departamentales o municipales, quienes a través del discurso y otros elementos, seducen al grupo, antes autónomo, para reforzar las filas de adeptos a campaña o movimiento político.

Londoño (1994) advierte sobre la precariedad de información relacionada con las organizaciones populares en Colombia, plantea que éstas responden a la búsqueda de fórmulas colectivas para la satisfacción de necesidades básicas. Estas fórmulas se manifiestan tanto en la solidaridad familiar y vecinal, como en la conformación de organizaciones con grados diferentes de formalidad. Asimismo enfatiza en la cobertura territorial de las juntas y en su estabilidad.

Dentro de los principios rectores de la acción comunal se encuentra la solidaridad, la democracia, la autonomía, la libertad, la igualdad, el respeto, la prevalencia del interés común sobre el particular, la buena fe, la

capacitación, la organización y la participación; esta última implica la intervención en actos internos así como en actos externos como la participación en procesos electorales bien de carácter popular, comunitario y ciudadano.

Si bien el presente trabajo, propugna por la independencia y la autonomía de las juntas de acción comunal, la revisión muestra que existe un alto riesgo de que se conviertan en escenarios ciudadanos clientelistas.

Jaramillo (2009) retoma, frente al tema de las juntas de acción comunal, a Borrero (1989), Leal y Dávila (1990) para sostener que este tipo de organizaciones son espacios privilegiados para el clientelismo y la política tradicional. Más que una organización autónoma, se constituyen en mecanismos a través de los cuales el Estado y los partidos políticos se relacionan con las comunidades y garantizan el intercambio de beneficios por votos.

2. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y EL PROCESO POLÍTICO EN EL MUNICIPIO DE GUARNE

Es prudente decir que la intención de este segundo apartado no es más que detallar el contexto que actualmente viven las juntas de acción comunal del Municipio de Guarne, para lo cual se fijaron dos momentos: el primero de tipo descriptivo, en donde se establece un recorrido de su realidad, y el segundo analítico.

Este segundo momento da pie a un debate entre dicha situación y los diferentes impactos que sufre a partir de políticas públicas y escenarios para su gestión, todo desde un orden temático propuesto por Kast (1976), cuyo interés, acerca de las organizaciones sociales, está concentrado en elementos como: entorno, sus objetivos, su estructura administrativa, el recurso humano que las compone, los recursos tecnológicos, financieros y materiales y, finalmente, los procesos administrativos que ejercen. Esta descripción está influenciada por lo expuesto por Martín (2012), respecto a la importancia de los antecedentes teóricos y contextuales que inciden directamente en la gestión de las organizaciones sociales.

2.1 Antecedentes

Considerar los fenómenos y escenarios sociales de hoy, significa hacer un recuento de su historicidad y sobre todo, de la significancia que políticamente se le ha dado a las organizaciones comunales en Colombia, en especial porque para el año 2013 han transcurrido 55 años desde la promulgación de la Ley 19 de 1958, donde expresamente se establecían las bases para iniciar la denominada “Acción comunal”.

De esta época muchos escenarios se han suscitado, por ejemplo Valencia (2012), quien retomó el tema de la historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia expone que,

Desde el punto de vista cuantitativo la organización comunal cuenta con cerca de 50.000 Juntas de Acción Comunal, con personería jurídica y 4 millones de afiliados, además de la influencia indirecta en sus ámbitos de actividad. El 70% de las JAC fueron inicialmente rurales y el 30% urbanas.

La cobertura territorial de las JAC, tiene presencia en la totalidad de las 33 entidades territoriales del país, veredas en el sector rural y barrios en los sectores urbanos. (Valencia L. E., 2012)

De acuerdo al recorrido de Valencia (2012), se puede constatar que la normatividad específica de la acción comunal y, concretamente, de la organización comunal o social se inicia con la Ley 19 de 1958 y en el curso de los primeros 50 años se contabilizan cerca de 70 normas entre leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, las mismas que van delimitando la capacidad de asociación, definiendo ciertos elementos, como el desarrollo de la comunidad, el conjunto de procesos que integran los esfuerzos de la población y los del Estado para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad, (Decreto 300 de 1987); y la actividad 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 (Ley 743 de 2002), norma que sustituye y subsume los contenidos de leyes y normas anteriores, incluyendo el Decreto 300 y la Resolución 2070 de 1987.

Pero si bien las investigaciones acerca de las organizaciones comunales se han concentrado en el estudio de las dinámicas políticas, culturales y, recientemente, de emprendimiento, se han evidenciado contados esfuerzos

por ahondar en temas que trascienden al impacto normativo, y que alcanzan variables de fondo en época de acomodación política y económica, tal como lo sugieren los extensos e inacabados análisis realizados por el Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH) en convenio con la Federación Comunal de Antioquia y Colciencias, quienes desde el año 1995 iniciaron el proyecto “De la acción comunal al movimiento comunal en Antioquia. La acción comunal entre la tradición, la democratización y la modernización” ((CISH), Antioquia, & Colciencias, 2006), un estudio realizado durante más de diez años, en el que se pudo demostrar mediante técnicas de diagnóstico de la organización social, su aporte a la construcción de tejido social en Antioquia, y entre otros hallazgos, se pudo constatar la existencia de problemáticas internas que las organizaciones sociales municipales, deben afrontar en cada administración.

Álvarez & cols(2009) y Gómez (2011), tras la aplicación de diagnósticos en trabajo de campo en el territorio antioqueño, demostraron que los hechos acaecidos a lo largo de más de cinco décadas posteriores a la Ley 19 de 1958, en ciudades y sus poblaciones, han generado importantes críticas que abogan por la construcción de alternativas de desarrollo cuyo carácter local emerge como posible contrahegemonía al universalismo de éste.

Los procesos de planeación participativa, especialmente en Colombia, han demostrado que pueden convocar diversos estamentos sociales en un solo fin, plantear un desarrollo propio, sin embargo, el marco geopolítico en que ocurren estas interacciones y la hegemonía de este paradigma, conducen a que dichos estamentos, denominados “Organizaciones comunales o sociales”, se vean inmersos en un paradigma cada vez menos contemporáneo y sí más atrasado, como bien se explica a continuación.

Según Álvarez (2009) y Gómez (2011), las organizaciones comunales se vienen alternando entre su función comunitaria y la necesidad de hacerse sostenible en el tiempo y en el contexto al cual pertenezcan; a finales del siglo XX, la figura “Comunal” se adhería más al concepto de participación pasiva, en donde unos pocos habitantes de una zona barrial o rural se adaptaban a los designios de las administraciones municipales, haciendo uso limitado de sus derechos como organizaciones sociales y limitándose a la recepción de beneficios.

Pero es a inicios del siglo XXI, donde se evidencia un nuevo rostro de estas organizaciones: el rostro del crecimiento y de la participación, llevándolas a que se inicien reinterpretaciones de los discursos y prácticas en el nivel local y su interacción con otros contextos geográficos, que les ha permitido comprender que la crisis del paradigma pasivo de otrora, puede superarse quizá a partir de pequeñas revoluciones que emergen desde el vivir cotidiano vecinal y comunal cuyas rupturas se hacen sentir en la relación de lo humano con el territorio, la naturaleza y lo sobrenatural, (Álvarez, 2009), lo que permite que se abran caminos para la comprensión de la política, la economía, la salud y principalmente el conocimiento y la educación, todo enmarcado en un concepto clave para el siglo XXI: la participación.

En este marco, Jaramillo (2009) inicia una investigación, en la que aborda dos perspectivas que definen el papel contemporáneo de las organizaciones comunales: la primera desde los fundamentos de Camilo Borrero (1999), Leal y Dávila (1990), quienes establecen que este tipo de organizaciones son espacios privilegiados para el clientelismo y la política tradicional, de lo que se puede concluir que más que una organización autónoma, se constituyen en mecanismos a través de los cuales el Estado y los partidos políticos se

relacionan con las comunidades y garantizan el intercambio de beneficios por votos. (Jaramillo, 2009)

Una segunda perspectiva se fundamenta en Rocío Londoño (1994), quien advierte la precariedad de información relacionada con las organizaciones populares en Colombia, pero plantea que

...éstas responden a la búsqueda de fórmulas colectivas para la satisfacción de necesidades básicas. Estas fórmulas se manifiestan tanto en la solidaridad familiar y vecinal, como en la conformación de organizaciones con grados diferentes de formalidad. Asimismo enfatiza en la cobertura territorial de las juntas y en su estabilidad. (Londoño R. , 1994)

Estas dos perspectivas concluyen que el siglo XXI inicia con una nueva mirada a las organizaciones comunales; en donde éstas se empiezan a desempeñar como organizaciones dinámicas, participativas y de, algún modo, más activas en torno a temas actuales en los que se incluye el emprendimiento, la productividad, el poder de decisión, la sostenibilidad y el crecimiento, todo de la mano de políticas públicas que las han llevado de la mano y que hoy las posicionan como organizaciones con poder político en los municipios del departamento de Antioquia.

Es en este momento en donde se comienzan a visualizar escenarios problemáticos en los que se entrelazan temas de impacto económico, político e incluso sociológico, ya que las organizaciones comunales representan escenarios propicios para el ejercicio del poder, en tanto forman parte del engranaje de las estructuras de poder local y microlocal, en la medida en que tienen que ver con la toma de decisiones, la construcción de alianzas, la distribución de beneficios, los vínculos con instituciones o actores sociales o políticos a nivel de comunidades pequeñas. Además, estas relaciones se encuentran intermediadas por asuntos como el liderazgo, las relaciones de género, los lazos de vecindad, el reconocimiento social e indudablemente los

atributos propios de las estructuras del poder municipal y aún del regional. (Jaramillo, 2009).

En palabras de Jaramillo Gómez (2009), es un problema de las organizaciones sociales en los municipios de Colombia y en su mayoría del Departamento de Antioquia, su dependencia, casi absoluta a las administraciones de turno y a los gamonales en búsqueda de beneficios futuros.

La dependencia – financiera y política- como eje problémico, en las organizaciones comunales, impiden el desarrollo y crecimiento como organizaciones “Autosostenibles” y “Prósperas”, y que son el sustento para demostrar la necesidad de estructurar un acercamiento a una política pública municipal orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunales.

Y para iniciar dicho abordaje, vale la pena citar los ejes que a continuación se detallarán como los principales síntomas de la necesidad previamente mencionada.

En primera instancia se evidencia una protagónica desatención estatal, especialmente en relación a la canalización de recursos y el control de estos; seguido de una proliferación de los denominados “Gamonales”, quienes rezagan aún más la función participativa de las organizaciones sociales; un tercer eje se concentra en el concepto de “Desarrollo comunal”, en donde se puede demostrar la existencia de escenarios de rezago en donde las organizaciones comunales se presentan como entidades con limitadas formas de producción y generación de recursos, con limitadas formas para el escalonamiento y el acceso a bienes y servicios, con limitados accesos a la competitividad en escenarios licitatorios, con serias dificultades para

comprender, participar y disfrutar de las acciones de sostenibilidad, autonomía y crecimiento financiero.

Todas estas variables de alto impacto se resumen en tres condiciones básicas: la ineficiencia de las organizaciones comunales para autosostenerse y crecer en el tiempo; las pobres condiciones de igualdad y equidad para la participación de éstas organizaciones en escenarios de competitividad y contratación mediante convenios solidarios; y finalmente la inestabilidad financiera que las organizaciones comunales han desarrollado tras no implementar acciones y estrategias contundentes que las sitúen como entidades autosostenibles.

Ante estas condiciones, bien vale la pena decir que tal como afirma Martín (2012), las políticas públicas deben perseguir tres objetivos: la eficiencia, la equidad y la estabilidad económica, es así que el problema de esta monografía se revela en este momento y se resume en la inexistencia de una política pública municipal que propenda por subsanar los ejes mencionados y que a continuación se abordan.

El Estado colombiano ha tenido a través de la historia, una especial desatención a los organismos comunales, conforme que no se han canalizado los suficientes recursos humanos, físicos y económicos para fortalecer el espacio de estas organizaciones sociales, que pretenden la transformación positiva de las realidades particulares y comunitarias y que, adicionalmente, son una pieza fundamental en el engranaje político cotidiano.

La Constitución Política de Colombia protege y radica en el Estado obligaciones para promover la organización, promoción y capacitación de asociaciones comunitarias no gubernamentales; tal aseveración es

sustentada en lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política al determinar que: el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.

Las juntas de acción comunal son la estructura comunitaria de mayor tradición, nacen y se organizan con el propósito de aunar esfuerzos para dar respuesta a las necesidades de las comunidades urbanas y rurales. Sin embargo, existe una deuda con las juntas de acción comunal derivada de la omisión, no solo institucional sino también particular. Los llamados gamonales¹ (Marteens, 2009) al pretender sus proyectos o aspiraciones de elección popular, hacen promesas electorales que luego no cumplen.

Es así como, la clase política tradicional acude a las células de base, con el fin de solicitar el apoyo para alcanzar los votos necesarios y obtener de esta manera un cargo administrativo, la jefatura de una entidad estatal, una curul o un escaño determinado en el mapa político nacional, regional o local.

Un nuevo eje problémico radica en el concepto desarrollo comunitario, objetivo principal de la gestión de las organizaciones comunales, que va de la mano de conceptos claves atinentes al proceso económico, cultural y social, integrado por los esfuerzos de la población y su complemento con el sector particular y con el Estado mismo.

Al respecto, las dificultades económicas que se viven en las organizaciones sociales, atentan de manera frontal con el desarrollo cotidiano, a tal punto de limitar no solo la sostenibilidad para el funcionamiento interno, sino también,

¹ El termino gamonales es utilizado para explicar el bandolerismo político colombiano que surge en el último periodo de la fase de la violencia, y liga a campesinos, con terratenientes y con guerrilleros. En el contexto actual puede entenderse como líder político regional.

el escalonamiento y acceso a bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de la comunidad y de sus asociados.

En ocasiones, los organismos comunales apelan a la ejecución de actividades no convencionales (ajenas a su misión) para la generación de recursos que, además, no procuran el desarrollo efectivo comunitario, tales como rifas, bingos, ventas de alimentos, fiestas locales. La particularidad de estas actividades económicas es que propician la generación de un excedente a una escala reducida con poco impacto en materia de sostenibilidad y fortalecimiento de la organización.

Estas formas de recolectar fondos se hacen cada vez más recurrentes en las organizaciones comunales, ya que las garantías ofrecidas por el Estado para su sostenibilidad no son lo suficientemente fuertes para generar su inclusión, como lo es la participación en las disposiciones del presupuesto público y su forma de contratación, en donde se les da oportunidad de participación a las juntas de acción de comunal pero, al mismo, tiempo se les pone a competir con el sector privado, como es el caso de una licitación, ámbito en el que las organizaciones comunales se encuentran en desventaja manifiesta, minimizando sus posibilidades de competencia y con ello, tornándolas susceptibles de lo que se denomina "Clientelismo", lo que puede dar lugar a que quienes buscan ser electos, con promesas de una inclusión fáctica, como se menciona en párrafos anteriores, comprometan a estas organizaciones con su libertad democrática, es decir, con su voto. Problemática que se pretende abordar en este estudio.

2.2 Entorno

Frente a la organización comunal en el municipio de Guarne, se pudo establecer que cuenta en total con treinta y siete (37) veredas, en donde operan cincuenta y cuatro (54) juntas de acción comunal con el debido reconocimiento de personería jurídica por parte de la Gobernación de Antioquia; de las juntas aludidas, cuarenta y cuatro (44) son rurales, y solo diez (10) tienen el carácter de urbanas.

Actualmente se encuentra en proceso de constitución una nueva junta de acción comunal para el sector “La Clara”, zona rural del municipio de Guarne.

Por otro lado, en la jurisdicción de Guarne también se había obtenido el reconocimiento de un organismo comunal de segundo grado, cual es la Asocomunal Guarne, integrado por los organismos iniciales de primer grado, es decir las Juntas de Acción Comunal.

La ley 743 de 2002, trae la distinción entre organismos comunales conforme a sus grados, es así como los organismos de segundo grado, se componen por la asociación de Juntas de Acción Comunal y, cuentan con su misma naturaleza jurídica, y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y con aquellos que posteriormente se afilien.

La Asocomunal Guarne, organismo de segundo grado en el Municipio, perdió su Personería Jurídica en el año 2012, y en el momento de la entrevista con el jefe de desarrollo comunitario y de juventud², manifiesta que se encuentra haciendo un esfuerzo mancomunado entre la institucionalidad municipal y los representantes de la Asocomunal para trabajar en la dispendiosa tarea de

² Entrevista con: Chaverra, Fredy, Jefe de la Oficina de Desarrollo Comunitario y de Juventud del Municipio de Guarne, el día 3 de mayo de 2013.

recuperar la Personería Jurídica, labor que ha tenido un avance significativo ante el Departamento de Antioquia en la medida en que cambió de cancelación a suspensión de la Personería, y la Gobernación a través de su dependencia competente otorgó un plazo perentorio de tres (3) meses para la presentación del plan de mejora, el cual vence el 13 de mayo de 2013.

La razón por la cual la Asocomunal de Guarne se encuentra en dificultades frente a la Gobernación de Antioquia se sustenta en la falta de claridad en el manejo de los recursos de los anteriores representantes de la misma organización que agrupa las de primer grado.

2.3 Estructura administrativa

Ahora, respecto a datos tales como el número de afiliados de las JAC del municipio, vínculo político, perfil de los presidentes y así mismo como la identificación de los problemas más marcados en su gestión comunitaria, se diseñó un instrumento de consulta dirigido a los presidentes de 10 juntas de acción comunal de Guarne, lo que permitió caracterizarlas y así mismo identificar los puntos críticos que actualmente viven debido a variables vinculadas con las políticas públicas y así mismo, con el mismo contexto en el que se mueven.

Se encontró que actualmente de las 10 JAC consultadas, el mínimo número de afiliados es de 28 personas, mientras que el mayor es de 72 personas.

Cada JAC posee un dato exacto del número de afiliados fallecidos y según el actual jefe de desarrollo comunitario y de juventud, pueden ser soportadas en documentos, alrededor de tres mil (3.000) afiliaciones, y una vez depurada la información local puede ser reducida al orden de mil doscientos (1.200) miembros activos.

2.4 Gestión administrativa

Al indagar acerca de las condiciones de autosostenimiento de las JAC, se encontró que existen escenarios de participación, que si bien no fueron mencionadas a cabalidad por los presidentes consultados, si se pudo evidenciar su presencia a partir de entrevista con la Jefe de la Oficina de Desarrollo Comunitario y de Juventud del Municipio de Guarne.

Estas condiciones bien pueden ser entendidas como los posibles escenarios que los pueden conducir a generar recursos para el mantenimiento de la JAC y evitar su desaparición, abarcando posibilidades para el lucro de la junta.

Al preguntarles sus mecanismos para adquirir recursos, 5 de las 10 JAC afirmaron tener convenios con el Municipio de Guarne, 4 se autosostienen con eventos recreativos, y solo 1 se sostiene con aportes de los afiliados.

Para demostrar el verdadero desempeño de los mecanismos de autosostenimiento, se recurrió al Municipio de Guarne, quien ha hecho un ejercicio juicioso en pro del fortalecimiento de sus organismos comunales a través de la celebración de Convenios Solidarios, es así como para el año 2012 fueron perfeccionados un total de 21 Convenios Solidarios y para el 2013 una suma de 7.

Tabla 4. Convenios Solidarios celebrados por el Municipio de Guarne con las Juntas de Acción Comunal en 2012

Valor	Objeto
\$8.090.000	Mantenimiento senderos ecológicos y ornatos
\$7.100.000	Mantenimiento senderos ecológicos y ornatos
\$13.240.000	Mantenimientos ambientales de un tramo de la quebrada la mosca en el tramo comprendido entre el estadero el encanto hasta la empresa de gases de Antioquia.
\$13.554.753.93	Mantenimiento rutinario via piedras blancas -barro blanco entre el ramal y la sede barro blanco del municipio de Guarne.
\$5.360.000	Mantenimiento recuperación y protección de cuencas y micro cuencas
\$5.360.000	Mantenimiento ambiental de la quebrada Bateaseca, el puente junto a la familia herrera hasta el encanto con un intervalo de 1.5 meses
\$13.554.753.93	Mantenimiento rutinario via la honda-Sanmiguel-Barroblanco entre la quebrada la honda y la sede Barroblanco del municipio de Guarne
\$15.553.750	Mantenimiento con pintura, construcción pozo séptico y obras complementarias en el centro educativo la pastorcita del municipio de Guarne
\$4.420.000	Mantenimiento recuperación y protección de cuencas y micro cuencas
\$14.600.000	Mantenimiento senderos ecológicos y ornatos
\$ 7.800.000	Mantenimiento senderos ecológicos y ornatos
\$15.800.000	Mantenimiento y recuperación de fuentes hídricas
\$6300000	Mantenimiento y mejoramiento de red vial
\$ 15.800.000	Mantenimiento de vías rurales
\$28.000.000	Realización de la actividad cultural de la navidad comunitaria por uef que se realizara en el mes de diciembre en el municipio de Guarne - Antioquia
\$ 5.000.000	Mantenimiento ambiental del afluente hídrico san José. Desde la casa de don ramón flores hasta la fonda san José, esto en la vereda san José del municipio de Guarne.
\$ 3.720.000	Mantenimiento ambiental de un tramo de la quebrada la mosca comprendiendo desde gases de Antioquia hasta la empresa Senco de

Valor	Objeto
	Colombia, en el municipio de Guarne.
\$ 15.000.000	Protección de cuencas y microcuencas
\$ 5.460.000	Mantenimiento ambiental de la quebrada la honda, desde la finca del señor miguel Ruiz hasta desembocar en la quebrada la mosca.
\$ 3.000.000	Mantenimiento ambiental de la quebrada chaparral, desde el cultivo de tomillo, (único cultivo en la zona) propiedad del señor Iván Darío castaño hasta desembocar en la quebrada la mosca a la altura de la vereda Chaparral del municipio de Guarne.
\$ 15.800.000	Construcción de 200 estufas eficientes en la zona rural del municipio de Guarne, según convenio nro. 357-2012

Para lo que va corrido del año 2013 el Municipio de Guarne ha celebrado los siguientes Convenios Solidarios. Véase la tabla 5.

Tabla 5. Municipio de Guarne Convenios solidarios celebrados al 2013

VALOR	OBJETO
\$16.500.000	Mantenimiento rutinario anillo vial la mulona-Montañez entre fin zona urbana finca casa linda y el puente sobre la quebrada la mosca sector retorno nro. 06 del municipio de Guarne.
\$16.500.000	mantenimiento rutinario de la via vereda la pastorcita entre la autopista Medellín - Bogotá sector caballo de lata y la antigua via a Medellín del municipio de Guarne
\$16.500.000	Construcción de rieles en concreto con separador en ciclopeo con acabado a la vista y obras complementarias en via perteneciente a la vereda Montañez sector el teléfono del municipio de Guarne.
\$16.500.000	Construcción de disipadores de energía, recuperación de banca y obras complementarias en via perteneciente a la vereda la clara sector los Garcia del municipio de Guarne.
\$16.500.000	Mantenimientos de vías rurales - mejoramientos de via rurales.
\$16.500.000	mantenimiento rutinario y obras complementarias vías vereda garrido sectores coca cola y entre tablemac y la capilla del municipio de Guarne

\$16.500.000	Construcción de cárcamos piso en concreto, tuberías y obras complementarias Para la evacuación de aguas de escorrentía para prevenir desastres en la vereda el sango sector los Hernandez del municipio de Guarne.
--------------	--

Es de vital importancia el apoyo dado por la actual administración municipal de Guarne en la generación de empleo y la utilización de los Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal de la localidad para garantizar la efectiva participación, el desarrollo de las comunidades y propiciar espacios de autonomía financiera que redundaran en el fortalecimiento de los organismos comunales.

Los Convenios Solidarios en el Municipio de Guarne son perfeccionados con Juntas de Acción Comunal debidamente legalizadas y reconocidas, situación que obliga aquellas Juntas no legalizadas a plantearse el interrogante del por qué no son contratadas, razón suficiente que impulsará a los informales a poner todo de sí para cumplir con los requisitos ante el órgano departamental para su reconocimiento.

Vale decir que el tema de la exclusividad para los ejecutores de Convenios Solidarios, reviste vital importancia en la medida que busca la participación y en general la contratación de los lugareños de Guarne, de tal suerte que sería ilegal suscribir un Convenio Solidario de obra pública entre el municipio de Guarne y una Junta de Acción Comunal del mismo territorio donde se acuda para la ejecución a la contratación de personal ajeno al Municipio de Guarne y por tanto se consiga mano de obra u otro similar de otras jurisdicciones e incluso radios de acción diferentes.

Para la suscripción de los Convenios Solidarios entre el Municipio de Guarne y sus Juntas de Acción Comunal, se debe garantizar entonces la

contratación de los habitantes de la localidad y de la verificación de que la Junta se encuentre previamente legalizada y reconocida ante el órgano competente, en este caso, ante la Secretaria de Participación Ciudadana de la Gobernación de Antioquia.

2.5 Gestión financiera

Ahora, es pertinente decir que en términos financieros, incluso después de haber comprobado la participación en convenios solidarios por parte de las JAC, al preguntarles a los 10 presidentes consultados, sobre las dificultades más importantes de su organización, el 100% de los presidentes afirmó que es el factor económico, argumentando que requieren apoyos relacionados con recursos para el salón de reuniones, la ejecución de proyectos de alto impacto y la vinculación de adultos mayores, entre otras actividades encaminadas hacia el empresarismo.

Tras la consulta dirigida a las JAC, se logró la identificación de una serie de puntos críticos derivados de las condiciones financieras de estas organizaciones, las cuales permiten ser sintetizadas en la siguiente tabla 6.

Tabla 6. Factores críticos de las juntas de acción comunal del municipio de Guarne

Factor crítico	Descripción	Variable que afecta
Financiamiento	Incapacidad por generar recursos propios. Déficit presupuestal.	Gestión financiera (Kast, 1976)
Comisiones empresariales de las JAC	No operan, no trabajan, no hacen.	Gestión administrativa y financiera. (Kast, 1976)
Bancos de proyectos de iniciativa comunal	Inexistencia, ausencia	
Presupuesto municipal	Deficiente asignación de presupuesto	
Liderazgo comunitario	No hay formación en liderazgo, procesos	Gestión

	productivos, empresarismo	administrativa (Kast, 1976)
Asociatividad	Resistencia a los procesos asociativos, en ocasiones por falta de credibilidad	
Legalización	Desconocimiento de la base normativa que posibilita la gestión en convenios y otras actividades de autosostenimiento y participación.	
Normatividad	Desconocimiento de la normas de las juntas de acción comunal.	
Contratación estatal	Desconocimiento de las normas por parte de las juntas. Ausencia de estrategias de capacitación	
Rol del gobierno departamental	Insuficiencia de políticas claras de fortalecimiento	
Rol del gobierno municipal	Insuficiencia de políticas claras de fortalecimiento	
Espacios físicos	Inadecuados	
Planes de desarrollo	Ausencia inclusión	
Riesgo político	Constante, permanente	
Oficina de desarrollo a la comunidad	Saturación de trabajo, pocos funcionarios dedicados a los temas comunales	Gestión administrativa, recursos humanos y recursos. (Kast, 1976)
Tics	Inadecuada, insuficiente, precaria	
Formación académica	Escasa y bajo nivel de escolaridad de muchos dignatarios en las juntas de acción comunal del municipio de Guarne.	Recursos humanos (Kast, 1976)
Organización comunal	No se cuenta con un diagnóstico sobre las fortalezas o clases de servicios o bienes a proveer en cada junta. Desconocimiento de las potencialidades internas de cada junta	
Participación comunitaria Juvenil	Apatía, insuficiencia en convocatoria.	
Trabajo en equipo	Conductas internas de los afiliados, celos, rivalidad política	
Procesos de participación comunitaria	Apatía, indiferencia, descredito, ignorancia	

Organización interna.	Desorganización, desconocimiento	
Empoderamiento del organismo e identidad por el sentido comunal.	Intereses creados, individualismos	Recursos humanos y gestión administrativa. (Kast, 1976)

Ahora, si se analizan estos puntos críticos, bien puede generarse una matriz causal de estas situaciones y que impactan las finanzas de las JAC; vale decir entonces que estos factores causales fueron detallados por los presidentes consultados mediante el instrumento de consulta diseñado para este estudio, y que se detalla en la tabla 6, en donde se confirma además las condiciones respecto a los recursos tecnológicos que Kast (1976) propone como variable de análisis de las organizaciones sociales.

2.6 Recursos tecnológicos

Según los hallazgos, se puede afirmar que en el municipio de Guarne, ocurre la misma situación general vivida por los organismos de asociación en Antioquia, falta de generación de recursos, prohibición de que el Estado subsidie su funcionamiento y la ausencia de visión empresarial de este tipo de organización.

En otro nivel de Gobierno, el Departamento de Antioquia ha invertido recursos públicos en las juntas de acción comunal, pero no ha desplegado una acción que verdaderamente impacte el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de estos organismos, aquellas localizadas en el Municipio de Guarne no son la excepción; al igual que las demás enfrentan la vida comunal con lo mínimo para su supervivencia.

Tabla 7. Factores causales de los rezagos financieros de las JAC del Municipio de Guarne. 2013

Factores que amenazan la autonomía financiera	factores que amenazan la autonomía política
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Financiamiento ➤ Pugnas internas ➤ Asociatividad ➤ Desconocimiento de la norma ➤ Competitividad ➤ Carencia de tecnología, no hay acceso al internet, equipo de cómputo. ➤ Existencia de equipos de cómputo e internet pero ausencia de formación en el manejo de los mismos ➤ Falta de acompañamiento del Estado ➤ Falta de adecuados espacios físicos ➤ Nivel de formación de dignatarios ➤ Falta de formación e información para acceder a contratos con el Estado. ➤ Ausencia de cultura de emprendimiento. ➤ Desidia de los presidentes de juntas para cumplir con el mínimo de documentos necesarios para la celebración de un contrato estatal. ➤ Falta de Planeación y dirección estratégica. ➤ Estrategias de consecución de recursos no suficientes para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal. ➤ Desconfianza, intereses creados de los dignatarios. ➤ Ausencia de trabajo en equipo. ➤ Falta de participación en escenarios de formulación de planes de desarrollo locales. ➤ Mínima capacitación en aspectos contables y financieros ➤ Falta fortalecer comisiones empresariales de las Juntas ➤ Ausencia de diagnóstico que permita conocer fortalezas, servicios que pueden prestar ➤ Ausencia de portafolio de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nivel de formación académica ➤ Falta de identidad política ➤ Indiferencia en procesos electorales ➤ Falta de acompañamiento institucional del Estado en los procesos electorales. ➤ Pérdida de valores. ➤ Búsqueda de organismos comunales solo en épocas electorales, tanto de aspirantes a cargos de elección popular como el ejecutivo. ➤ Falta de Liderazgo ➤ Corrupción ➤ Debilitamiento de la ASOCOMUNAL ➤ Bajo nivel educativo tanto de dignatarios como de asociados a las juntas de acción comunal. ➤ Inexistencia de trabajo en formación de valores y cultura política. ➤ Dificultad para relevos generacionales ➤ Juntas permeadas por "politiquería" ➤ Carencias en el fortalecimiento de la participación comunitaria ➤ No disponibilidad de recursos económicos en las organizaciones para el desarrollo de las actividades propias. ➤ Dignatarios de Juntas de Acción Comunal que desconocen las normas comunales y sus propios estatutos. ➤ Procesos de formación insuficientes o que se pierden por el cambio de dignatarios. ➤ Relaciones débiles de las Juntas de Acción Comunal con el Gobierno local. ➤ Juntas desorganizadas y sin reconocimiento que las hace vulnerables ante la clase política
Factores que amenazan la política pública comunal	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desconocimiento de la Política Pública Nacional Comunal ➤ Ausencia de operatividad de la actual Política Nacional ➤ Inexistencia en el nivel Departamental. ➤ Carencia en Código de Ética Comunal. 	

El ejercicio de la oferta por parte del departamento no parte de ningún estudio que permitiera afrontar los puntos críticos, en términos de dificultades, amenazas y quejas vividas por la organización comunal, ubicándose tales acciones estatales como de mera ejecución de recursos públicos que, por una parte, no detectan a ciencia cierta el problema, y por la otra, no impulsan la formulación e implementación de una política pública comunal departamental clara y efectiva que pretenda fortalecer los organismos comunales.

Las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Guarne, no poseen solidez económica, dado el alejamiento de generación de recursos que afectan notoriamente la autonomía financiera y transversalmente la autonomía política de cada organismo comunitario, esto se verificó tras la consulta directa con las JAC.

La formulación e implementación de una política pública comunal regional está orientada al fortalecimiento de los organismos, a través de la definición de estrategias y metas que favorezcan al reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad, este último aspecto de crucial importancia en la presente investigación, toda vez que, se asocia exclusivamente al tema financiero de los organismos de acción comunal, como característica coyuntural que debe ser tenido en cuenta al momento de tomar decisiones macro por parte del Gobierno del Departamento de Antioquia.

Las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Guarne, presentan debilidad económica manifiesta, que incide en su normal desarrollo y torpedea la autonomía de los organismos comunitarios locales ante la una endeble economía interna.

Las Juntas de Guarne deben ser retomadas como una alternativa de cambio social, que desde la base considere la posibilidad de ser auto suficientes y encuentren el camino para la generación de recursos habidos en debida forma, desde la legalidad y las buenas costumbres, a pesar de ser este último un concepto bastante subjetivo, sin pensar en retomar la penosa historia de los auxilios parlamentarios que eran direccionados por la clase política y que de forma amañada acostumbraba a los organismos a un ingreso que después debían retribuir.

No es fácil encontrar una Junta de Acción Comunal en el Municipio de Guarne apelando a la cultura del conocimiento, el proyecto, la iniciativa empresarial, el diagnóstico y las fortalezas conocidas.

2.7 Recurso humano

Los actuales asociados a las Juntas de Acción comunal del Municipio de Guarne, en un alto porcentaje se dedican a las actividades agrícolas. Para el incipiente financiamiento de la organización comunal se acostumbra realizar bazares, rifas, juegos, fiestas liderados por el presidente de esa célula base³.

Se encontró que un porcentaje superior al 60% de los afiliados activos, son mujeres madres de familia y el 68% son personas mayores de 35 años de edad, además el 100% de las JAC consultadas tienen personería jurídica, contando además con funcionamiento no menor a 10 años.

Según el instrumento de consulta, 3 de las 10 JAC consultadas militan con el Partido de la U, 1 con el Partido Liberal y 1 con el Partido Conservador, mientras que los 5 restantes no militan con ningún partido político.

³En entrevista con: Chaverra, Fredy, Jefe de la Oficina de Desarrollo Comunitario y de Juventud del Municipio de Guarne, el día 22 de abril de 2012.

En su gran mayoría los asociados de las Juntas de Acción Comunal de Guarne se dedican a las actividades agrícolas, situación que no les permite apropiarse de herramientas y espacios para desempeñar una adecuada labor que beneficie al organismo comunal como tal, esto debido a que las actividades del campo son bastante complejas y requieren de tiempo para estar pendientes de un cultivo específico. Ese tiempo dedicado, con toda razón, al cultivo de la tierra hace que la actividad comunal sea secundaria, que no se preocupen por el emprendimiento, por la generación de recursos, por la contratación con el Estado.

Algunos organismos comunales del Municipio de Guarne han celebrado, en los años 2012 y 2013, Convenios Solidarios – como se demostró previamente-, propiciando la actual administración central desde la ejecución presupuestal municipal, el fortalecimiento y la sostenibilidad financiera de las Juntas. Sin embargo hay algo que no puede pasarse por alto y es el hecho de que esas contrataciones que se hacen de manera directa, si bien fortalecen, no incentivan a la libre competencia, ni conducen a generar en las Juntas de Acción Comunal una mentalidad empresarial que vea la contratación Pública como una posibilidad de generar recursos sino más bien es observada como una obligación de retribución de los mandatarios con los organismos comunales.

Es importante acotar que el actual alcalde municipal de Guarne no está en la obligación de celebrar Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal de su jurisdicción, percepción que los comunales tienen como obligatoria. Perfectamente el representante legal del Municipio de Guarne podría impartir la orden de que un proceso de selección para proveer de bienes y servicios al municipio se hiciera con pública convocatoria para que en este proceso puedan participar todos los proponentes, incluso de Medellín

o de otras ciudades, que se crean en condiciones técnicas y económicas para cumplir con el objeto de la contratación.

La administración central de Guarne ha mostrado desde el año 2012 un interés positivo de celebrar Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal de su jurisdicción, entre otras razones, por ser una figura jurídica de fácil aplicación, por la generación de empleo a nivel local, y por el fortalecimiento de los organismos comunales.

Éste es entonces el escenario de las JAC del Municipio de Guarne, ahora tras este diagnóstico cabe preguntarse, ¿Cuál es la solución en términos de políticas públicas?

Y para responder este interrogante, el capítulo III de esta investigación se concentrará en hacer un acercamiento al contenido necesario para una la política pública que realmente oriente asertivamente las finanzas de las JAC, teniendo en cuenta el objetivo concreto de las organizaciones sociales: participación activa.

3. ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL CON ENFOQUE EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Es fundamental hacer énfasis en la proposición de acciones que mitiguen los factores críticos o riesgos, y que permitan mejorar la estructura de los organismos comunales en el municipio de Guarne, logrando su fortalecimiento.

Como una forma de evitar inadecuadas prácticas con las Juntas de Acción Comunal, el Gobierno nacional ha venido interviniendo en el sentir del fortalecimiento de los organismos comunales (Martín, 2012); y se produce en el 2010 un interesante avance.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, a través del documento CONPES 3661, establece la política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, que se convierte en la base sobre la cual es prudente generar cualquier propuesta para el Municipio de Guarne, entre tanto este documento “contentivo” de la política pública comunal nacional hace un interesante diagnóstico de la problemática de los OAC (Organismos de Acción Comunal) desde las relaciones que se establecen desde los organismos con los entes estatales y su organización interna, como también las diferentes acciones encaminadas a producir condiciones de autonomía formal y autonomía económica que permita lograr la sostenibilidad, revelando tres ejes temáticos:

- i. Las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado
- ii. Debilidades de la organización comunal y,
- iii. La sostenibilidad económica de las organizaciones comunales.

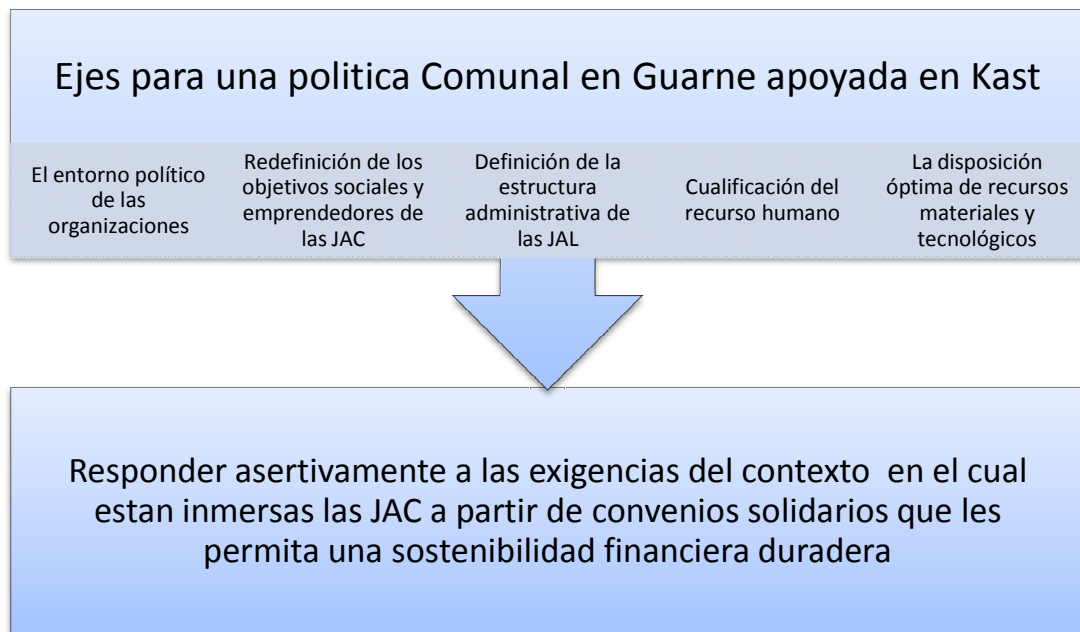
Retos de la organización comunal en un escenario de participación Activa



Los ejes problemáticos desarrollados, presentan las debilidades de los organismos de acción comunal, en el primero, trata de acercarse a las dificultades que encuentra la acción comunal al relacionarse con el Estado; el eje problemático número dos trabaja la debilidad en la estructura comunal que se refleja en el bajo reconocimiento y falta de visibilidad de la organización, es decir, aspectos internos de la organización que afectan la democracia interna y sus mecanismos de participación, lo cual permea la estabilidad y la legitimidad; y por último, el eje problemático referente a que los organismos comunales no tienen mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas, atándolo al programa nacional de emprendimiento comunal solidario del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que a su vez trata de generar una nueva visión y liderazgo gerencial y

empresarial en la organización comunal por parte de los dirigentes comunales y los miembros de las comisiones empresariales.

Ejes para una política comunal en Guarne apoyada en Kast



Ante el resultado del trabajo de campo y el correlacionamiento con las variables de impacto de las organizaciones sociales propuestas por Kast (1976), es prudente decir que el acercamiento a una política pública que esté al servicio de estas organizaciones, debe afectar directamente los siguientes aspectos: el entorno político de las organizaciones, la redefinición de los objetivos sociales y emprendedores de las JAC, la estructura administrativa de las mismas, la cualificación del recurso humano de las organizaciones y finalmente la disposición óptima de recursos materiales y tecnológicos para responder asertivamente a las exigencias del mercado actual en el cual se pueden ver inmersas las JAC a partir de convenios solidarios que les permita una sostenibilidad financiera duradera.

Téngase en cuenta que estos ejes desarrollados, fueron también identificados en el diagnóstico realizado para efectos de este estudio y las acciones propuestas en concordancia con el CONPES, buscan primordialmente el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas que contribuyan a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad, todo enmarcado en las variables de impacto propuestas por Kast (1976) y por Martín (2012).

El último eje problemático, en el documento nacional, se expone que los organismos comunales no tienen mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas:

La sostenibilidad de los OAC es un factor que los afecta de forma generalizada en el funcionamiento, la gestión misional y su crecimiento como organizaciones de la sociedad civil

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 (CONPES, 2010)

En armonía con el CONPES y así mismo con Kast (1976), lo primero es que las Juntas de Acción Comunal deben avanzar concomitantemente a la normativa expedida por el Gobierno Nacional, es decir, generar un entorno político óptimo que les permita ajustarse, modernizarse y acoplarse a las realidades sociales, políticas y jurídicas para no verse avocada a la disolución, es por eso que debe especializarse, formarse, instruirse y

acoplarse a los avances jurídicos que redunden en su mejor estar y fortalecimiento tanto interno como externo, al respecto López de Mesa dice:

Si la Acción Comunal como fuerza social indiscutiblemente arraigada y presente en todos los rincones del país, no se adecúa a la nueva realidad, a la nueva Colombia, tiende irremediablemente a desaparecer. Pero a la vez y en contrario, si asume un papel protagónico a la luz de las posibilidades y oportunidades que se generan con la nueva carta política y sus desarrollos legislativos producidos a la fecha, y a los que en el futuro inmediato puedan darse incluso con su intervención directa, podrá llegar a ser una de las mayores fuerzas sociales disponibles para “echar a andar” este nuevo país (López de Mesa, 1997, pág. 72)

Consecuentemente, la autonomía política y la autonomía financiera de las Juntas de Acción Comunal deben ser defendidas, sobre la base que los espacios comunitarios por naturaleza son participativos, independientes y reflexivos, sin tener en cuenta prebendas, promesas o limitaciones a la libre elección.

Es evidente la necesidad de que los organismos comunales le apunten a ser entes privados competitivos y auto-sostenibles; que busquen instruirse y capacitarse especialmente sobre la temática de la Contratación con el Estado con el fin de apuntar en igualdad de condiciones a la celebración de contratos con el Municipio o con el Departamento.

De lo anterior, bien se puede acercar a una política pública si y solo si las JAC redefinen sus objetivos sociales y empresariales, destacando así la necesidad de gestar una ruta que les permita aprovechar los escenarios sociales y políticos que les provee la ley para participar con prelación a empresas privadas en la celebración de contratos – convenios-, para lo cual los objetivos de las JAC deberán concentrarse en aportar a la comunidad a la cual se adscriben, mediante su participación en eventos que propendan por el desarrollo, la generación de empleo, la cualificación y la inclusión de los ciudadanos en los escenarios políticos y de autosostenimiento.

Los organismos comunales en todos los grados y niveles deben dejar de lado la mentalidad asistencialista y de solidaridad que viene rodeando su gestión, al considerar erróneamente que por ser comunales se les debe asignar un contrato estatal sin participar en un proceso de selección que garantice la libertad de concurrencia y la selección objetiva del contratista por parte del Estado.

En cuanto a la gestión administrativa, para un acercamiento a una política pública, lleva a pensar en el hecho que el emprendimiento se relaciona con la iniciativa de adelantar proyectos nuevos, donde existe un nivel de motivación, entusiasmo y trabajo alrededor de una iniciativa particular. Emprender no se relaciona siempre con hacer empresa, tampoco todos los emprendedores son hombres de negocios. Emprender es una acción que tiene inmerso el concepto de trabajo duro y constante, el cual puede recaer sobre una idea de negocio o sobre la simple motivación de sacar adelante algo con esfuerzo y dedicación. Tal característica debe ser reforzada para que los comunales apelen constantemente a ella.

Los organismos comunales deben fortalecerse en tal forma que desarrollen sus iniciativas empresariales y productivas, procurando la independencia y la autonomía financiera que debe alcanzar la colectividad para el logro de los objetivos comunes, de bienestar de los asociados, y el auto-sostenimiento de la comunidad. Se deben ofrecer mecanismos de generación de medios económicos para desarrollar su capacidad de supervivencia en el medio, sin perder de vista la oferta de servicios dentro del régimen de economía solidaria, esto enmarcado en la variable de recursos propuesta por Kast (1976).

Por su parte, una política pública podrá ser posible si las JAC comienzan a hablar de “empresa comunal”, y por ello es necesario gestionar en función de

la motivación a la definición de los requisitos, criterios y parámetros para el fomento, apoyo, promoción de la constitución y desarrollo de las Empresas de carácter solidario y proyectos productivos de las organizaciones comunales e identificar los entes competentes para acompañar la labor comunal frente al emprendimiento y a diferentes formas de desarrollo económico en lo que nos referimos también a las diferentes formas de contratación con entes del orden nacional y departamental.

Las Juntas de Acción Comunal deben iniciar con un diagnóstico de sus fortalezas para conocerse internamente y comprender todas y cada uno de sus baluartes, generando así mayor fuerza en lo que Kast (1976) define como fortaleza en la estructura administrativa de las organizaciones sociales.

Acto seguido, deberá ofrecer sus bienes y/o servicios no solo al Estado en sus niveles local y regional, sino que también podrá hacerlo a los particulares que demanden un bien o servicio que pueda proveer el organismo comunal, generando mayor fuerza en lo denominado por Kast (1976) y por Martín (2012) como gestión financiera a partir de estrategias administrativas inteligentes, que conlleven a la transversalización.

Por su parte, respecto al recurso humano, es necesario para un acercamiento a una política pública, que se hable en torno a la cualificación, por lo que es indispensable, la formación a los comunales, en especial a sus dignatarios en temas de Contratación Estatal, sus reglas y protocolos con el fin de adquirir elementos de juicio suficientes para presentar ofertas a las diferentes convocatorias hechas por los Municipios, los Departamentos, las empresas de servicios públicos domiciliarios, las Empresas Sociales del Estado.

Se recomienda igualmente capacitar a los comunales en el manejo de las TIC para procurar el manejo eficiente de la información en especial el acceso a las plataformas públicas del Sistema Electrónico de la Contratación Pública, sitio web de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas donde se reportan día a día el inicio de las contrataciones con el Estado.

Las Políticas Públicas formuladas desde el centro de Colombia inexorablemente se deben aterrizar a las realidades locales y para eso se recomienda a través de ordenanza departamental aprobada por la Asamblea, y mayor aún en el plano local, los Concejos Municipales aprobar acuerdos que permitan el fortalecimiento de los organismos comunales coherentes con las dificultades y realidades de cada Junta. Tales actos administrativos – obedeciendo al enfoque sobre las propuestas de Kast (1976), deben contener:

Política Educativa Comunal: componente pedagógico a través de la estructura comunal, generando liderazgo, a partir de la formación y capacitación de los miembros de la organización comunal y de los funcionarios que ejerzan control y vigilancia. Este acto obedece al criterio de recursos humanos.

Política de Emprendimiento Comunal: cuyo propósito sea la erección de una cultura participativa que afiance las relaciones entre las entidades del ámbito territorial y la organización comunal y que propenda por incentivar el empresarismo y la iniciativa de negocio. Este acto obedece al criterio de gestión administrativa.

Política de acceso a la información: la participación comunal dependerá de la disponibilidad de información veraz, oportuna, real desde el nivel local y departamental que permita conocer la oferta institucional, los planes,

programas y proyectos públicos. Este acto obedece al criterio de recursos tecnológicos y a su vez al de recursos humanos.

La Política Pública departamental a la fecha de este trabajo de investigación no existe, pero se hace necesaria para trazar una hoja de ruta en los territorios especialmente en la periferia donde más carencias y deficiencias tienen los organismos de acción comunal.

Los convenios solidarios son entonces permitidos con los organismos comunales en todos sus grados, de manera directa y sin necesidad de hacer procesos públicos de selección con libertad de concurrencia, es decir, exclusivos para los comunales y otros similares.

Los anteriores presupuestos se tornan valiosos ya que permiten a las alcaldías municipales a contratar directamente sin acudir a procesos dispendiosos de contratación estatal como la licitación pública, selección abreviada o concurso de méritos, publicaciones en portales únicos de contratación que nunca van a ser visitados por los comunales.

Los gobiernos departamentales, en cabeza de sus representantes legales, delegan en las secretarías de desarrollo local respectivas, para el caso de Antioquia, en la secretaria de participación ciudadana y desarrollo social, la función de inspección, control y vigilancia, en lo atinente a la convalidación o registro de los actos expedidos por los organismos comunales. Lo anterior no significa, que la actuación del Estado deba limitarse apenas al control y vigilancia de los actos, por el contrario, debe ir más allá, pensando en la adecuación de políticas que permitan el desarrollo eficaz de los organismos comunales.

Se requiere más que control y vigilancia, una verdadera acción del aparato estatal que logre la formulación e implementación de la política pública

comunal, que por demás, en ningún departamento de Colombia se ha establecido de forma oficial, es decir, no existe dato conocido, hablando de algún acto administrativo de carácter regional que desarrolle la política pública comunal en uno de nuestros departamentos.

En la actualidad la Gobernación de Antioquia adjudicó a la Universidad de Medellín el Contrato, cuyo objeto es implementar y promover el sistema de participación ciudadana y control social, articulando instancias, espacios y organizaciones en lo local, zonal, subregional y departamental.

El actual Gobierno involucra ya no solo espacios comunales sino conceptos más generales como la participación ciudadana es por eso que La participación en el Plan de Desarrollo “Antioquia La Más Educada” es un valor, al lado de la deliberación que implica el respeto por la divergencia, el pluralismo, la institucionalidad la responsabilidad, el bien común, la transparencia y el valor más importante, el respeto por la vida¹; la participación es también un Principio y lo define el Plan de Desarrollo de la siguiente manera: los mecanismos de participación ciudadana son esenciales para llegar a acuerdos con la sociedad y para garantizar la sostenibilidad de los logros buscados, la participación es uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país; y la participación es herramienta democrática que deben ser fomentadas por los mandatarios y estamentos del Estado, tanto a nivel departamental como municipal.

El Plan de Desarrollo “Antioquia la Más Educada”, en la línea cuatro Inclusión Social en su parte diagnóstica sobre la participación para el desarrollo, expresa “la debilidad de los procesos participativos, dificultad en la construcción de un tejido social sólido y de territorios sostenibles (...) la

relación Estado – Sociedad civil debe apuntar a la construcción de una ciudadanía política que vaya más allá de la simple representación y avance hacia la construcción de una participación sustantiva, encaminada a fortalecer lo público”, por tanto, se requiere generar procesos dirigidos a una mayor participación de la sociedad civil en los ejercicios de planeación y desarrollo de los territorios, propendiendo por un adecuado equilibrio de poderes, y garantizando procesos de fortalecimiento de organizaciones e instancias de participación, a través de la formación, información, comunicación y acompañamiento en la gestión y articulación de instancias, espacios y organizaciones de los municipios conformando a escala local, zonal, subregional y departamental, el sistema de participación ciudadana y control social.

Ahora, si bien las posibles soluciones mencionadas en este capítulo son apenas la punta del iceberg que debe responder a las necesidades identificadas mediante el instrumento de consulta, bien pueden entenderse como el primer paso a la identificación del árbol no solo de problemas, sino también de soluciones de impacto que propone la teoría de análisis de políticas públicas, teniendo en cuenta que este estudio puede tomarse como el primer paso de la identificación y caracterización del contexto problémico para el diseño de una política pública orientada al equilibrio y autonomía financiera de las organizaciones comunitarias del Municipio de Guarne.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde el planteamiento del problema de investigación, se formularon interrogantes cuya intención era guiar el estudio y generar propósitos concretos, en donde se hablaba acerca de los factores críticos, la sostenibilidad financiera de las juntas de acción comunal y su relación con las políticas públicas, además las ventajas o desventajas de tener juntas de acción comunal con autonomía financiera, entre otras que dieron paso a conclusiones extraídas de la realidad misma del Municipio de Guarne.

Es vital concluir que al interrogante: ¿La política pública, considera como factor crítico, la sostenibilidad financiera de las juntas de acción comunal?, bien puede citarse a Martín (2012), quien establece que la eficacia de una política pública inicia desde su mismo origen, lo que quiere decir que ante la inexistencia de una política pública que ataque dolores sociales concretos, realza y potencializa la problematización, como es el caso de las JAC del Municipio de Guarne, quien a partir del hecho no existir una política pública municipal que las provea de seguridad la gestión financiera, el estancamiento y el freno escalonado se hará visible en menos de lo que se estime.

Con base en lo anterior, ante la inexistencia de una política pública departamental y municipal que asegure, apoye y garantice la eficacia y la eficiencia financiera de las organizaciones comunitarias en Antioquia y en especial en el municipio de Guarne, surgen dos tipos de conclusiones que se gestan a partir de dos escenarios: el primero en donde las JAC son concebidas como organizaciones que están obligadas a la autogestión, y la segunda en donde se entienden como organizaciones objeto de apoyo público. Son dos escenarios que deben verse a conveniencia por parte de las organizaciones, entre tanto la gestión asertiva de éstas radica en poder

acceder a las múltiples oportunidades, aprovechando sus características fundamentales.

Cualquiera que sea el escenario, y teniendo en cuenta las propuestas de Martín (2012), la eficacia de la gestión de cualquier organización social, radica en dos elementos claves: la transversalización y la autogestión llevada de la mano de la legalidad, lo que quiere decir que es necesario para las JAC comprender el hecho que están ligados a estamentos públicos que a su vez tienen competencias que de alguna manera pueden potencializar su estabilidad financiera.

Contratación

Pero lo que si puede concluirse a partir de la contextualización y del reconocimiento de la realidad de las organizaciones comunitarias del Municipio de Guarne, es que la autogestión de las JAC en torno a su lucha por sostenerse financieramente, va de la mano del concepto de transversalización, como bien lo expone Martín (2012) al afirmar que la pertinencia de las políticas públicas debe darse y evaluarse desde el punto de vista de la eficacia en su lucha contra la pobreza o en el mejoramiento del “bienestar” de las poblaciones (nivel de vida, salud, educación u otros indicadores socioeconómicos), utilizando todas las herramientas, actores y escenario públicos y privados, proyectos con y sin ánimo de lucro, y todo aquello de lo cual puedan echar mano para lograr el equilibrio, en esencia, los vinculados a la contratación.

La transversalización, tal como lo expone Martín (2012) es un elemento clave en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia financiera de las JAC, entre tanto permite acceder a tantos apoyos y soportes públicos y privados tenga el Municipio para garantizar movimientos financieros activos, legales y sobre

todo de alto impacto en el equilibrio económico, todo a partir de acciones de contratación o de convenios solidarios, sin embargo esta búsqueda no es fácil y se pudo concluir en el trabajo de campo realizado, entre tanto se evidenciaron hallazgos que hablan directamente de ausencia de políticas públicas enmarcadas en la sostenibilidad financiera de las JAC, pero sobre todo, en su desarrollo y crecimiento como empresas que están obligadas a la autogestión.

En esta misma línea, tal como lo propone Martín (2012), aquella política pública que es utilizada como un lienzo terminado, no tiene cabida en el contexto nacional de muchos países de Latinoamérica, entre tanto cada política pública y sobre todo aquella de impacto sobre las organizaciones sociales, debe estar en continua reforma, y esto se da solo a partir del concepto de “Autogestión”, entendiéndolo como el trabajo autónomo y juicioso de los ciudadanos en pro de un objetivo, esto ayudados de herramientas y recursos legales que conduzcan a su desarrollo y crecimiento.

Al respecto puede concluirse que en el caso del Municipio de Guarne, la ausencia de políticas públicas municipales que garanticen la estabilidad económica de las organizaciones sociales como las JAC, fricciona el verdadero sentido de la autogestión, lo que se evidencia en las limitadas actuaciones de éstas en escenarios de lucro, sin embargo sería injusto atribuir el rezago de las JAC del Municipio a la ausencia de políticas públicas, entre tanto el eje problematizador se concentra en variables más fuertes que se detallan a continuación.

Tras la implementación del instrumento de consulta, se logró evidenciar un eje problémico en el caso de las organizaciones comunales: la dependencia – financiera y política-, las mismas que impiden su desarrollo y crecimiento

como organizaciones “Autosostenibles” y “Prósperas”, todo enmarcado en desatención estatal, especialmente en relación a la canalización de recursos y el control de estos; en la existencia de escenarios de rezago en donde las organizaciones comunales se presentan como entidades con limitadas formas de producción y generación de recursos, con limitadas formas para el escalonamiento y el acceso a bienes y servicios, con limitados accesos a la competitividad en escenarios licitatorios, con serias dificultades para comprender, participar y disfrutar de las acciones de sostenibilidad, autonomía y crecimiento financiero, todo esto convirtiéndose en un árbol problémico que desemboca en tres condiciones básicas: la ineficiencia de las organizaciones comunales para autosostenerse y crecer en el tiempo; las pobres condiciones de igualdad y equidad para la participación de éstas organizaciones en escenarios de competitividad y contratación mediante convenios solidarios; y finalmente la inestabilidad financiera que las organizaciones comunales han desarrollado tras no implementar acciones y estrategias contundentes que las sitúen como entidades autosostenibles.

Ante estas tres condiciones evidenciadas en el diagnóstico situacional de las JAC consultadas para efectos de este estudio, bien vale la pena decir que las políticas públicas que se muestran como dinamizadoras de estas organizaciones, actualmente no cumplen con sus tres objetivos fundamentales: la eficiencia, la equidad y la estabilidad económica (Martín, 2012), es así que el problema de esta monografía se evidencia claramente y revela la inexistencia de una política pública municipal que propenda por subsanar los ejes mencionados previamente y que a continuación se abordan explícitamente.

En síntesis, el estudio permitió concluir que para el caso del Municipio de Guarne, el problema se vincula a la cultura comunitaria que gira en torno a

las organizaciones comunitarias, de ahí que la principal y más importante tarea al momento de generar un acercamiento al contenido de una política pública orientada a las finanzas asertivas de las JAC, se debe concentrar en la revitalización del concepto de “AUTOSOSTENIBILIDAD FINANCIERA”, centrado en la culturización en el coexistir con los recursos disponibles, con el objetivo concreto de trabajar para mantenerse en el tiempo, sin importar las circunstancias políticas que toquen el territorio, pero si importando el contexto económico que propicie un medio de producción constante, que es en sí, lo que busca una política pública orientada a la sostenibilidad económica de las organizaciones comunitarias en el Municipio de Guarne.

Con base en lo anterior, las posibles acciones que permiten lograr la estabilidad financiera de las organizaciones comunales – como uno de los ejes problemático identificados en el ejercicio diagnóstico-, se deben concentrar en estructurar un acercamiento a una política pública orientada a la sostenibilidad financiera de las organizaciones comunitarias en los municipios, y para ello se deben afrontar retos concretos propuestos por autores como Jaramillo (Jaramillo Gómez, 2009), pero sobre todo, por la misma contextualización de la situación de los Municipios de Colombia.

Estos retos se concentran en: implementación plan estratégico, conectividad-comunicaciones, formación comunal, aplicación de calidad en la gestión comunal, empresarialidad y economía solidaria, financiamiento y proyectos, normatividad, incorporación políticas públicas, globalización solidaria, código o manual de ética comunal, representación sociopolítica comunal, estatuto orgánico comunal. (Jaramillo, 2009).

Para el caso del Municipio de Guarne, el árbol problemático va más allá de situaciones de rezago que han gestado atrasos financieros para las JAC, puesto que la trascendencia se vincula a la cultura comunitaria que gira en

torno a las organizaciones de este tipo, de ahí que la principal y más importante tarea al momento de generar un acercamiento al contenido de una política pública orientada a las finanzas asertivas de las JAC, se debe concentrar en la revitalización del concepto de “AUTOSOSTENIBILIDAD FINANCIERA”, un elemento tratado en este estudio y que para efectos del municipio en cuestión, no es más que la culturización en el coexistir con los recursos disponibles, con el objetivo concreto de trabajar para mantenerse en el tiempo, sin importar las circunstancias políticas que toquen el territorio, pero si importando el contexto económico que propicie un medio de producción constante, que es en sí, lo que busca una política pública orientada a la sostenibilidad económica de las organizaciones comunitarias en el Municipio de Guarne.

Bibliografía citada

- (CISH), U. d., Antioquia, F. C., & Colciencias. (2006). *De la acción comunal al movimiento comunal en Antioquia. La acción comunal entre la tradición, la democratización y la modernización*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ley 743 Artículo 6. (2002).
- Agudelo Pérez, I. A. (1994). *Diagnóstico, Perspectivas y Limitaciones de las Juntas de Acción Comunal en la Comuna 16, Belén*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Álvarez, M. L. (2009). *Sistematización primer componente (reflexivo) de la estrategia de acompañamiento a las juntas de acción comunal integradas por dignatarios y dignatarias jóvenes, hacia la construcción del pacto ciudadano por la transparencia, la innovación y la buena gestión*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Borrero, C. (1999). Acción Comunal y política estatal: ¿Un matrimonio indisoluble? *Serie Documentos Ocasionales. CINEP*, 95.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Capalbo, L. I. (2012). Organizaciones comunitarias una expresión social de la conciencia planetaria. *Pensamiento Complejo*, 1 a 27.
- CONPES. (2010). *política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*. Bogotá.

- Gallego, L. I. (2012). *PERTINENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y SU INCIDENCIA EN EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y A LOS SERVICIOS PÚBLICOS PARA LOS CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN*. Medellín: Politécnicó Isaza Cadavid.
- García Roca, J. (2001). *El Tercer Sector*. Buenos Aires: Alta.
- Gómez Arias, R. D. (2012). *Las Políticas Públicas como Dispositivo del Poder*”. *Memorias seminario de Educación y Cultura Política*. Medellín: Facultad de Educación, Universidad de Antioquia.
- Gómez Hernández, E. (2011). *Desarrollo, educación e interculturalidad: desde procesos de planeación participativa en la comuna seis (Doce de Octubre), Medellín-Colombia-Latinoameric*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Helizalde Hevia, A. (2003). *Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local*. Santiago de Chile: . Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES).
- Hernandez, R. (2011). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales. Universidad de los Andes*, 34-56.
- Jaramillo Gómez, O. (2009). *El Ejercicio del Poder en las Juntas de Acción Comunal Rurales: El caso del Municipio de Sonsón, Antioquia. Trabajo de grado, Maestría en Desarrollo Rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Jaramillo, O. E. (2009). *El ejercicio del poder en las juntas de acción comunal*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kast, F. R. (1976). *Administración en las Organizaciones*. México: McGraw-Hill.
- Lahera P, E. (2004). *Política y Políticas públicas, división de desarrollo social* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Larroeulet, C. (2003). *Políticas para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Trabajo base del discurso leído el 10 de julio de 2003, en Ceremonia de incorporación como miembro de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.
- Leal, F. D. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión*. Bogotá: Universidad Nacional Instituto de Estudios .
- Londoño, J. E. (1994). *“Participación Ciudadana y Municipio”, Seminario Internacional “Constitucionalismo, Participación y Democracia”*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CIPADE. Boyacá: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Boyacá.
- Londoño, R. (1994). *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Bogotá: Escuela de Liderazgo Democrático. Editorial Gazeta.
- López de Mesa, B. E. (1997). *La Acción Comunal: entre la Tradición, la Modernización y la Democratización*. Cúcuta: XV Congreso Comunal Nacional. Cúcuta noviembre 14 y 16 de 1997. Instituto María Cano ISMAC.

- Marteens, S. (2009). *Bandoleros, gamonales y campesinos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Martín, A. (2012). En búsqueda de la eficiencia de las políticas públicas. *Políticas públicas*, 26- 28.
- Moreno, M. (2011). . *Políticas Públicas. Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*. Bolivia: ILPES-AECID.
- Otazo, G. (9 de Enero de 2009). *Las políticas públicas y la formación de la Agenda de Gobierno*. Recuperado el 2013, de El País Cr: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/76791
- públicas, D. d. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Buenos Aires: 336.
- Ramió, C. (2009). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. México: Athos Ed.
- Restrepo, D. I.-s.-1. (2001). Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63(3).
- Roth, D. (2005). *Políticas públicas*. Desconocido: Desconocido.
- Sierra García, C. A. (2008). *Consolidación y Fortalecimiento de la Organización Comunitaria de la Vereda La Primavera del Municipio de Santo Domingo Antioquia*. Medellín: Trabajo de grado para optar al título de Trabajador Social. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia.
- Valencia, L. E. (2009). *Historia, Realidad y Pensamiento de la Acción Comunal en Colombia 1958-2008*". Bogotá: Facultad de Administración, Escuela Superior de Administración Pública.

Valencia, L. E. (5 de Septiembre de 2012). Historia, realidad, pensamiento y perspectivas. *Revista Corporación Viva la Ciudadanía*, 1 - 7.

Weber, M. (1994). *Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*. México: Editorial Fondo de cultura económica.

Wildavsky, H. (1979). *Una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*. Brusellas: Erthon.

BIBLIOGRAFÍA ALTERNA

Alessi, V. (1934). *Intorno ai concetti di causa giuridica illegittima ed eccesso di potere*. Milano.

Ambiente, M. d. (2011). *Manual de interventoría y supervisión del Ministerio del Medio Ambiente*. Bogotá.

Chinchilla Marín, C. (1999). *La desviación de poder*. Madrid: Ed. Cívitas.

ECOSOLIDARIO. (28 de Abril de 2013). \$ 6.205 millones, ha invertido en 2012 Organizaciones Solidarias de Colombia en el sector. Obtenido de

<http://www.ecosolidario.com.co/eco/ekeko/index.php/cooperativa/item/65-6205-millones-ha-invertido-en-2012-organizaciones-solidarias-de>

Edelberg, G. (2011). *Fundaciones y fraudes*. Washington, USA: Business Shool.

- Fonseca Gómez, J. (2012). *Los convenios de asociación - una mirada desde el estatuto contractual y el distrito capital*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- García de Enterría, E. F. (2009). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Cívitas.
- Giorgi, I. J. (2006). *Responsabilidad disciplinaria del servidor público en materia de contratación estatal. Monografía para optar al grado de abogados de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Grisolia, J. (2008). *Derecho del trabajo y de la seguridad social Doctrina. Legislación. Jurisprudencia. Modelos*.
- Haubiou. (1921). *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. París.
- Laferrière. (1896). *Traite de la juridiction administrative et des recours contentieux*. París.
- Martínez Usero, E. (2001). *Desviación de poder*. Buenos Aires.
- Martínez Usero, V. (1950). *Los requisitos de forma de los actos administrativos*. Murcia.
- Nación, R. d. (28 de Septiembre de 2007). *Primera delegada para la contratación estatal. Resolución 021-12207-98 desagregado del No. 035-00047/97, del 28 de septiembre de 2001 Procurador delegado Benjamín Herrera*. Bogotá.
- Saldarriaga Sepúlveda, K. (2009). *La desviación de poder en la evaluación del desempeño laboral realizada a los agentes de tránsito de Medellín*

que se encuentran vinculados en carrera administrativa. Monografía para optar al título de abogada.

Sonny Cubillos, G. (8 de Marzo de 2013). No fluye contratación con juntas de acción. Vía Internet. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/3-2013-no-fluye-contrataci%C3%B3n-con-juntas-de-acci%C3%B3n.html>.
Publicación: 23 de marzo de 2013. Con. *El Nuevo Siglo*.

Sotelo de Andreau, M. G. (2000). *Control judicial de la desviación de poder*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Sotelo, G. (2011). En *El control judicial y la desviación de poder*. Bogotá: Universidad Nacional del Nordeste

NORMAS CONSULTADAS

Constitución política de Colombia, 1991.

Ley 743 de 2002.

Ley 80 de 1993, Estatuto Contractual Colombiano.

Decreto 2350 de 2003, sobre las Empresas Comunes Rentables.

Ley 850 de 2003, sobre Veedurías Ciudadanas.

Ley 1150 de 2007, introduce Mediadas para la Eficiencia en la Contratación Estatal.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

Decreto 734 de 2012.

Ley 1551 de 2012