

DEBILITAMIENTO DE LAS JUNTAS DE ACCION COMUNAL Y SU PARTICIPACIÓN
DESDE LO LOCAL A LO MUNICIPAL

JOHN JAIRO MEJÍA MARTÍNEZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA

FACULTA DE PREGRADO

PROGRAMA ADMINISTRACION PÚBLICA TERRITORIAL

MEDELLÍN

2019

DEBILITAMIENTO DE LAS JUNTAS DE ACCION COMUNAL Y SU PARTICIPACIÓN
DESDE LO LOCAL A LO MUNICIPAL.

JOHN JAIRO MEJÍA MARTÍNEZ

Monografía Para Optar Al Título De Administrador Público

ASESOR TEMÁTICO: CLAUDIA LORENA RINCÓN GRAJALES

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA

FACULTA DE PREGRADO

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

MEDELLÍN

2019

AGRADECIMIENTOS

A la vida por permitirme recorrer sus caminos

CONTENIDO

PRESENTACION.....		6
1 INTRODUCCION		7
1.1 Planteamiento del problema.....		9
1.2 Justificación		11
1.3 Antecedentes		13
1.4 La Comuna seis de Medellín.....		15
1.5 Poblacion y Territorio comuna 6		16
1.6 Los barrios		18
1.7 El papel de las JAC en los planes de desarrollo.....		20
1.8 Proyecto: Organismos comunales, integrales y modernos.....		22
1.9 La participación ciudadana en Colombia.....		24
1.10 Las Juntas de Acción Comunal JAC, organizaciones sociales en Colombia.....		28
1.11 Fuentes de financiación de las JAC.		30
1.12 Marco legal		33
2 OBJETIVOS DE LA MONOGRAFIA.....		34
2.1 Objetivo general.....		34
2.2 Objetivos Específicos.....		34
3 DISEÑO METODOLÓGICO.....		34
4 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....		36
5 RESULTADOS.....		37
6 CONCLUSIONES		37
7 RECOMENDACIONES		38
8 LISTA DE ABREVIATURAS		38
9 Referencias.....		39

LISTA DE ILUSTRACIONES

Tabla 1: Entre la legitimidad y la violencia en Colombia	14
Tabla 2: Principales problemáticas que manifiesta la población que habita en la comuna	18
Tabla 3: Normatividad JAC en Colombia	33
Tabla 4: Cronograma de actividades.....	36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Reunión JAC Comuna 6 Doce de octubre de Medellín	9
Figura 2: Comunas de Medellín (Comuna 6, 12 de octubre).....	15
Figura 3: inicios de la urbanización del Barrio Doce de Octubre	16

PRESENTACION

El presente documento plantea una lectura desde la administración pública sobre las problemáticas que se han presentado en las Juntas de Acción Comunal, de ahora en adelante encontrada en el documento como JAC, como organizaciones sociales que representan el contacto directo con el denominado constituyente primario es decir con el ciudadano, lo anterior le da categoría de una verdadera organización de base, la cual la constitución de 1991 reconoce y hace énfasis como mecanismo para la participación, consulta popular y democracia participativa. Este documento se elabora mediante la revisión bibliográfica y documentos institucionales donde se abordan en primer lugar las prácticas de diferentes administraciones pública del municipio de Medellín articuladas a los procesos de participación social mediante las JAC, en el cual se hará una aproximación a las JAC de la comuna 6 Doce de Octubre; en el cual se da cuenta de las causas que han promovido el debilitamiento de las JAC, donde los principales resultados muestran que las administraciones han implementado algunas acciones que en la mayoría de los casos quedan en intentos por diferentes razones entre ellas, las acciones no son contempladas como una planeación estratégica sino que están articuladas al cuatrienio de cada administración y a la voluntad política de la misma; las dificultades democráticas en el proceso de selección y credibilidad de los representantes por parte de la comunidad y las dificultades de gestión una vez constituidas por el desconocimiento de los diferentes instrumentos con los que cuenta para que la participación en procesos de toma de decisiones sobre las necesidades que tiene la comunidad sea efectiva, lo anterior dificulta la participación activa de las JAC en el municipio de Medellín.

PALABRAS CLAVE: Juntas de Acción Comunal, participación ciudadana, toma de decisiones, actores sociales.

1 INTRODUCCION

Las JAC son de las organizaciones de base más antiguas del país, se ha sostenido en la historia, atravesadas por los huracanes de la violencia y, a pesar de los contratiempos, ha cumplido un papel muy importante en la vida de las comunidades campesinas y urbanas, para la consecución de equipamientos públicos, estrechamente direccionadas por las entidades públicas, su origen es por parte del estado, en el tiempo ha tenido diferentes nombres y normatividad; surgen en un momento muy representativo de la historia del país como espacio de paz y reconciliación nacional entre 1958 y 1965.

A raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el país entró en medio de la absurda violencia de conservadores contra liberales, de la que según algunos investigadores en ocho años hubo más de trescientas mil muertes. En 1958 las élites liberales y conservadoras sellaron la paz con el Frente Nacional, pero las heridas quedaron vivas en la base popular, principalmente campesina y el instrumento para saldarlas fueron las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL. Solamente allí, en una asamblea comunal se podía encontrar vecinos que antes se enfrentaban o se podían matar. Este fue el primer gran aporte de las JUNTAS COMUNALES al país, aporte por demás inmensurable. (Moreno G. A., 2010, pág. 11)

Las JAC tienen su origen y su aporte en un contexto de país como el que se acaba de describir, en un entorno fundamentalmente rural o en la transición del país rural al país urbano. Colombia de ser un país rural para mediados del siglo XX, empieza a realizar una transición paulatina del campo a la ciudad, esta ofrecía más posibilidades de empleabilidad, pero también se venía de un lamentable episodio de las reiteradas violencias del país que traen consigo el tantas veces discutido tema de la tierra, la reforma agraria que en nuestro país se ha traducido en la

concentración de la tierra. Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones de base, y la Ley 743 las define como:

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 sus afiliados y la comunidad (**Art. 6, ley 743 del 2002**)

Luego en el artículo 8 de esta misma ley la define como una organización cívica, social y comunitaria de carácter voluntario, sin ánimo de lucro, solidaria para procurar un desarrollo integral con sus esfuerzos y recursos y en el marco de la democracia participativa. La Constitución de 1991 se abre a la democracia participativa como eje central y deja atrás la democracia representativa, abriendo amplios espacios a la participación de la sociedad civil. “...como principio rector y fin esencial del Estado, como un deber constitucional y, al mismo tiempo, como un derecho fundamental de los colombianos. (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 17).

En el 2019 se celebran 61 años de la conformación de las JAC en Colombia, una de las organizaciones más arraigadas y representativas de las comunidades y la sociedad civil del país de acuerdo con (Moreno G. A., 2010) “por cuanto nuestras organizaciones comunales son eso, expresiones auténticas del pueblo, con sus virtudes, vacíos y defectos” (pág. 9) . Asimismo estas organizaciones han tomado fuerza relativa en países latinoamericanos, como lo hace notar (Garrido & Henao Guevara, 2017) “en Chile se denomina *Junta de Vecinos* a lo que en Colombia se conoce como *Juntas de Acción Comunal*, o en Venezuela a las *Juntas Parroquiales*, o en Bolivia las *Juntas Vecinales*, en México (Distrito Federal) al *Comité Ciudadano* y al *Consejo del Pueblo*.”

En la figura 1, se presenta una de las reuniones de la JAC Comuna 6 Doce de octubre del municipio de Medellín.

Figura 1: Reunión JAC Comuna 6 Doce de Octubre de Medellín y Comunidad.



Fuente: **Junta de Acción Comunal Doce de Octubre parte central**

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las JAC son las organizaciones con los mayores niveles de reconocimiento en las comunidades por el papel importante que han tenido en la solución de problemáticas que sobre todo en sus inicios han tenido los barrios, en los sectores populares básicamente, en temas de formalización de barrios, legalización de viviendas, instalación de servicios públicos, vías,

escuelas, mejoramiento del transporte etc., y en un momento en que los barrios estaban en conformación, en general la organización de la comunidad. Este rol de las JAC se ha ido superando en la medida que los barrios se han ido consolidando, estabilizando, las necesidades iniciales son otras, superando en lo fundamental estas problemáticas iniciales de amueblamiento urbano.

Aun con todo esto los barrios han cambiado, la problemática enunciadas más arriba ya en lo básico se han superado, el transporte no es una dificultad, al menos en calidad y cobertura, los servicios públicos tienen una buena cobertura, la escuela, el centro de salud es decir esas dificultades iniciales han sido mejoradas en un alto grado, y dentro de esas acciones las JAC desplegaron un papel importante. En este camino en donde las necesidades también han venido evolucionando las JAC han venido perdiendo protagonismo, importancia y eficacia. Esto debido a que las necesidades de las comunidades se han venido transformando, ya no son los problemas originarios, son los hijos o los nietos de los que habitaron estos espacios. Estas necesidades que eran tan materiales, tangibles y concretas también se han transformado, por otras más intangibles que tocan con el ser de las personas de las comunidades.

El aprovechamiento del tiempo libre, la recreación, la cultura, la calidad de la educación y el acceso a ella sobre todo la universitaria, la seguridad humana, pensarse el territorio sobre todo en términos de la planeación, el proyecto de vida de los niños, niñas y los jóvenes. Las JAC se quedaron en el problema del andén, el arreglo de la calle, de las basuras, de la fiesta del grupo de la tercera edad, en la mentalidad de parroquia, en un mundo globalizado. La comprensión y búsqueda de soluciones a estos temas de la agenda nueva implican mayor comprensión y formación para entenderlos y plantearlos, mientras tanto las JAC continúan con su viejo esquema de funcionamiento donde la gente participa, pero continúan embotados en los viejos esquemas. ¿Cómo les han respondido los jóvenes y las nuevas generaciones a estos temas? Se organizan por cuenta propia y en los temas que conocen y les interesan, organizaciones formales y si son informales mucho mejor, en los temas de su agrado, la cultura, el medio ambiente, el deporte y ahí despliegan libremente su iniciativa y sus conocimientos, se conectan con otros grupos de la ciudad el país y el mundo. Las administraciones municipales tratan en lo posible por

fortalecer a las JAC con capacitaciones, les entrega implementación para el trabajo pero en general no responden y se termina el periodo con un plan para el mejoramiento y fortalecimiento de las JAC que no produce mayores cambios, luego llega otra administración planea desarrollar sus programas con las JAC, se encuentra que están desvertebradas, no funcionan sus comités, muchas tienen problemas de infraestructura, no tienen sede, es una sola persona la que funciona. Elaboran un plan de mejoramiento se termina el periodo y no pasa nada.

No es el desconocimiento del papel y las acciones por parte de las personas que conforman la JAC, puede ser que lo conozcan y lo manejen bien, pero continuara pasando lo mismo. Por un lado, si continúa el bajo nivel académico, agréguele la cultura un poco negativa de nuestras comunidades básicas, poca formación en tecnologías de la información, su poca visión de sociedad, de país y del mundo de hoy, lo que podríamos llamar falta de conciencia social, de elementos críticos frente a su visión del mundo, esto le quita fuerza al espíritu de la comunidad para empoderarse y ser partícipe de su propio desarrollo.

El papel de la administración es muy exiguo, limitado y controlador, lo que le quita fuerza a la iniciativa ciudadana y la sume en la pasividad, más aun cuando las problemáticas de corrupción están presentes en su interior y entorno. Los planes de mejoramiento no pueden salir del escritorio de un funcionario y circunscribirse al periodo de una administración. La comunicación debe ser por lo menos horizontal, cuando es imposible realizarla de abajo hacia arriba.

1.2 JUSTIFICACIÓN

La administración Pública es la disciplina que se encarga de estudiar el gobierno y sus decisiones mediante teorías, modelos y diseños institucionales, área a la que confluyen otras disciplinas valiosas para su interpretación, las ciencias políticas, el derecho, la filosofía, la sociología, la antropología, la historia y otras, como se ve es un área multidisciplinar, cuya premisa fundamental es brindar calidad de vida a sus gobernados. Este ejercicio desde la Administración Pública es importante porque como Administradores Públicos debemos procurar que este precepto se cumpla y funcione bien, lo público debe estar al servicio y en beneficio de las grandes masas sociales, los trabajadores, los campesinos, los indígenas, los niños, niñas y jóvenes, los adultos

mayores, la democracia de las mayorías y no la captación del estado por minorías y sus intereses privados.

El análisis de las problemáticas de las JAC en ese sentido son importante porque se trata de rescatar y fortalecer organizaciones que hacen parte del tejido social de las comunidades, por esto atañe a las comunidades. Que en la medida que estas no funcionan se entorpece un mecanismo en las comunidades de tramitar sus demandas y necesidades para la solución de sus afujías. Además, poder expresar sus argumentos sobre una administración y sus funcionarios, su visión y expectativas sobre el mundo y los problemas que les atañen. Abrirle espacios a la participación ciudadana es importante para una democracia, la sociedad debe tener espacios de expresión que sea escuchado y tenido en cuenta por los gobiernos, porque cuando eso no sucede, cuando esos canales se pierden se va transformando en ejercicios dictatoriales. Este estudio cobra importancia en ese marco de la participación, en el ejercicio de tramitar la participación, porque cuando se calla una de las vías, se pierde la esencia de la democracia

La importancia que tiene el estudio desde la AP es el fortalecimiento de espacios de deliberación, de colocar en el debate el tema de la participación y del papel del estado, esta debe ser una de las funciones fundamentales del AP, porque al estado hay que estarlo confrontando permanentemente, en este caso los diferentes actores son la participación ciudadana mediante el mecanismo JAC.

La constitución de 1991 plantea que Colombia es un estado social de derecho, hace énfasis en la participación y la consulta popular que toca claramente con la “correa de transmisión” gobierno comunidad y comunidad gobierno, el administrador público lo debe tener muy presente porque es la participación, la democracia participativa, con el buen aprovechamiento de los recursos que son dirigidos al bienestar social, que es el fin y el objeto del Estado. Las JAC son organizaciones que como ninguna le han aportado al país, desinteresadamente, con el más alto nivel de solidaridad. Y porque han representado los más genuinos intereses de las comunidades.

Las JAC ya no son la única organización existente como en sus inicios, hoy han surgido muchas otras organizaciones que no dependen del estado, y que provienen de la sociedad civil (ONG) cumpliendo un papel importante y realizan un trabajo mucho más especializada en temas y con un conocimiento mucho más técnico, porque surgen a raíz de unas identidades, problemáticas o

necesidades del mundo de hoy, por ejemplo en el tema ambiental, cultural, social, deportivo etc., son personas que les gusta el tema y se asocian para trabajar en ese propósito.

En el contexto actual de las JAC no funcionan primero porque se quedaron en el clientelismo, son el feudo del político de turno, y dependen de él, por temas como el empleo, la gestión para llevar obras al barrio, llegar a las administraciones es muy difícil, si no es con el político,

Funcionarían en un contexto mucho más comprometido con la realidad local y de país...pero eso es precisamente lo que no tenemos.

1.3 ANTECEDENTES

Urbanización en Medellín

Medellín es una ciudad que desde los años 1930 se estaba constituyendo con una vocación industrial, entonces atraía población rural como mano de obra para las empresas, este poblamiento o crecimiento urbano se produce por varios factores: el deterioro de las condiciones en el campo, búsqueda de mejores condiciones de vida, empleo, violencia rural, encarecimiento del valor de la tierra, y la presión de los ilegales por ella, entre otros.

Desde finales del siglo pasado Colombia era ya una población mayoritariamente asentada en las ciudades, en menos de un siglo pasó de ser un país rural a un país urbano(mirar tabla 1). Estos procesos migratorios del campo a la ciudad vienen desde décadas anteriores, las décadas de los años 1940 y 1950 fueron muy marcados por fuertes procesos de violencia en los campos colombianos en lo que se conoció como La Violencia, producto de la confrontación partidista entre liberales y conservadores.

Según datos de la tabla 1, datos extraídos de un cuadro de Marco Palacios muestra los cambios que desde mediados del siglo XX se vienen dando en la población Colombiana con relación al poblamiento urbano, hasta llegar a unos niveles altísimos de concentración de la población en las principales ciudades.

Tabla 1: Entre la legitimidad y la violencia en Colombia

1951	1964	1973	1985	1993
39,5	52,0	59,5	67,2	74,0
%	%	%	%	%

Fuente: (Palacios, 1998, pág. 300)

Niveles muy altos de migración, es como si de alguna manera el campo se hubiese vaciado a los centros urbanos, esto de ninguna manera son procesos sanos y normales de emigración del campo a la ciudad, ni en China con la mayor población del mundo y en donde se han construido nuevas ciudades se dan esos niveles tan desiguales entre el campo y la ciudad. (Canal Once, 2014)

En la década de 1980 se repitieron estos procesos de violencia rural con otros actores como la guerrilla, los paramilitares y el ejército Colombiano, que generan otra ola de desplazamiento del campo a la ciudad, creando procesos de urbanización desordenados, nuevamente las ciudades no estaban preparadas para estas demandas de viviendas, servicios públicos, empleo, educación.

En los años 90s esa violencia se torna urbana, el narcotráfico controla amplios sectores de las comunas, en donde las principales víctimas son jóvenes por hacer parte del conflicto o por el mero hecho de ser joven y estar en un lugar equivocado, las fronteras invisibles. Tema que se mantiene latente en las comunas más vulnerables

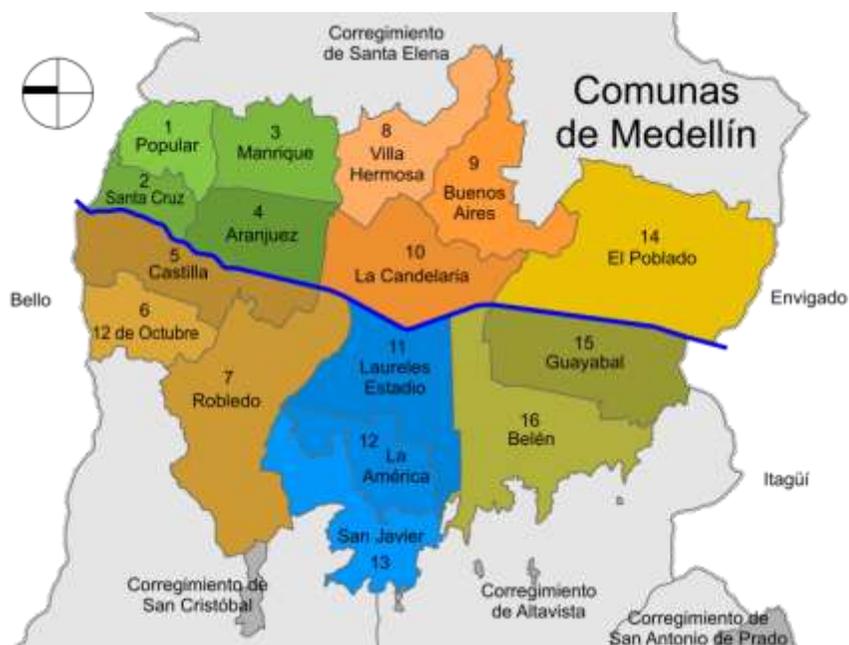
Los habitantes de Medellín aprendimos con sangre la cifra de muerte que nos ubicó, en el tristemente célebre, primer lugar como la ciudad más violenta del mundo, luego de ocupar tan deshonroso puesto, en el año de 1993 en medio del miedo pero con esperanza, asistimos al descenso en los indicadores de violencia (Fernández, s.f).

Esta baja de intensidad del conflicto sucede producto de los acuerdos y desmovilización de los grupos guerrilleros M-19, el EPL y las Milicias Populares, la nueva Constitución Política donde se aprueba la no extradición que le baja intensidad a la guerra de Pablo Escobar Gaviria contra el Estado.

1.4 LA COMUNA SEIS DE MEDELLÍN

La comuna Seis, está ubicada en la parte noroccidental de Medellín, en límites con Bello hacia el norte, hacia el occidente con el corregimiento de San Cristóbal, al sur con la comuna 7 de Robledo y hacia el oriente con la comuna 5 de Castilla, así como semuestra en la imagen 1

Figura 2: Comunas de Medellín (Comuna 6, 12 de octubre)



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2019)

En los años 50 y 60 se dan procesos de urbanización propiciados por el Instituto de Crédito Territorial (ICT), mediante programas de vivienda sin cuota inicial, que posteriormente se llamaría INURBE Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, estas adjudicaciones se realizan mediante dos modalidades:

1. Modalidad o programa, este se inicia en 1962 con el ICT en el barrio El Pedregal, denominado por autoconstrucción, en donde al adjudicatario se le entrega el predio y el coloca el trabajo, los materiales se los entrega el ICT, dirigido fundamentalmente a

trabajadores de empresas industriales y habitantes de barrios subnormales (tugurios) y población venida de diferentes municipios del departamento.

2. El otro programa que se da para los años 70, se trata de la construcción masiva de viviendas por medio del ICT, el barrio Doce de Octubre es construido mediante esta modalidad, con requisitos de permanencia en la ciudad mínimo 5 años.

La imagen muestra los inicios de la urbanización del Barrio Doce de Octubre, esta es la parte alta y como se aprecia todo está por hacer, lo que implica la demanda de muchos esfuerzos de la comunidad para mejorar su hábitat; esto hace que instituciones como la JAC sean muy importante y necesarias para moldear el barrio.

Figura 3: inicios de la urbanización del Barrio Doce de Octubre



Fuente: (Periódico Nuestro METRO, 2017)

1.5 POBLACION Y TERRITORIO COMUNA 6

La comuna 6 tiene una población de 201.730 habitantes, lo que equivale al 8% de la población de la ciudad, equivalente también a la población de otros municipios del área metropolitana.

Tiene un área de 383.65 hectáreas, lo que equivale al 3.8% del área de Medellín.

Predomina el estrato 2 con un equivalente al 59.77% de la población de la comuna.

El 71.6% de la población tiene primaria o es bachiller, y el 8.5% no cuenta con algún nivel de educación.

El 29% de la población esta empleada, y el 10.9% está desempleada.

En el tema de la “PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL” esta es una encuesta que realizan el Municipio de Medellín, ESUMER y el Plan de Desarrollo Local comuna 6, (Alcaldía de Medellín, 2015) encontramos lo siguiente, ante la pregunta:

“Participa o es miembro de algún organismo de gestión en el barrio o sector”

Si 10.1% No 88.3% No responde 1.6%

Aquí es relativamente baja la participación de la población y muy alta la no participación.

Cambia la percepción mirándola hacia el futuro, pregunta:

“Interesado en participar en algún organismo ciudadano de participación y desarrollo local”

Si 31.8% No 65.8% No responde 2.4%

Aumenta la expectativa de participar, mantienen la expectativa de hacerlo más adelante, lo que significa que hay expectativas con la participación, igual el no sigue siendo alto.

Ante la pregunta “**organismos participativos comunitarios que conoce la población de la comuna**” la JAC es abrumadora como referente en las comunidades un 58.8% de la población la conoce y eso que está en lugares intermedios, las organizaciones que la siguen son la “Organización social” con un 11%. Este es un elemento importante para tenerlo en cuenta si miramos los rangos de edades de la población “el 72,95 de la población de la comuna se encuentra entre 18 años y más de 45 años”. La pregunta con relación a ese porcentaje sería si son los adultos los que mantienen el referente de la JAC y que puede influir en ese dato fluctuante del 51.8% y el 11% es la percepción de los jóvenes?

En la tabla 2 se muestran los principales problemas que mantiene esta comunidad, es interesante mirar de esas problemáticas cuales están en el radio de acción de la JAC, cuales podría solucionar.

Tabla 2: Principales problemáticas que manifiesta la población que habita en la comuna

Desempleo	25,4%
Manejo de las basuras	20,1%
Inseguridad	10,1%
Contaminación quebrada	4,0%
Microtrafico	6,6%
Acceso a educación superior	2,9%
Calidad educativa	1,7%
Atención en salud	5,6%
Uso del espacio publico	3,0%
Movilidad	4,3%
Convivencia entre vecinos	8,7%
Otros	2,1%

Fuente:(Alcaldía de Medellín, 2015, pág. 42)

El 26,5% de las familias de la comuna responde que ha sido beneficiario de algún programa público ofertado por la Alcaldía de Medellín. También realmente es un porcentaje un poco bajo, si se supone que el papel del estado es llegarle a las comunidades con sus programas y proyectos para brindarles calidad de vida a las personas, y con mucha más razón cuando se trata de comunidades con necesidades básicas insatisfechas u el estado no sabe ofertar sus servicios.

1.6 LOS BARRIOS

Los barrios de la zona noroccidental fueron construidos por iniciativa del gobierno, Pedregal, Doce de Octubre por el Instituto de Crédito Territorial (ICT) dirigido a población obrera, estas viviendas eran ofrecidas en las fábricas, las entregan parcialmente construidas de manera que les tocaba juntarse para terminar de construir las viviendas.

El barrio El Pedregal “situado al norte en las vertientes del cerro el Picachito, que antaño eran mangas, rastrojo, pero que gracias a uno de los Programas del Instituto de Crédito Territorial (ICT) (...). Hecho el reloteo con la aprobación de

Planeación Municipal, se empezó la adjudicación por el sistema de autoconstrucción (se adjudicaba el lote y el usuario construía su vivienda con sus ahorros y un préstamo adicional que nos hacía inscredial de dos mil pesos en materiales), nos organizamos para trabajar los sábados y domingos, claro está, después de oír la Santa Misa.”. (Salazar, 1989)

Los barrios en sus principios tenían muchos retos que resolver, inicialmente se trataba de mejorar la vivienda con el esfuerzo de la familia, generalmente con niños pequeños que no aportaban mucho como fuerza de trabajo, y es ahí donde eran importantes los vecinos, estaban también otras necesidades de carácter más comunitario que había que solucionar, el mejoramiento o la construcción de nuevas calles, su pavimentación, el tema del transporte que los deje cerca de la casa, y que sea suficiente, las escuelas y colegios para las y los jóvenes, la iglesia, el centro de salud, el salón social, hoy todavía muchas JAC no tienen sede, los espacios deportivos y recreativos y el tema de la empleabilidad que muchas veces se resuelven por este medio.

Medellín es una ciudad con la mayor parte de su territorio de conformación rural, sus corregimientos conforman la mayoría del territorio geográfico del municipio, y aun con tener esa condición de su territorio la mayoría de su población está concentrada en la parte urbana.

Según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, Medellín cuenta en 2018 con una población de 2.508.452 habitantes, lo que la hace la segunda ciudad más poblada de Colombia. La ciudad está distribuida político-administrativamente en dieciséis comunas: Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranjuez, Castilla, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires, La Candelaria, Laureles- Estadio, La América, San Javier, El Poblado, Guayabal y Belén y cinco corregimientos: Palmitas, San Cristóbal, AltaVista, San Antonio de Prado y Santa Elena. La ciudad tiene un total de 249 barrios urbanos oficiales.

En medio de este contexto los barrios de la ciudad de Medellín, han venido mejorando su equipamiento urbano, grandes colegios, el transporte, las vías, los espacios de recreación y deporte, las opciones de estudio, de participación social, de participación política, lo cual ha ido transformando también sus necesidades. Medellín pasó de ser una ciudad con unos índices altos de violencia e inseguridad a una ciudad recuperada entre comillas, pues los fenómenos de violencia e inseguridad permanecen, aparecen y desaparecen dependiendo de las fuerzas que se muevan,

esto porque además es un problema que mueve miles de millones de pesos y en el que además se involucran actores legales e ilegales y la institucionalidad, no es suficiente decir “ Se requiere entonces del fortalecimiento de una ciudadanía activa y de una institucionalidad pública democrática,... Esto no será posible mientras los niveles de corrupción y captura del Estado local no se intervengan”. (Fernández, s.f)

Esto ilustra la situación real que se vive en las comunas, si bien hubo un proceso de negociación con grupos paramilitares, en lo fundamental lo que significó fue el traslado de los grupos armados a la ciudad, sin desconocer que en la parte rural continúan haciendo presencia armada, lo mismo que en la parte urbana, controlando y disputándose amplias franjas de territorio de las comunas en el manejo y control del microtráfico, vacunas a negocios, empresas que distribuyen productos en las zonas como las gaseosas, cervezas, control y venta de productos básicos como las arepas, los huevos, en un negocio que mueve miles de millones de pesos, otros como la prostitución y además dirimen problemas de las comunidades.

1.7 EL PAPEL DE LAS JAC EN LOS PLANES DE DESARROLLO

El tema de los planes de desarrollo se torna relevante inicialmente en el contexto nacional porque es la bitácora que guiará la implementación y aplicación de los diferentes lineamientos que conducirán la propuesta política, económica y social del gobierno nacional. Estos planes se aplican en los departamentos, los municipios y las localidades o comunas como en Medellín, que es el punto de partida de este trabajo, en el que se pretende escudriñar en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en los años 2007-2017 el papel, y la función asignada a las Juntas de Acción Comunal en los planes de desarrollo de las administraciones municipales en este periodo.

La Constitución Política de Colombia en el Capítulo 2: de los Planes de Desarrollo, en el Artículo 339 dice:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que

les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (CPC , 1991)

Este esquema, guardando las debidas proporciones, se aplica a los territorios en este caso los municipios, se realizan las adaptaciones, el alcalde y su equipo lo presentan al consejo de Medellín y el Consejo entrara a evaluarlo y aprobarlo.

El cuadro a continuación muestra en los planes de desarrollo 2007-2017 el papel que en ellos tienen las JAC, cual es el reconocimiento que hacen de las organizaciones comunales y en específico las JAC, que tanto son mencionadas.

En el Plan de Desarrollo de 2004-2007 se encuentra un buen énfasis de trabajo con las comunidades y la intención de afianzar la confianza con los sectores sociales, pero no encontramos una línea, un programa o un proyecto que se enfoque específicamente en las JAC. Existen dos alusiones directas a las JAC pero haciendo relación a otras temáticas, salud, pero no enfocada en el funcionamiento y el papel de las JAC como organización de base. A la organización que más directamente referencian es a la Junta Administradora Local (JAL) que es unas instancias de autoridad política y administrativa de la comuna.

En el Plan de Desarrollo de 2008-2011, tampoco se hace referencia a las JAC, se hace referencia al fortalecimiento de las organizaciones sociales en general, al mejoramiento de los equipamientos sociales, se mencionan organizaciones comunales que es lo más cercano a las JAC, no se mencionan directamente.

En el plan de desarrollo de 2012-2015 en el componente 2: sociedad y Participación, en uno de los párrafos del Diagnostico se hace este análisis en el que se resalta la baja participación de la comunidad en los procesos sociales:

Una forma importante de capital social es la participación en organizaciones, de acuerdo a la Encuesta de Percepción Ciudadana 2011 realizada por Medellín Como Vamos, La participación en organizaciones sociales y comunitarias ha venido bajando desde 2009, año en el que se ubicó en un 7% disminuyendo a 2% en 2011. (Alcaldia de Medellin, 2012-2015, pág. 161)

Los argumentos son falta de tiempo para participar en estos espacios, la falta de información, no le ven ninguna utilidad a esta participación, solo un porcentaje realmente bajo, cuatro de cada diez, le ven utilidad y la posibilidad de influir y ayudar a la gente.

En el plan de Desarrollo de 2015- 2019 se hace una mención importante de la función de las organizaciones sociales y colocan en el papel a las JAC:

1.8 PROYECTO: ORGANISMOS COMUNALES, INTEGRALES Y MODERNOS

...promover procesos de formación y cualificación personal y social, implementar políticas de estímulos, apoyar iniciativas y planes de trabajo, apoyar y financiar procesos de planeación participativa, fomentar la contratación social y la innovación social, realizar vigilancia, inspección y control, entre otras.

(Alcaldía de Medellín, 2016)

Aquí se hace un reconocimiento notable de las JAC y de las organizaciones sociales y la necesidad de fortalecerlas y también sus liderazgos, con estímulos, capacitación, cualificación personal, la contratación social, es decir fortalecer su capacidad de incidencia en las comunidades.

El PDL, Plan de Desarrollo de la Comuna 6 es más claro en el reconocimiento de las JAC en la comuna, pero también reconoce la importancia de otras organizaciones comunitarias

Se ratifica que las Juntas de Acción Comunal son el mecanismo de participación más relevante en la Comuna y el que más identifica la comunidad; sin embargo, se presenta un número significativo de organizaciones comunitarias que durante los últimos años han venido incentivando la participación de la ciudadanía y la presencia activa de la comunidad en las decisiones políticas que afecten directa o indirectamente a la misma. (Alcaldía de Medellín, 2006, pág. 130)

Este análisis es particularmente relevante para los Planes de Desarrollo Local (PDL), que son experiencias relativamente nuevas, en donde hay desarrollos muy incipientes. En el caso de Medellín, estos planes de desarrollo local se vienen construyendo por comunas, y es un hecho importante porque son las primeras experiencias que se establecen desde las comunidades, desde abajo, desde la base, se empiezan a plantear su propia planeación, la posibilidad de construir desde

su propia visión, y concepción de desarrollo. Esto teniendo en cuenta que esta iniciativa de construcción, de desarrollo endógeno, todavía es necesario profundizarlo a estructuras más de base, del barrio, o sectores de barrio, como operan en cobertura hoy las Juntas de Acción Comunal, como una forma de profundizar la planeación, la participación, y en consecuencia la democracia.

2 MARCO TEORICO

2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

La participación ciudadana como el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. (Díaz, 2017)

Asimismo, (Fuenmayor, 2017). La toma de decisiones involucra otros actores presentes en el análisis de política pública, aquellos que por su relacionamiento con el territorio y la problemáticas surgidas en comunidad, se ven involucrados en la toma de decisiones, por ello son los llamados a participar activamente en el ciclo característico de las políticas públicas ya que hacen parte de las relación de fuerza presentes en el territorio; lo anterior advierte que, los diferentes grupos de interés que se encuentran en el espacio tienen sus propios intereses lo cual conlleva a presentar propuestas y defender sus ideales, que estén de acuerdo a las realidades que se expresan en el territorio y en el tejido social, una vez que, pueden salir afectados con la problemática abordada y las decisión adoptadas para mitigarla. “El interés público como resultante de un diálogo intercultural y considera los usuarios de la Administración Pública no como clientes sino como ciudadanos informados, competentes y responsables”. (pág 19)

En este nuevo modelo (NSP) Nuevo Servicio Público se ve al ciudadano como actor sujeto de derechos, con voz y voto de representación el cual es participe de algunas de las decisiones que se tomen, en cuanto a Administración Pública se refiere. Como muestra de ellos en Colombia se cuenta con diferentes herramientas de participación en la toma de decisión y acuerdos entre el gobierno y el ciudadano tales como lo expone la (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019) referendo, revocatoria de mandato, consulta popular, cabildo abierto, plebiscito, iniciativa legislativa y normativa y normatividad. Mecanismos que precisamente deben darse a conocer de manera más profunda al ciudadano con el fin de que haya apropiación de los mismos y ejerza una participación activa en los procesos de concertación y formulación, implementación y seguimiento continuo de las políticas públicas.

De otro lado (Waissbluth & Larraín, 2009) hace referencia al valor público, es el que se genera o crea el estado, para brindar una eficiencia en la prestación de bienes y servicios a sus usuario o clientes, donde se regula las gestiones que se realice para el bienestar de la sociedad y el ejercicio de la elaboración de políticas públicas que vayan encaminadas en satisfacer las necesidades propias de un territorio. Desde esta óptica una eficiente gestión pública debe estar articulada y alineada para cumplir grandes objetivos del estado plasmado en planes, programas y proyectos, por lo cual es importante que las instituciones públicas tengan pleno conocimiento de los usuarios que atiende, cuáles son sus demandas, tenerlo categorizado e identificados de una manera oportuna, articulado con los diferentes actores sociales, ya que a través de la participación ciudadana, es donde identificamos sus interés, preferencias y necesidades reales de su entorno y territorial, enfocada en la formulación y ejecución políticas públicas, bajo la concertación entre el estado, los ciudadanos y ejecutores de las políticas. Cabe resaltar que también se crea valor a través de las actuaciones individuales de los servidores públicos, con los ciudadanos, donde se les garanticen sus derechos, santificación de sus demandas, donde se les ofrezca servicios de calidad, a través de los factores de servicio, resultado y confianza.

La Constitución Política de Colombia de 1991 tiene la mejor definición sobre la participación comunitaria, en el artículo 3° dice: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece” (CPC, 1991)

La constitución plantea que el poder público emana del pueblo, desde abajo para arriba, esta es una buena definición que coloca el sentido real de poder en la base social, de la comunidad, pueblo y otras que son más complejas como sociedad civil.

En esta dirección el PNUD (PNUD, 2018) ratifica el concepto de participación comunitaria cuando lo define como personas de un colectivo que realizan acciones voluntarias, para sus propios intereses o en representación de un colectivo, de manera deliberativa, pluralidad, interés público y respeto a los DDHH. Por otro lado la esencia de la democracia participativa se constituye en el mecanismo fundamental para la construcción de lo público entre el estado y la sociedad, para eso se organiza la comunidad para incidir en la toma de decisiones, eso es la participación social. (ESAP, 1997)

En el artículo 38 de la CPC garantiza el derecho de la libre asociación de las personas o colectivos, mediante la elaboración de presupuestos y ejecución de recursos como lo menciona Guillermo Carona Moreno en el encuentro nacional de participación Ciudadana (ESAP, 1997) están las normas que garantizan la participación que hasta ahora no son muy ejercidas, es necesaria la información y la formación, así como pulir y mejorar los instrumentos legales y normativos.

En general estos ejercicios buscan el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, esta se ve entorpecida por diferentes factores para lograr la interlocución con el Estado, como límites para la gestión de proyectos, en lo técnico, financiero, instancias públicas y privadas, en la gerencia y en la interlocución con las comunidades, no hay un idioma común entre el Estado y las comunidades. (Valencia, VISION DE LA ACCION COMUNAL EN COLOMBIA 2008-2058)

Es bueno recordar el texto de Ferdinand Lasalle que se llama ¿QUE ES UNA CONSTITUCION? Interesante texto que hace referencia a cuando una constitución es de papel por efectos de los poderes que se mueven en una nación.

Ahora bien, esto es un poco teórico, una mirada desde el deber ser, en realidad las cosas tienen otros matices un poco más complejos, un ejemplo es cuando el poder público desconoce la distinción entre interés general e interés particular, es decir el interés general es permeado por el interés particular. (Toro, 2000)

Con respecto a esto Nolberto Bobbio en una conferencia hace una ilustración sobre los ciudadanos activos y pasivos, estos los pasivos, dice, son del agrado de los gobernantes, se controlan mejor “súbditos dóciles e indiferentes” pero la democracia necesita de los primeros. Bobbio hace referencia a otro autor quien expresa que los gobernantes estarían felices de convertir a sus súbditos en rebaños de ovejas dedicados solamente a comer pasto en el rebaño, y agrega el autor “no lamentarse aun cuando el pasto escaseara” (Bobbio, 2001) No siendo una exageración en gobiernos de corte neoliberal.

A continuación expondremos una argumentación que con mayor claridad desarrolla algunas razones de la participación en Latinoamérica y específicamente en Colombia, en notas para un balance Fabio Velásquez (Velasquez, 2010) hace las siguientes apreciaciones. En Colombia la apertura de los espacios de participación fue a través de la reforma municipal de 1986 y luego con la constitución de 1991, pero ojo esta apertura “fue concebida más como una

alternativa a la crisis de los partidos y a la baja representatividad de los cuerpos de representación política que como un instrumento para su revitalización” pag. 71 generando una tensión entre representación política y participación ciudadana, en la medida que esta última opera como alternativa a las formas de representación política no fortalecieron la representación, se saltaron la participación ciudadana y trabajaron en la representación política que se supone da la participación, por esto el distanciamiento entre el sistema político y la sociedad civil es cada vez mayor, los avances en materia de derechos políticos no encuentran los mismos avances en materias de derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Asimismo, los diseños de participación en América Latina tienen dos tendencias, la primera tiene relación con el peso que tiene la normatividad que controla el funcionamiento de escenarios, instrumentos, actores, procedimientos, los tiempos, alcance y resultados esperados. La segunda se centra en el papel de los actores en el origen y desarrollo de las iniciativas participativas (oferta estatal o demanda social), entre estas dimensiones de la participación tiende a haber una relación, la oferta estatal es más institucionalizada y la demanda por vías no institucionalizadas. La primera tendencia funciona en Brasil, pero tiene una mayor tradición del movimiento social, presupuesto participativo funciona mejor allá.

En ese sentido Colombia también está en el primero, el movimiento social no tiene tanta tradición, las autoridades tienen una alta injerencia en el manejo de esos ejercicios, eso les da mucha capacidad en el manejo de esos espacios de acción colectiva y en eso no hay más que un paso al control y la manipulación y el “control desde arriba”, esto permite la especialización de funcionarios lo que les permite beneficios personales, convirtiéndose en pequeñas elites, alejándose del ciudadano común y corriente. Configurándose así un grupo de líderes sociales que representan el poder popular, monopolizan a través de una “polimembrecia” la relación con las autoridades públicas. Esto produce que la ciudadanía empiece a mirar con desconfianza y lugares lejanos de su interés, fuera .de otros elementos como la rigidez, rutinización y legalismo excesivo

2.2 LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL JAC, ORGANIZACIONES SOCIALES EN COLOMBIA

Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones de la comunidad, desde donde tramita sus necesidades y requerimientos para el mejoramiento de sus calidad de vida, sirve además para establecer comunicación de la comunidad con la administración municipal y otros entes públicos como el Concejo, secretarías y en general con funcionarios de la administración pública y otros de carácter privado. En lo fundamental organizar la comunidad, tramitar sus demandas y necesidades con los estamentos responsables.

Las JAC no fueron creadas, las comunidades siempre han tenido organizaciones que le facilitan mejorar sus condiciones de vida. Por esto las JAC no se crearon sino que se institucionalizaron, el gobierno las reglamento mediante la Ley 19 de 1958, saliendo de un periodo específico del país, que se conoce como “la violencia” entre liberales y conservadores. Para este año 2019 de las JAC están celebrando 61 años de existencia, de igual manera hoy está reglamentada por la Ley 743 del año 2002, en desarrollo del artículo 38 de la Constitución Política de Colombia sobre la libre asociación “Se garantiza el derecho de la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”

Inicialmente las JAC eran de cobertura barrial, era la JAC de ese barrio, hoy su cobertura es territorial lo que quiere decir que en un barrio puede haber varias JAC, un barrio muy extenso puede tener varias JAC, una unidad residencial dentro de un barrio puede tener su propia JAC.

Ahora bien, para la conformación de una JAC debe tener un territorio que contenga 75 socios, de ahí en adelante los límites lo establecen los límites territorial, en cierto modo la preferencia es un territorio moderado en extensión, debido a que permite una mejor cobertura.

Así mismo para la conformación de la JAC deben cubrirse unos cargos mínimos: presidente, vicepresidente, tesorera, secretaria, conciliadores y los coordinadores de las comisiones de trabajo, estas dependen de las necesidades del sector, por ejemplo el comité de salud, obras, deportes, medio ambiente, cultura, empresarismo etc. Estas se establecen en el reglamento y se denominan “dignatarios” los elegidos para conformar la JAC, los demás se denominan como “socios” que se han inscrito previamente en un libro de socios y que están autorizados para elegir y ser elegidos, pueden ser socios las personas mayores de 14 años.

Además estas elecciones para elegir la junta directiva de las JAC se realizan cada cuatro años, estas se realizan en todo el país, en un solo día y en el mes de abril.

En este sentido hay dos maneras para hacer la elección de los dignatarios, una mediante “plancha” un grupo se postula con los cargos ya establecidos y la otra por “listas” en la cual están todas las personas, son aproximadamente 14 o más, y luego de la votación entre ellos establecen los cargos.

De la misma manera la realización de las elecciones, fecha, día, hora y lugar deben haber sido difundidas con anticipación, los socios deben llevar su documento de identidad original, figurar en el libro, ser mayor de 14 años y pertenecer al radio de acción de la JAC.

En esta medida las listas o planchas pueden ser presentadas o postuladas libremente por los socios, cumpliendo los requisitos anteriormente mencionados.

Así mismo deben presentar un plan de trabajo de las acciones a realizar durante su periodo, de acuerdo a las necesidades del territorio y sus percepciones de estas, no sobra decir que este programa debe darlo a conocer a la comunidad para ganar su voto.

Por otro lado es bueno aclarar que se permite la reelección, una junta que ha estado dirigiendo la JAC se pueden volver a postular para el siguiente periodo sin límites, los cambios los establece la simpatía o no de la comunidad. Permanecer varios periodos en la junta puede ser bueno porque permite realizar procesos, cuando se eternizan en ella habla mal de una comunidad pues no se ha preocupado por preparar nuevos liderazgos para la conducción de sus organizaciones.

Por otro lado si una persona es sancionada por una irregularidad o no vive en la zona, está impedida para participar en una plancha o lista, en esto es bueno aclarar lo siguiente, si una persona no vive en el territorio pero desarrolla su actividad económica en este y lo puede demostrar, está habilitado para participar en la JAC.

Por otra parte acerca de la manera como se dirimen los conflictos en el interior de las JAC, el mecanismo es el siguiente:

- La encargada es la comisión de conciliación y el fiscal, con las que cuentan todas las JAC, ellos realizan actas de conciliación y actas de compromiso para solucionar la situación.

- Si en esta instancia no se logra solucionar el problema, pasa a nivel 2 que es ASOCOMUNAL(asociación de las JAC a nivel comuna), si en este espacio no es posible una segunda instancia,
- Pasa a otra instancia superior FEDEMEDELLÍN, instancia municipal desde donde se establecen responsabilidades o se remite a la secretaria competente para el caso. Si se agotan estas instancias y se trata de un delito, se puede denunciar a la Policía o la Fiscalía.

Acerca de si las JAC manejan algún presupuesto económico asignado, es necesario decir que no, esto no quiere decir que no pueden manejar recursos, esto depende de su capacidad de gestionar y de sus relaciones políticas, pueden presentar proyectos, algunas lo hacen otras no porque no los saben hacer, otras veces para evitar fraccionamientos a su interior y/o para evitar comentarios en la comunidad.

Es importante decir que no son muy tenidas en cuenta para manejar recursos, cuando los asignan son muy pequeños o lo hacen a través de otras organizaciones como ASOCOMUNAL o la JAL.

En consecuencia las JAC no son muy tenidas en cuenta, básicamente para apoyar algunos programas que realizan entidades o secretarías que necesitan llegar a la comunidad con su oferta, buena parte de las acciones importantes se realizan a través de instituciones como la JAL (Junta Administradora Local) que es algo así como la autoridad política de la comuna y la que ejerce la intermediación con la administración, son más políticos. La Asocomunal que ejerce la representación de las JAC a nivel de comuna, pero que funcionan más para arriba que para abajo.

2.3 FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS JAC.

En su libro *Historia, Realidad y Pensamiento de la Acción Comunal en Colombia 1958-2008* el economista e intelectual Luis Emiro Valencia hace un recorrido por la historia de las juntas de Acción Comunal estableciendo cuatro fases que reflejan muy bien las etapas desde la creación de las Juntas de Acción Comunal y su evolución a partir del apoyo del estado y que refleja también el sostén económico y las fuentes de financiación de las JAC y su fortalecimiento o no para

responderle a las problemáticas que en su momentos tenían las comunidades, lo haremos desde el punto de vista económico para mostrar esa evolución:

Primera Fase 1958-1969 Esta es la parte inicial de las JAC “recibe el apoyo económico, técnico y el estímulo del estado, y gobiernos del Frente Nacional, ya que se crean las dependencias responsables de la promoción, fomento y capacitación del personal técnico, como la presencia de instituciones y asesores internacionales,” (Valencia, Historia, Realidad y Pensamiento de la Accion Comunal en Colombia 1958-2008, 2009, pág. 164) se entiende que es a nivel nacional, que es en el periodo del frente nacional y que es una institución con asesores internacionales, aquí es el estado el que está al frente de la iniciativa, se crean las dependencias y se capacita el personal técnico para el fortalecimiento de las JAC.

Una segunda fase va 1970- 1980 y es lo que Luis Emiro Valencia dice “clientelizan” las JAC “con la asignación de recursos provenientes de los llamados auxilios parlamentarios y otros apoyos de origen político.” (valencia, 2009, pág. 165) pasan de la actividad autogestionaria a depender de los políticos, ya es el político con los auxilios parlamentarios el que le posibilita solucionar los problemas de la comunidad.

Se asume entonces un manejo dependiente y paternalista por parte de los partidos políticos, el estado se desentiende o asume un manejo limitado de su compromiso con las Juntas de Acción Comunal. Paradójicamente en este contexto “demostró su máxima eficiencia las Juntas de Acción Comunal en la inversión de los recursos públicos asignados, con base a sus propuestas.” (valencia, 2009, pág. 165)

Tercera Fase 1981-1990 “Las entidades públicas del orden nacional, reducen sus presupuestos para Acción Comunal o Desarrollo Comunal, y se suprimen programas que estimularon la gestión comunitaria.” (valencia, 2009, pág. 165). Continua por parte de las instituciones públicas el desentendimiento de sus responsabilidades con las JAC, pero estas continúan creciendo y consolidándose con organismos de segundo y tercer grado, se realizan encuentros, y se exige la participación en el diseño de normas comunales en el congreso. En esta fase las Juntas de Acción comunal se afianzan como la más representativa de la sociedad colombiana, pero sin el debido reconocimiento de las instituciones públicas.

En la Cuarta Fase 1991-2008, desaparecen los auxilios parlamentarios, pero paradójicamente afecta ostensiblemente el funcionamiento de las JAC:

Los auxilios parlamentarios son suspendidos, en cuanto se habían convertido en instrumentos de manipulación política sobre las Juntas, los políticos pierden su interés por la organización comunal. Los líderes encuentran frustración en sus proyectos, se detecta deserción de dignatarios y afiliados como apatía en la población para participar en las reuniones y eventos de los organismos comunales. (valencia, 2009, pág. 166)

Las Acciones Comunales que ya venían con el poco interés de las organizaciones públicas, pierde el interés de los políticos o mejor de la politiquería se quedan sin apoyo técnico y financiero, generando desanimo en la militancia, como organización intentan aspirar a las diversas corporaciones públicas como movimiento comunal, comprobando que los dignatarios se encuentran comprometidos con otros partidos políticos o movimientos políticos, quedan insertados en el sistema clientelista, que es lo que vemos hoy.

2.4 MARCO LEGAL

En Colombia se cuenta con una serie de componentes normativos orientados a promover y fortalecer la organización social y su participación democrática active, estableciendo un marco jurídico para el establecimiento de relaciones con el estado y privado y todo lo relacionado con el ejercicio de las actividades desarrolladas por estas organizaciones de base, de acuerdo a la Ley 743 de 2002. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, en la tabla 3 se describe un histórico normativo donde se aborda a las JAC y JAL como organizaciones sociales.

Tabla 3: Normatividad JAC en Colombia

Norma	Descripción de la norma
(Ley 136 , 1994, pág. Art. 143)	Por el cual el gobierno nacional delega a los municipios especiales y de primera categoría la competencia de vigilancia, inspección y control de las organizaciones comunales de primer y communa grado
(Ley 743 , 2002)	Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción communal.
(Decreto 2350, 2003)	Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. Que la reglamentación debe orientarse a brindar y reconocer la mayor autonomía e independencia de la organización comunal frente al Gobierno Nacional, sin abandonar sus responsabilidades de vigilancia y el control a fin de preservar el interés general y la legalidad
(Decreto 890, 2008)	Reglamenta las funciones de Vigilancia, Inspección y Control otorgadas a las entidades por el Ministerio del Interior y de Justicia para el cumplimiento de tal fin.
(Acuerdo 67 , 2006)	Por el cual se crea el programa para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunales y comunitarias del Municipio de Medellín.
(CONPES 3661, 2010)	Fortalecimiento comunal . Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal
(Ley 1551 , 2012)	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (Contempla aspectos importantes de participación de las JC y JAL)

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información normativa.

3 OBJETIVOS DE LA MONOGRAFIA.

3.1 OBJETIVO GENERAL.

Analizar las prácticas de conformación, gestión y articulación de las Juntas de Acción Comunal y su participación desde lo local a lo municipal.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las dificultades de participación comunitaria de las JAC de la comuna 6 del municipio de Medellín
- Registrar las iniciativas locales de articulación de las JAC por parte del municipio de Medellín para el desarrollo local.
- Relacionar los mecanismos de gestión utilizados por las JAC de la comuna 6 del municipio de Medellín, para el desarrollo local.

4 DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología utilizada para el desarrollo de la monografía “*Debilitamiento de las JAC y su participación desde lo local a lo municipal*”. presenta características cualitativas una vez que, el propósito general de la misma es “*Analizar las prácticas de conformación, gestión y articulación de las Juntas de Acción Comunal y su participación desde lo local a lo municipal*”.

Para ello se realizó el acercamiento a un diseño documental de carácter secundario, mediante la consulta de diferentes documentos, consultando bases de datos especializadas, documentos institucionales organizacionales y de tipo normativo. El desarrollo metodológico general se encuentra estructurado en tres fases, teórica, normativa e interpretativa. Por consiguiente, la fase

teórica se utilizó especialmente en el desarrollo del marco teórico en el cual se definieron cuatro categorías analíticas denominadas La participación ciudadana en Colombia, Las Juntas de Acción Comunal JAC, organizaciones sociales en Colombia , Fuentes de financiación de las JAC Seguidamente, la fase normativa se realiza a partir del diseño de un cuadro normativo en el que se presenta una pequeña descripción de las normas relacionadas con el tema del trabajo académico y finalmente, la fase interpretativa se realiza a partir de los elementos conceptuales entregados en el marco teórico y en el análisis de la información de la JAC en la comuna 6 del municipio de Medellín.

Para el desarrollo de los objetivos específicos de la siguiente forma:

Para el desarrollo del primer objetivo específico Identificar las dificultades de participación comunitaria de las JAC de la comuna 6 del municipio de Medellín, se realizó un rastreo secundario, consultando bibliografía y estudios de caso contextuales los cuales brindaban información para el análisis argumentativo del desarrollo conceptual, con el fin de presentar aquellas descripciones de los elementos y acciones que utiliza la gestión pública local, para el diseño de estrategias que conlleven a la participación activa de las JAC con el municipio; para el desarrollo del objetivo específico dos, Registrar las iniciativas locales de articulación de las JAC por parte del municipio de Medellín para el desarrollo local, se realizó a partir de los elementos encontrados en la información consultada del proyecto donde se identificó la gestión realizada por parte de las administraciones locales han estado más enmarcadas en el cuatrienio que a la planeación estratégica. Finalmente, para el objetivo tres Relacionar los mecanismos de gestión utilizados por las JAC de la comuna 6 del municipio de Medellín, para el desarrollo local, en la cual se permite hacer una serie de recomendaciones sobre la importancia de capacitar a la comunidad en el uso de dichos mecanismos y la importancia que tiene la participación activa como organización social de base reconocida constitucionalmente en Colombia.

5 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Tabla 4: Cronograma de actividades. Mes	Feb	M ar	Ab r	M a y
Semana				
Fases, tareas y actividades				
Seminario de asesoría de componentes metodológicos				
Fase teórica: Antecedentes.				
La participación ciudadana o las organizaciones o la expresión social en Colombia sociales en Colombia, bajo la figura de las Juntas de Acción Comunal.				
Fuentes de financiación de las JAC.				
Estrategias públicas para el financiamiento de las JAC en Colombia				
Fase normativa: Marco normativo.				
Objetivos Monografía.				
Fase interpretativa: Diseño metodológico.				
Planteamiento del problema.				
Contexto				
JAC del barrio doce de octubre comuna 6 de Medellín.				
Resultados, conclusiones y recomendaciones				

Fuente elaboración propia.

6 RESULTADOS

Este trabajo de monografía es una pequeña inmersión en un océano de la participación social y su diversidad de expresiones, es importante hablar en general porque el problema no es de las JAC, es un problema de mayores dimensiones que abarca el país entero, las JAC son un síntoma de lo que le está pasando al resto del organismo. Las JAC están atravesando una gran dificultad, y es difícil prever si se recuperara, como se están haciendo las cosas no es y no va bien, se necesitan cambios radicales y no solo a la JAC es a todo el organismo, se requiere audacia y grandeza de país para insuflarle espíritu de nación al movimiento social y sus organizaciones.

7 CONCLUSIONES

El mundo exige la construcción de estados modernos, gobiernos sintonizados con el desarrollo del país. La historia de la humanidad es la historia de las desigualdades, en el siglo XIX y XX los países Europeos y Norteamérica se abalanzan sobre las riquezas de los países pobres, convirtiéndolos en colonias a su servicio, su riqueza su desarrollo esta parada sobre la miseria de los países que ellos denominaban “subdesarrollados” su riqueza y su prosperidad está basada en la miseria de los países pobres y sus pueblos.

Ese fantasma todavía camina por el mundo desarrollado de hoy, pero el mundo viene cambiando, ese modelo de desarrollo utilizado hasta la saciedad se viene desmoronando poco a poco, se abren otras posibilidades y la certeza de un mundo mejor, pero eso implica reevaluar esos modelos que hemos utilizado hasta hoy y esos cambios no lo harán las elites que han gobernado con ese sistema. Son los sectores sociales comunitarios los que deben asumir la construcción de una sociedad mejor.

En América Latina existe un fuerte cuestionamiento a las relaciones del Estado con la sociedad, provocado por un desencuentro de estas dos dimensiones de lo societal, cuyo desarreglo se debe, en parte, a la falta de un proyecto de reforma del Estado que tenga en cuenta el nuevo mapa de la realidad social, el mar de identidades y los reclamos de las ciudadanías emergentes; por su parte, la sociedad debe asumir con mayor responsabilidad el proyecto democratizador y no esperar que renazca el Estado benefactor apropiándose de la política orientadora de las acciones colectivas, sino reinventar la nueva política para que

resida en la sociedad una parte de ella y ejercitarla con sentido y contenido emancipatorio. (Colina, 2010)

Estrategia 1ª.

El movimiento comunal ha tenido una visión clara de su papel en la sociedad, lo muestra muy bien las conclusiones de los congresos que a nivel nacional realizan.

Son las prácticas clientelistas las que obstaculizan el adecuado funcionamiento de las JAC.

Todavía como sociedad hay etapas que no hemos recorrido y que estamos en mora de realizar.

8 RECOMENDACIONES

- Hay que establecer un tipo de relacionamiento más horizontal con las comunidades.
- Los gobiernos no le deben temer a la participación ciudadana.
- Los gobiernos no deben controlar las expresiones organizadas de las comunidades.
- El estado debe estimular la participación social, que sea una labor digna.
- Penalizar la corrupción.

9 LISTA DE ABREVIATURAS

AP: Administración Pública

ASOCOMUNAL: Asociación de las JAC a nivel comunal

CPC: Constitución Política de Colombia

ESAP: Escuela Superior de administración Pública

JAC: Juntas de Acción Comunal

JAL: Junta Administradora Local.

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

PD: Plan de Desarrollo

PDL: Plan de Desarrollo Local

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

10 REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín - . (julio de 2015). Caracterizacion Sistema Cuadril Comuna 6- Doce de Octubre. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2006). Plan estrategico comuna 6 2006- 20015.
- Alcaldía de Medellín. (2012-2015). Plan de Desarrollo Alcaldía de Medellín 2012-2015. Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo "Medellín un Hogar para la Vida. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (2014). Modelo de gestion de los centros de participacion ciudadana, en la ciudad de Medellín. Medellín: Pregon S.A.S.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo . Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (30 de abril de 2016). Proyecto de Acuerdo . Plan de Desarrollo Medellin Cuenta con Vos2016-2019. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (2017). Introduccion. En ESUMER, Plan Estrategico Comuna 6- Doce de Octubre. Medellín: LIBROARTE S.A.
- Alcaldía de Medellín. (2017). Plan Estartegico Comuna 6- Doce de Octubre 2017-2027. Medellín: IIBROARTE S.A.
- Alcaldía de Medellín. (25 de Noviembre de 2018). Las Juntas de Accion Comunal (JAC) en Medellín. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (25 de Noviembre de 2018). Normatividad. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (25 de Noviembre de 2018). Responsabilidad de la Alcaldía. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Canal Once. (20 de Octubre de 2014). Documental - China, el gigante asiático. El despertar del dragón. Obtenido de youtube: https://www.youtube.com/watch?v=IUBkV_tfvME

Concejo de Medellín. (29 de Noviembre de 2006). Acuerdo 67 . Por el cual se crea el programa para la. Medellín, Antioquia, Colombia.

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136 . Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (5 de junio de 2002). Ley 743 . "Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal". Bogotá D.C.

Congreso de la República. (6 de julio de 2012). Ley 1551 . Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.C, Colombia.

Colina, M. (2010). Comunicacion, medios y consejos comunales. QUORUM ACADEMICO, 143-160.

Concejo de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín.

Congreso de Colombia. (5 de junio de 2002). Ley 743. Recuperado el 24 de septiembre de 2018

Consejo de Medellín. (s.f.). Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. Gaceta Oficial(3261), 130. Medellín, Antioquia, Colombia.

Constitución Policía de Colombia. (1991). Derechos fundamentales de los niños. Bogotá: Legis.

Correa, P. F. (s.f.). Violencia en Medellín. una montaña rusa que no para. Viva la Ciudadania. Obtenido de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0174/articulo0008.pdf>

CPC . (1991). Capitulo 2. De los Planes de Desarrollo. En Costitucion Política de Colombia. Medellín: Artes Graficas y Publicaciones Instituto Tecnologico Metropolitano.

Departamento Nacional de Planeación. (10 de Mayo de 2010). CONPES 3661. Política Nacional para el Fortalecimiento de los organismos de acción comunal. Bogotá, Colombia

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gestión y Política Pública, 26(2), 341-379. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

El Congreso de Colombia. (05 de junio de 2002). Ley 743. por la cual se desarrolla el articulo 38 de la Constitucion Política de Colombia en lo referente a los organismos de accion comunal. Bogota, Colombia.

- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60.
doi:<http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Galvis, C. A. (1987). *Planeacion y desarrollo municipal. Teoría y Práctica*. Bogotá: ESAP-Publicaciones
- Garrido, D. F., & Henao Guevara, D. F. (2017). *Modelo de Balance Social para las JAC en Colombia y Organizaciones Similares en America Latina . Cooperativismo y Desarrollo*, 19.
- Lucas, C. P. (2008). *Diccionario De La Administración Pública Colombiana (Cuarta ed.)*. Bogotá: Temis S.A.
- Medellín, Ciudad de la eterna Primavera. (29 de mayo de 2019). *Mapas de Medellín-Colombia- Barrios y Comunas*. Obtenido de <http://Medellíntespera.blogspot.com/p/mapa-de-Medellín-con-barrios-y-comunas.html>
- Moreno, G. A. (2010). *Accion Comunal Cincuenta años Vista a traves de los congresos nacionales*. Bogota D.C.: Subdiraccion imprenta Distrital - DDDI.
- Moreno, G. A. (2010). *ACCION COMUNAL CINCUENTA AÑOS VISTA A TRAVES DE LOS CONGRESOS NACIONALES*. Bogota, D.C. Colombia.: Subdireccion Imprenta Distrital.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia Colombia 1875-1994*. santafe de Bogota, Colombia: Cargraphics S.A.
- Periodico Nuestro METRO. (28 de julio de 2017). *Periodico Nuestro METRO*. Obtenido de <https://www.metrodeMedellín.gov.co/ald%C3%ADa/peri%C3%B3diconuestrometro/artmid/8195/articleid/291/doce-de-octubre-una-comuna-hecha-por-todos>
- Plan de Desarrollo de Medellín. (2016-2019.). *Medellín Cuenta con Vos*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Plata, J. Q. (2017). *El Campo y la Ciudad: Colombia, de pais rural a pais urbano*. Credencial Historia N° 119(119). Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/biblioteca->

virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano

Presidente de la República de Colombia. (20 de Agosto de 2003). Decreto 2350. Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. Bogotá D.C.

Presidente de la República de Colombia. (28 de febrero de 2008). Decreto 890. por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002. Bogotá D.C.

Redaccion del Pais Cali. (05 de Abril de 2016). 16 preguntas para entender como funcionan las Juntas de Accion Comunal. El Pais .

Rua, M. E. (25 de Noviembre de 2018). Las JAC y sus ingresos. (J. J. Martinez, Entrevistador)

Valencia, L. E. (2009). Historia, Realidad y Pensamiento de la Accion Comunal en Colombia 1958-2008. Bogota: Imprenta Nacional de Colombia.

Villalobos, G. D., & Henao Guevara, I. S. (2017). Modelo de Balance Social para las JAC en Colombia. Cooperativismo y Desarrollo, 25(111).

Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estad. En V. Tomicic , & C. García, Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma (págs. 549-559). Chile.

Willian Guillermo Jiménez Benitez, C. A. (2008). Gobierno y Políticas Públicas. Bogotá. Obtenido de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Política-Pública.pdf>