

Análisis de la incidencia y participación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de
Duitama en el Plan de Desarrollo Municipal de Duitama periodo de gobierno 2024

William Ernesto Ayala Ayala

Escuela Superior de Administración Pública Territorial

Práctica...

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Tunja

2025

Análisis de la incidencia y participación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de
Duitama en el Plan de Desarrollo Municipal de Duitama periodo de gobierno 2024

William Ernesto Ayala Ayala

Escuela Superior de Administración Pública Territorial

Práctica...

Director

Dr. Ángel N. Jiménez Larrotta

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Tunja

2025

Introducción

La planificación del desarrollo municipal es un proceso fundamental que define el rumbo y la inversión de los recursos públicos en una ciudad. En Colombia, las Juntas Administradoras Locales (JAL) surgen constitucionalmente como el mecanismo por excelencia para canalizar la participación ciudadana y acercar la toma de decisiones a las comunidades de barrios y veredas. Sin embargo, existe una brecha persistente entre este ideal de gobernanza participativa y su materialización efectiva. Este estudio se centra en analizar dicha brecha en el municipio de Duitama, específicamente en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2024, donde la incidencia de las JAL ha sido limitada.

La importancia de este problema radica en sus consecuencias directas sobre la legitimidad, eficacia y equidad de la gestión pública. Un plan de desarrollo construido con una participación ciudadana débil o simbólica corre el riesgo de no reflejar las necesidades y prioridades reales del territorio, consolidando un modelo de gestión centralizado que desaprovecha el conocimiento local, debilita el control social y, en última instancia, afecta la calidad de vida de los habitantes.

Este estudio se relaciona con trabajos previos en el área que han diagnosticado problemáticas similares en otros contextos municipales. Investigaciones como la de Acosta Gómez y Amante Benítez (2023) en Cartagena, y la de Noreña García et al. (2024) en Rionegro, identifican factores estructurales comunes como el clientelismo, la desarticulación institucional, el desconocimiento ciudadano y la limitada descentralización fiscal que restringen la operatividad de las JAL. Este trabajo se basa en esos hallazgos para investigar si situaciones parecidas están presentes en el contexto específico de Duitama.

Los objetivos primarios de esta investigación son, en primer lugar, determinar los factores administrativos, normativos y políticos que limitaron la incidencia de las JAL de Duitama en el PDM 2024 y, en segundo lugar, diseñar un modelo de participación deliberativa que potencie su contribución. Estos objetivos se operacionalizan a través de objetivos

específicos que buscan identificar dichos factores, evaluar la correspondencia entre las necesidades priorizadas por las JAL y el plan final, y elaborar la propuesta del modelo.

El estudio se vincula directamente con tres marcos teóricos clave. La teoría democrática de Robert A. Dahl sustenta el análisis de cómo el diseño institucional puede habilitar o restringir la participación efectiva. Las críticas a la democracia representativa de Kohn Wacher proporcionan el lente para evaluar si las JAL superan el "déficit participativo" o simplemente legitiman un modelo elitista. Por último, la teoría del capital social de Robert Putnam ofrece un marco para entender cómo una participación deliberativa robusta puede funcionar como capital social "Conexión hacia afuera", creando puentes de confianza y cooperación entre la comunidad y la administración municipal para una planificación más efectiva.

El diseño metodológico de la investigación, de carácter cualitativo y analítico-descriptivo, está intrínsecamente relacionado con estos objetivos y marcos teóricos, de este modo, se empleará el análisis documental del PDM, técnicas como entrevistas a actores clave, para recoger evidencia empírica que permita contrastar las premisas teóricas y diagnosticar los factores limitantes, sirviendo, así como insumo fundamental para el diseño de un modelo práctico y contextualizado.

Las implicaciones de este estudio son tanto teóricas como prácticas. Teóricamente, enriquece la discusión sobre democracia participativa y capital social aplicada al contexto de los gobiernos locales colombianos, prácticamente, ofrece al municipio de Duitama un modelo de participación para mejorar sus procesos de planeación, fomentar la gobernanza colaborativa y aumentar la legitimidad y efectividad de sus políticas públicas, asegurando que los recursos se inviertan en lo que verdaderamente priorizan sus comunidades.

Planteamiento del problema

El problema principal que se estudia en esta investigación es la poca influencia real que tienen las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Duitama a la hora de planificar el desarrollo del municipio. Durante la creación del Plan de Desarrollo Municipal, la participación de las JAL fue limitada. Como consecuencia, el plan final no refleja completamente las necesidades y prioridades específicas de los barrios y veredas.

Esta situación consolida un modelo de gestión muy centralizado, donde las decisiones se toman lejos de las comunidades. Al dejar de lado este espacio clave de participación ciudadana, se debilita la legitimidad del plan, se afecta la capacidad de gobernar de manera efectiva y se reduce el éxito que puedan tener las políticas públicas.

Pregunta de Investigación

¿Cuáles son los factores que limitan la incidencia real de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Duitama en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, y qué modelo de participación deliberativa se puede proponer para transformar su contribución hacia una planificación municipal verdaderamente basada en los diagnósticos locales?

Objetivos

General

Determinar los factores que limitaron la incidencia de las Juntas Administradoras Locales (JAL) durante el 2024 en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Duitama y diseñar un modelo de participación deliberativa que potencie su contribución desde los diagnósticos locales.

Específicos

1. Identificar los factores administrativos, normativos y políticos que restringen la participación efectiva de las JAL en la fase de formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Duitama.
2. Evaluar el grado de correspondencia entre las necesidades priorizadas por las JAL en sus territorios y las acciones finalmente incorporadas en el Plan de Desarrollo Municipal vigente.
3. Elaborar una propuesta de un modelo de participación deliberativa que establezca los mecanismos, etapas y protocolos para integrar efectivamente los diagnósticos locales de las JAL en la planificación municipal futura.

Justificación

La presente investigación es importante porque busca fortalecer los procesos de planificación territorial en el municipio de Duitama, especialmente en lo relacionado con la participación incidente de las Juntas Administradoras Locales (JAL). En la actualidad, estas corporaciones públicas, que representan democráticamente a las comunas y corregimientos, cuentan con capacidades limitadas para influir de manera efectiva en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal. Esta situación genera brechas entre las necesidades reales de las comunidades y las decisiones estratégicas adoptadas por la administración municipal. Por ello, estudiar este problema se convierte en un paso fundamental para avanzar hacia una gestión pública más participativa, equitativa y ajustada a las expectativas ciudadanas.

El trabajo aborda un problema central dentro del campo de la Administración Pública Territorial (APT): la débil articulación entre los instrumentos de planeación local y los mecanismos de participación ciudadana formal. Al analizar las causas de esta desconexión que incluyen vacíos normativos, limitaciones técnicas, baja apropiación de roles y escasa articulación institucional la investigación aporta evidencia y propuestas que permiten superar uno de los principales desafíos de la gestión pública local: convertir la participación ciudadana en un ejercicio efectivo, más vinculante y orientado a resultados.

Asimismo, el estudio ofrece un aporte académico y práctico al campo de la APT y a la formación profesional, al proponer un modelo metodológico para fortalecer la participación de las JAL en la construcción del Plan de Desarrollo. Esta guía permite clarificar procesos, definir responsabilidades y establecer rutas de trabajo colaborativo entre la administración municipal y los actores comunitarios. Su aplicación contribuirá a mejorar la calidad de las decisiones públicas, aumentar la legitimidad de las políticas locales y optimizar el uso de los recursos públicos en función de prioridades consensuadas con la ciudadanía.

Finalmente, la investigación se enmarca en la línea de investigación de la ESAP “Gestión y Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial”, dado que promueve la innovación en los procesos de planeación, fomenta la participación democrática y aporta al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gobernanza local y la toma de decisiones.

Estado del Arte

La construcción del estado del arte para esta investigación se realiza de manera cronológica, tomando como referencia estudios que, aunque no analizan de forma conjunta la participación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Duitama y su incidencia en el Plan de Desarrollo Municipal, sí abordan estos aspectos por separado, aportando fundamentos conceptuales y empíricos que permiten comprender el fenómeno de estudio.

Uno de los aportes más relevantes lo constituye el estudio de Acosta Gómez y Amante Benítez (2023), titulado *Proyección edilicia en gobiernos locales: sesgos políticos en democracias frágiles. Un estudio de caso en Cartagena, Bolívar, Colombia*. Este trabajo, aunque situado en un contexto territorial distinto, identifica problemáticas estructurales extrapolables al caso de Duitama, tales como el desconocimiento ciudadano sobre las funciones de las JAL, las prácticas de clientelismo, la falta de articulación administrativa y las limitaciones presupuestales, agravadas por el debilitamiento de la descentralización fiscal posterior a la Ley 2388 de 2015. Estos factores inciden en el desinterés ciudadano, la baja participación electoral y una crisis de representatividad.

De manera complementaria, el estudio de Noreña García, López Rojas y Valencia (2024), *Fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales para la participación ciudadana y la planeación territorial*, confirma que las JAL enfrentan dificultades derivadas del bajo conocimiento comunitario, el limitado compromiso de algunos ediles y la presencia de intereses individuales. Sin embargo, introduce una visión más optimista al señalar que una parte de la ciudadanía reconoce el papel estratégico de las JAL en la planeación territorial y en la gestión de proyectos ante la Alcaldía. Los autores proponen estrategias de fortalecimiento como la capacitación, los planes de trabajo, la descentralización de servicios y la promoción de acuerdos comunitarios.

En relación con la participación ciudadana en la planeación local, Vargas y Cely (2019), en *Participación ciudadana y gobernanza en municipios intermedios de Colombia*, plantean que los procesos participativos suelen ser formales más que incidentes, debido a la falta de capacidades institucionales y ciudadanas. Esta perspectiva permite

comprender que las JAL, como instancias de representación, requieren fortalecimiento metodológico para lograr una participación efectiva y no solo consultiva.

Por su parte, Ramírez y Jaramillo (2020) en su investigación *Gobernanza local y planificación participativa en escenarios de descentralización*, analizan cómo la descentralización puede ser un motor para la participación incidente siempre que existan estructuras claras, reglas de juego estables y mecanismos de articulación entre ciudadanía e instituciones. Esta referencia resulta clave para comprender los retos que enfrentan las JAL cuando carecen de una arquitectura institucional sólida.

Otro aporte relevante es el estudio de Santamaría (2021) titulado *Descentralización, representación y eficacia en las Juntas Administradoras Locales en Colombia*, donde se evidencia que la eficacia de las JAL depende tanto de factores normativos como del capital social presente en las comunidades. El autor destaca que la legitimidad institucional se fortalece cuando existe confianza, cercanía y resultados visibles, lo cual ofrece un marco comparativo útil para analizar a las JAL de Duitama.

En un plano más metodológico, García y Torres (2022), en *Planeación participativa y control social en entidades territoriales*, subrayan la importancia de contar con instrumentos de planeación accesibles, cronogramas claros y capacidades técnicas tanto en funcionarios como en actores comunitarios. Sus hallazgos respaldan la necesidad de que las JAL cuenten con herramientas de análisis y participación para incidir de forma real en el Plan de Desarrollo Municipal.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2022). *Guía para el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la planeación territorial*. Bogotá D.C. DNP.

- Cómo deben participar los ciudadanos y actores comunitarios (incluidas JAL y JAC) en la construcción de los Planes de Desarrollo Municipal.
- Cuáles son los mecanismos formales de participación (audiencias, mesas poblacionales, mesas de participación efectiva, consejos territoriales, etc.).
- Estrategias para mejorar la incidencia real de esa participación en la toma de decisiones.

- Recomendaciones para que las administraciones municipales garanticen transparencia y diálogo efectivo.

Finalmente, Pérez y Duarte (2023), en su estudio *Retos de la representación territorial en ciudades intermedias de Colombia*, muestran que las instancias locales tienden a ser marginadas por la administración central debido a la falta de articulación institucional y al enfoque técnico de los procesos de planeación. Esta referencia profundiza en la idea de que la incidencia de las JAL requiere no solo voluntad política, sino también mecanismos institucionales que reconozcan y valoren su papel en el desarrollo territorial.

Marco teórico

El análisis de la participación e incidencia de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Duitama en el Plan de Desarrollo Municipal requiere un marco conceptual que permita comprender los factores institucionales, democráticos y sociales que influyen en su funcionamiento. Para ello se abordan tres perspectivas teóricas fundamentales: la teoría democrática de Robert A. Dahl, las críticas a la democracia representativa de Kohn Wacher, y la teoría del capital social de Robert Putnam. A partir de estas categorías se construye un análisis argumentativo que permite interpretar el papel real de las JAL como espacios de participación ciudadana, su capacidad de incidencia y los factores que la limitan o fortalecen.

La participación política y el diseño institucional: Aportes de Robert A. Dahl

La teoría democrática de Robert A. Dahl constituye un fundamento esencial para comprender cómo se configura la participación ciudadana en gobiernos locales. Dahl plantea que la participación no depende únicamente de disposiciones culturales o actitudes individuales, sino de arreglos institucionales que pueden facilitarla o restringirla. En ese sentido, la estructura organizativa de las JAL sus competencias, funciones y canales de interlocución con la administración municipal determina en gran medida la capacidad de los ciudadanos para incidir efectivamente en procesos como la elaboración del Plan de Desarrollo.

Desde esta perspectiva, analizar las JAL de Duitama implica examinar qué tan accesibles, claros y efectivos son sus mecanismos de participación. La teoría de Dahl también distingue entre modalidades de participación: político-electoral, no electoral y cívica. Esta tipología es útil para identificar si la acción de las JAL se limita a su origen electoral o si realmente ejercen formas deliberativas y consultivas que influyan en las decisiones del gobierno local.

Asimismo, Dahl sostiene que la participación legítima debe estar libre de coerciones, favores o dependencias políticas. Esto permite evaluar si las JAL funcionan como espacios de empoderamiento ciudadano, donde las decisiones surgen de la deliberación democrática, o si están condicionadas por dinámicas de clientelismo, presiones

partidistas o intereses particulares, aspectos que pueden distorsionar su papel en el desarrollo territorial.

Democracia representativa y límites de la participación: Aportes de Kohn Wacher

Las reflexiones de Kohn Wacher sobre la democracia representativa permiten profundizar en los obstáculos y tensiones de la participación política en gobiernos locales. En su análisis, la democracia representativa tradicional genera un déficit participativo, pues concentra la toma de decisiones en élites políticas y técnicas, relegando a la ciudadanía a un rol pasivo limitado casi exclusivamente al voto, fenómeno que denomina la “democracia del minuto”.

A partir de este enfoque crítico, la investigación examina si las JAL en Duitama representan un mecanismo real de participación ciudadana o si reproducen ese mismo modelo elitista. Si su participación en el Plan de Desarrollo es meramente formal y no influye en la construcción de las políticas públicas, entonces estarían cumpliendo un papel simbólico y no sustantivo.

Wacher insiste en que la participación para ser efectiva debe ser activa, deliberativa y vinculante, lo que implica procesos continuos de rendición de cuentas, control social y debate público. Con ello, las JAL deberían funcionar como espacios permanentes de diálogo entre la ciudadanía y la administración municipal. Evaluar este componente permite establecer si estos organismos cuentan con los mecanismos, tiempos y procedimientos necesarios para garantizar una participación significativa y no solo consultiva.

Por otro lado, el autor identifica obstáculos estructurales como la apatía ciudadana, la desconfianza hacia las instituciones y la corrupción, elementos que afectan profundamente los procesos participativos en América Latina. Estas condiciones sociopolíticas son especialmente pertinentes para el caso de Duitama, pues condicionan el nivel de involucramiento ciudadano y la legitimidad de las JAL como espacios de representación local.

Finalmente, Wacher propone superar la crisis de representación mediante una ética pública basada en el pluralismo, el disenso y la solidaridad crítica. En este sentido, el

éxito de las JAL como instancias de incidencia dependerá de su capacidad para operar como “escuelas de democracia”, promoviendo valores de corresponsabilidad, diálogo y participación continua.

Capital social y acción colectiva: Aportes de Robert Putnam

La teoría de la capital social elaborada por Robert Putnam proporciona una comprensión sociológica sobre cómo se construyen redes de cooperación y confianza que facilitan la acción colectiva. Putnam concibe el capital social como el conjunto de normas, vínculos y relaciones que permiten coordinar esfuerzos para el beneficio común. En este sentido, las JAL pueden interpretarse como redes cívicas formales, cuya efectividad depende del grado de confianza, cohesión y participación que logren generar en sus territorios.

Desde esta perspectiva, una participación robusta en las JAL fortalecería el capital social de Duitama, promoviendo procesos más legítimos y eficientes de formulación, seguimiento y control del Plan de Desarrollo, reduciendo los costos de transacción y facilitando la cooperación entre actores sociales.

Un aporte clave de Putnam es la distinción entre capital social bonding y bridging.

- El bonding fortalece los lazos al interior de grupos homogéneos, como las Juntas de Acción Comunal o poblaciones específicas de los barrios.
- El bridging establece puentes entre grupos diversos, creando conexiones más amplias que facilitan la circulación de información, recursos y demandas.

Para el caso de las JAL, su incidencia en el Plan de Desarrollo dependerá no solo de su cohesión interna, sino de su capacidad para actuar como puente entre la comunidad y la administración municipal. Una JAL con alto capital bridging estará mejor situada para articular demandas plurales y representar intereses amplios del territorio.

No obstante, autores como Portes (1998) y Durlauf (2002) advierten que el capital social también tiene un “lado oscuro”, ya que puede generar prácticas de exclusión, clientelismo y presiones de conformidad dentro de ciertos grupos. Este enfoque crítico es fundamental para el análisis, pues permite preguntarse si las JAL de Duitama promueven

una participación inclusiva o si reproducen dinámicas que favorecen a minorías organizadas y limitan la incidencia de la ciudadanía en el Plan de Desarrollo.

Diseño Metodológico

El presente estudio se desarrolla bajo el paradigma de investigación cualitativo, el cual es el más adecuado para comprender fenómenos sociales complejos que requieren ser analizados desde la perspectiva de los actores, las dinámicas institucionales y los contextos territoriales. Este paradigma permite acceder a significados, percepciones, discursos y experiencias que no pueden ser explicados únicamente mediante mediciones cuantitativas, especialmente cuando el interés central es comprender la incidencia real de la participación ciudadana en la planeación pública.

Enfoque de investigación

El enfoque adoptado es cualitativo, debido a que la naturaleza del fenómeno —la participación y la incidencia de las Juntas Administradoras Locales (JAL) en el Plan de Desarrollo Municipal— requiere un análisis interpretativo, flexible y profundo. Este enfoque es apropiado porque la información provendrá de:

- Entrevistas semiestructuradas y Encuestas, dirigidas a:
 - ✓ Ediles de las JAL de Duitama
 - ✓ Funcionarios de la Alcaldía vinculados al proceso de planeación
 - ✓ Líderes comunales y representantes de organizaciones sociales

- Análisis documental, que incluye:
 - ✓ Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027
 - ✓ Actas y documentos de las JAL
 - ✓ Normativa sobre participación ciudadana
 - ✓ Reglamentación interna y protocolos de interacción entre JAL y administración municipal.

Método de investigación

El método principal es el estudio de caso, entendido como un procedimiento investigativo que analiza a profundidad un fenómeno dentro de su contexto real, permitiendo comprender sus particularidades, tensiones internas y relaciones con el entorno institucional.

Este estudio se enmarca en este modelo porque:

- El objeto de análisis es un caso concreto y delimitado: La participación e incidencia de las JAL de Duitama en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027.
- El caso se estudia dentro de su contexto político-administrativo real:
 - ✓ La estructura institucional del municipio
 - ✓ Las dinámicas de relación entre JAL y Alcaldía
 - ✓ Las condiciones sociopolíticas del territorio
 - ✓ La normativa vigente de participación ciudadana
- Permite identificar tanto las limitaciones estructurales como las oportunidades para transformar el modelo actual de participación.

El estudio de caso facilita, además, contrastar lo que está normado con lo que realmente sucede en el proceso de planeación municipal.

Componente institucional y comunitario

La investigación tiene un componente mixto (institucional y comunitario), por las siguientes razones:

a. Componente institucional

Se analiza el papel de las JAL dentro del diseño institucional del Estado local, revisando:

- Normas que regulan su participación
- Relación formal con la Secretaría de Planeación
- Mecanismos institucionales de incidencia
- Grado de articulación entre JAL y administración municipal

Este componente permite comprender las reglas, procedimientos y limitaciones administrativas que condicionan la participación.

b. Componente comunitario

Las JAL representan intereses territoriales y comunitarios, por lo que el estudio también aborda:

- Percepciones y prácticas de participación
- Necesidades, prioridades y demandas ciudadanas
- Procesos de representación política local
- Dinámicas internas de toma de decisiones en barrios y veredas

Este enfoque comunitario es clave para evaluar si las JAL realmente articulan la voz de los territorios o si existen rupturas con la ciudadanía.

Este diseño metodológico cualitativo, basado en un estudio de caso con enfoque institucional y comunitario, permite comprender integralmente cómo participan las JAL de Duitama en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y cuáles factores explican su nivel de incidencia. A través del análisis documental, entrevistas y un grupo focal, se construirá un diagnóstico riguroso y una propuesta de modelo participativo coherente con las realidades del territorio.

Resultados

El proceso de creación del Plan de Desarrollo Municipal es un momento crucial para conectar la administración pública con la participación ciudadana. En este marco, las Juntas Administradoras Locales (JAL) juegan un papel esencial al reflejar las necesidades y prioridades de sus comunidades. Sin embargo, a menudo su capacidad para influir de manera efectiva se ve obstaculizada por diversos factores administrativos, normativos y políticos que limitan su impacto en las decisiones de planificación.

El reconocimiento de las necesidades locales es un pilar clave para la planificación municipal. Por eso, es crucial evaluar hasta qué punto las prioridades que han sido identificadas por las Juntas Administradoras Locales se reflejan en las acciones, programas y metas que finalmente se adoptan en el Plan de Desarrollo Municipal. Es importante ver si la comunidad realmente influye en las decisiones programáticas o si, por el contrario, siguen existiendo brechas entre la planificación técnica y las realidades de los territorios.

La propuesta se basa en mecanismos bien estructurados de diálogo, validación técnica, colaboración entre instituciones y seguimiento por parte de la ciudadanía. Todo esto busca asegurar que las visiones territoriales sean reconocidas, debatidas y adoptadas en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Este modelo no solo tiene como objetivo mejorar la participación de las JAL, sino también fomentar una cultura de participación que se sustente en la corresponsabilidad y la toma de decisiones de manera colectiva.

Factores administrativos, normativos y políticos que restringen la participación efectiva de las JAL en la fase de formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Duitama.

- Carencia de formación técnica: Numerosos ediles (JAL) carecen de suficiente preparación en planificación territorial, análisis de diagnósticos o elaboración de proyectos, lo que restringe su capacidad para presentar propuestas sólidas.
- Limitación de recursos y respaldo institucional: Las JAL generalmente cuentan con escasa disponibilidad de recursos logísticos, tecnológicos o humanos para participar de manera activa en las mesas de trabajo.
- Fallas en la comunicación con la administración municipal: La información no siempre se recibe de manera oportuna o precisa, lo que limita su capacidad de contribuir a tiempo.
- Períodos cortos o poco adecuados para la disponibilidad de los ediles: En numerosas ocasiones, los procesos de elaboración se llevan a cabo de manera rápida, dificultando una participación amplia y ordenada.
- Restricción legal del papel de las JAL: A pesar de que las JAL son espacios de participación, la legislación nacional no les concede una función decisoria en la elaboración del Plan de Desarrollo, sino que son más bien consultivas.
- Ambigüedad en las funciones definidas por la ley: Ciertas normativas no aclaran los mecanismos por los que las JAL deben involucrarse, lo que produce confusión y escasa incidencia real.
- Ausencia de obligatoriedad en adoptar sus sugerencias: Las autoridades ejecutivas no tienen la obligación de incorporar las recomendaciones de la JAL, por lo que su participación podría ser solo simbólica.

Grado de correspondencia entre las necesidades priorizadas por las JAL en sus territorios y las acciones finalmente incorporadas en el Plan de Desarrollo Municipal vigente.

Según los resultados de las encuestas aplicadas y la entrevista realizada, se evidencia que las necesidades priorizadas por las Juntas Administradoras Locales (JAL) en cada territorio no se ven reflejadas en el Plan de Desarrollo vigente del municipio de Duitama.

Esto ocurre porque dichas prioridades no son consideradas por la administración municipal como un insumo válido o incidente en los procesos de planificación.

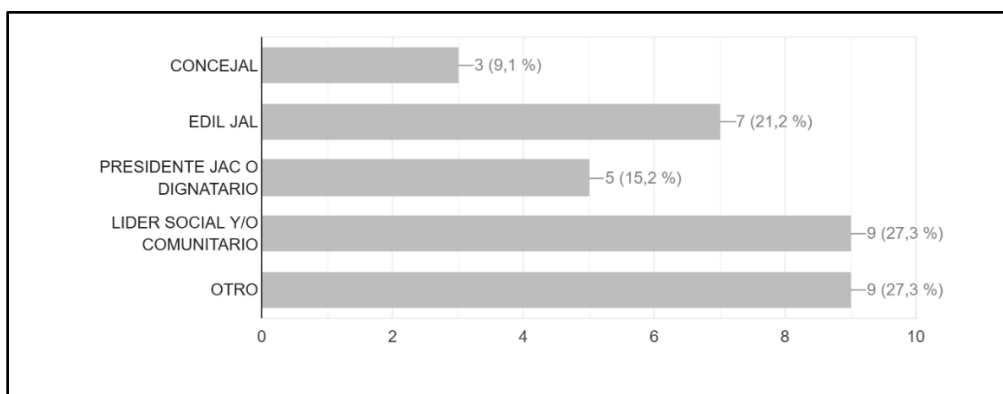
Asimismo, los hallazgos de la investigación confirman que la administración municipal no incorpora ni utiliza los planes de desarrollo elaborados desde los territorios al momento de estructurar el Plan de Desarrollo Municipal, lo que profundiza la desconexión entre las demandas comunitarias y la planificación oficial.

Según el estudio realizado por Noreña, López & Valencia (2024) en Estrategias de gestión aplicables a las juntas administradoras locales del municipio de Rionegro, Antioquia, UTC presenta planes audaces, orientados a revitalizar la gestión de las Juntas Administradoras Locales (JAL) en Rionegro, considerando la puesta en marcha del acuerdo 002 de 2020. Se hizo una investigación profunda sobre las labores de las JAL en Colombia, se entrevistó a gente de la Comuna El Porvenir, también a siete ediles del lugar. Los hallazgos revelan debilidades institucionales, causadas por la falta de información comunitaria, escasa promoción de la participación edilicia, y un foco ciudadano mayormente en problemas individuales. Estrategias vitales incluyen: formación reglamentaria, la creación de un plan territorial eficaz, pactos que fomenten la implicación ciudadana, y la institución de puntos de atención descentralizados.

Se puede ver que el plan de desarrollo municipal de Duitama sus diagnósticos no son coherentes con las opiniones y diagnósticos de sus líderes territoriales

Se desarrollo una encuesta aplicada a 33 personas del total de la muestra con 10 preguntas significativas que cubren la pregunta de investigación, esta encuesta esta conformada por las siguientes preguntas y se muestran y analizan los resultados obtenidos:

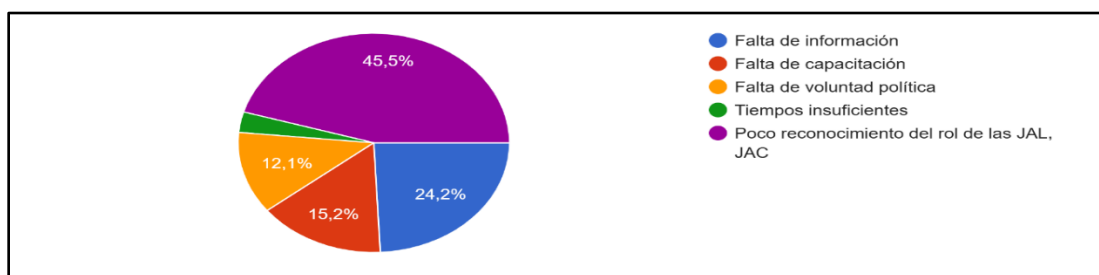
Gráfica 1. Comunidad Encuestada



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC, líderes sociales en el municipio de Duitama

En la presente encuesta se observa la participación de 33 personas líderes del municipio de Duitama, entre ellos está caracterizado por 3 concejales, 7 ediles, 5 presidentes JAC, 9 líderes sociales y/o comunitarios y 9 personas que han tenido contacto con la administración municipal de Duitama en temas laborales y toma de decisiones; se puede detallar la gran participación de líderes comunitarios quienes representan sus comunidades y se ven incluidos en el tema de plan de desarrollo; Esta encuesta se presenta como un instrumento de gran interés y puede considerarse apropiada para el público al que va dirigida. Más que su extensión, lo verdaderamente relevante es que esté orientada a las personas adecuadas y responda a sus necesidades y características

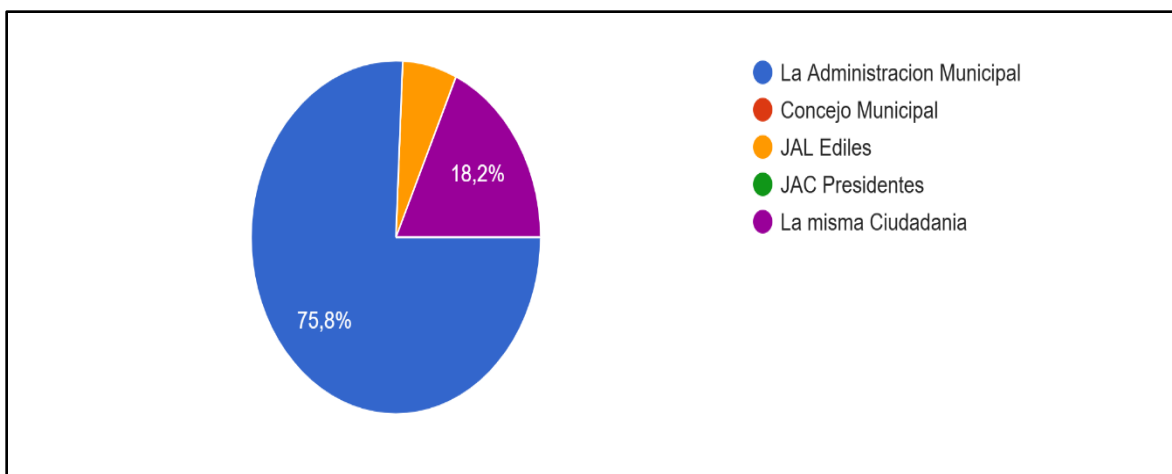
Gráfica 2. Obstáculos por los que no se ve efectivo el plan de desarrollo local.



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC en el municipio de Duitama.

En esta pregunta se concluye que el principal obstáculo para la participación efectiva en el plan de desarrollo local es el poco conocimiento del rol de las JAL Y JAC con un 45.5%, seguidamente con un valor de 15.2% se evidencia la falta de capacitación a estos miembros del plan de desarrollo local, por otro lado, se observa que un 12.1% de la población encuestada dice que es falta de voluntad política el principal obstáculo por el cual se perturba la participación efectiva del mismo.

Gráfica 3. Principales responsables de que la ciudadanía no tenga incidencia en el plan de desarrollo



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a lideres, concejales, ediles, JAC en el municipio de Duitama.

Dentro de esta pregunta se observa que de acuerdo con los encuestados con un 75.8% los responsables de que la ciudadanía no tenga conocimiento en el plan de desarrollo del municipio es la ADMINISTRACION MUNICIPAL, lo que hace percibir que son los principales involucrados para que este mecanismo no obtenga un pleno desarrollo; sin embargo, un 18.2% de la muestra opta por decir que es responsabilidad de la misma ciudadanía al no preocuparse por este tema dentro de sus comunidades.

¿Qué cambios propondría en la metodología actual de formulación del Plan de Desarrollo para garantizar mayor incidencia con los planes de desarrollo local?

Diseñar estrategias específicas para incluir a grupos poblacionales tradicionalmente subrepresentados (mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, personas con discapacidad, etc.) en los procesos deliberativos, garantizando que sus preocupaciones y necesidades queden plasmadas en el plan. Así mismo, organizar eventos de socialización y consulta en diferentes puntos del municipio (barrios y veredas), en horarios accesibles, para recoger insumos y propuestas de la comunidad de manera directa y dialogada.

Concientizar a la ciudadanía de la importancia de participar en estos espacios.

Mesas permanentes de trabajo con las comunidades

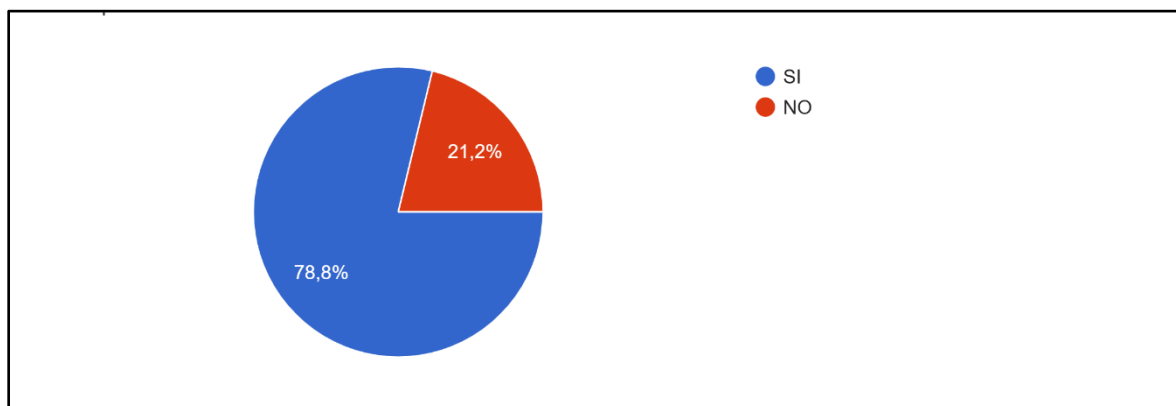
Que previamente estuvieran listos los planes desarrollo local

Más reconocimiento a los ediles porque a pesar de todos los ediles recorren su comuna y saben que desarrollo necesita su comuna además todos los barrios existentes con sus debidas JAC y los problemas de cada uno como una reunión y más atención a los ediles

Más información que permita la participación ciudadana

Análisis: En esta pregunta abierta donde hubo una participación de 30 personas, se evidencia que uno de los cambios que se propondría en la metodología actual para la formulación de los planes de desarrollo para garantizar la mayor incidencia con los planes de desarrollo locales, se enmarca en el diseño de estrategias específicas donde se involucren ciertos grupos poblacionales, principalmente puntos del municipio como barrios y veredas, además de horarios donde la población pueda ser participe y dar su punto de vista frente a la misma problemática que los acobija, también dentro de esta pregunta se visualiza que se le debe dar mayor relevancia a ediles y presidentes de JAC, quienes son los principales concedores de sus territorios y sus necesidades y problemáticas de prioridad.

Gráfica 4. Han sido subestimados los planes de desarrollo locales como elemento de planeación

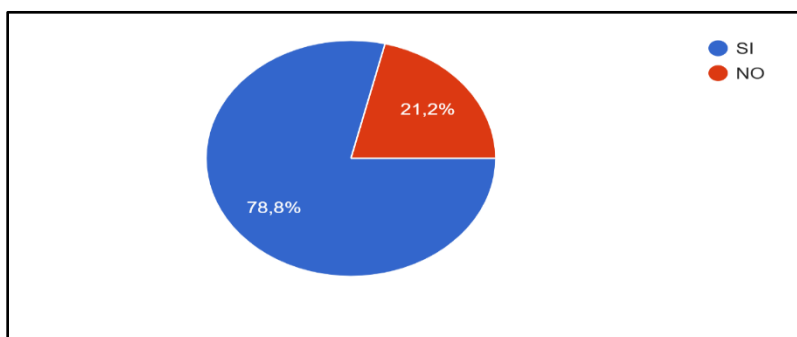


Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC.

En esta grafica se evidencia que la población encuestada considera que los planes de desarrollo locales son de gran importancia como métodos de planificación y generación de diagnósticos en donde el 78,8%(color azul) opina que son subvalorados y podrían

tener una incidencia muy importante en futuros planes de desarrollo municipal; también es importante aclarar que algunas personas opinaron con un 21.2% que no podrían marcar mucha diferencia en un mejor plan de desarrollo municipal.

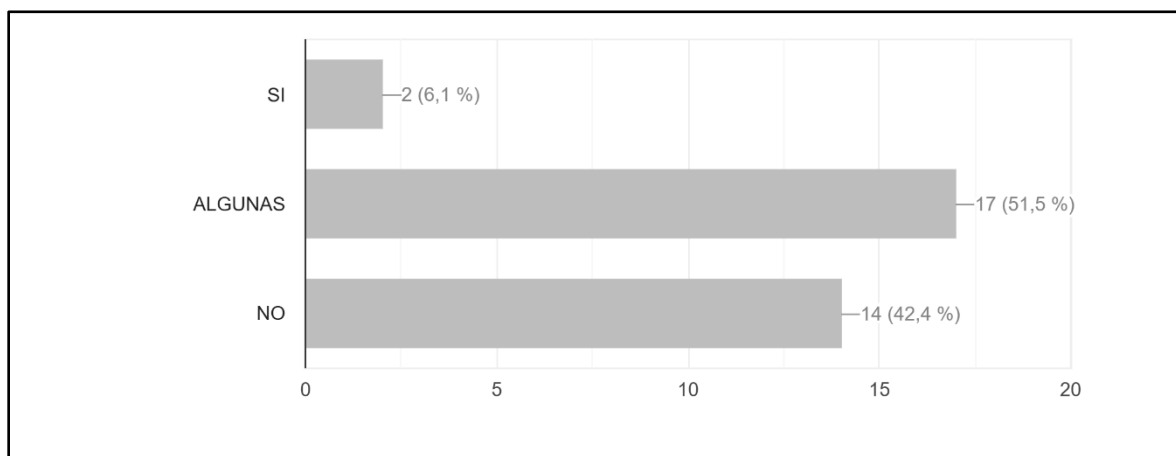
Gráfica 5. Percepción sobre planes de desarrollo como elemento de visión estratégica en el desarrollo territorial



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC.

En cuanto a esta pregunta, con un mecanismo de dos posibles respuestas se destaca un 78.8% de la población quienes consideran que los planes de desarrollo locales han sido subestimados en el municipio; mientras que el 21.2% considera que no son subestimados y que están en perfecta marcha como elemento de planeación y visión estratégica.

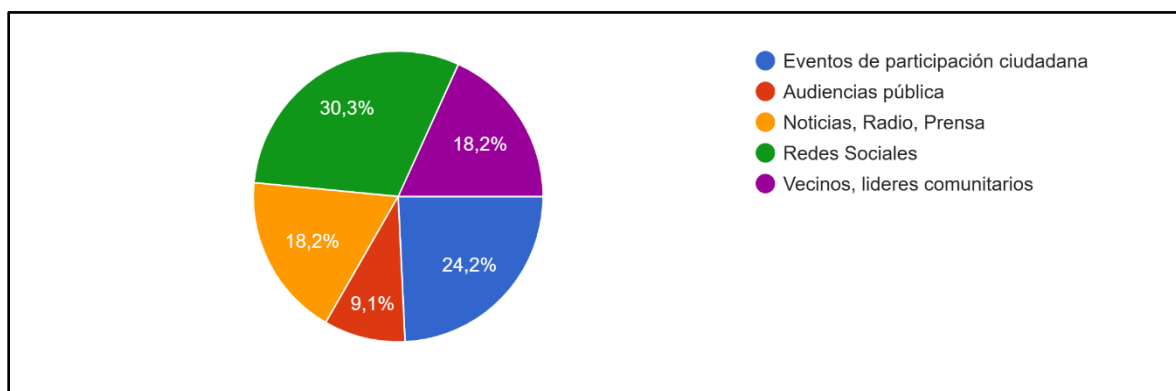
Gráfica 6. Los temas incluidos en el plan de desarrollo actual responden a las necesidades reales de su territorio



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a lideres, concejales, ediles, JAC.

Analizando los resultados en esta pregunta con un 51.5% es decir 17 personas del total encuestado se estima que algunos de los temas son incluidos en el actual plan de desarrollo si responden a las necesidades del territorio; sin embargo, con un porcentaje valioso en este caso 42.4% responden que no se incluyen los temas relevantes en este mecanismo de planeación; lo que nos conlleva a concluir que está dividida la relevancia del plan de desarrollo de la actual administración.

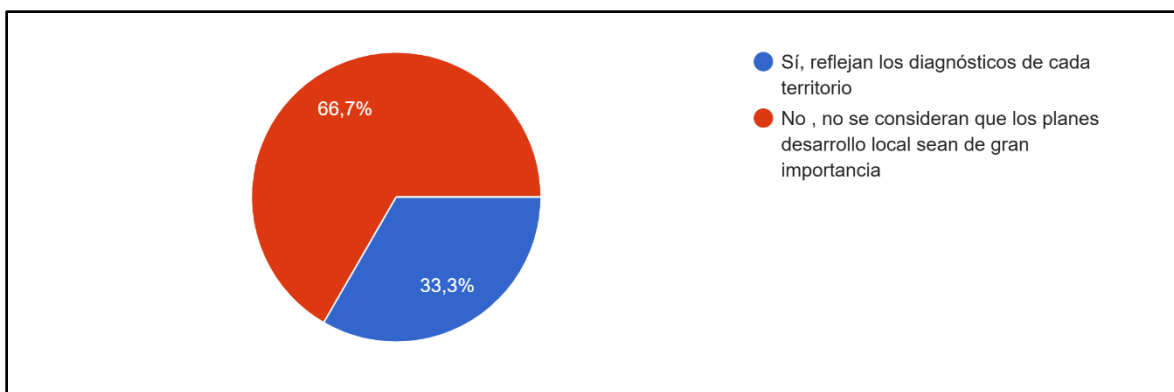
Gráfica 7. Medios de difusión para recibir información sobre el plan de desarrollo



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a lideres, concejales, ediles, JAC

En la presente pregunta donde el la principal fuente de información es saber por qué medio se han enterado del plan de desarrollo de su territorio, el 24.4% responden que se enteran por medio de eventos de participación ciudadana, un 30.3% responden que por las redes sociales lo que nos indica que en esta época se le da relevancia a este medio de comunicación, otro importante medio de propagación de observa que con un 18.2% se enteran por medio de vecinos y lideres comunitarios en su entorno del territorio.

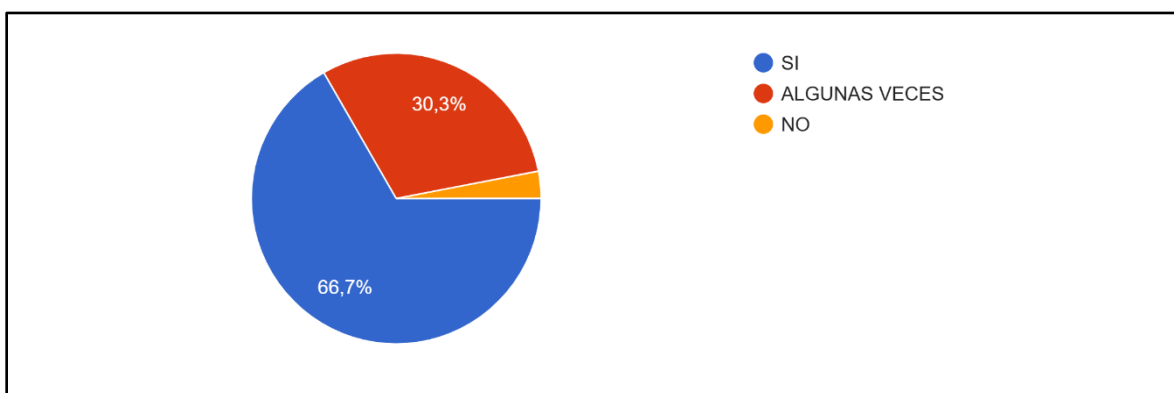
Gráfica 8. Principales ejes estratégicos del plan de desarrollo se conectan con el plan de desarrollo



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC.

Analizando la presente pregunta con dos posibles opciones de respuesta de visualiza que el 66.7% de la población encuestada responde que los ejes o programas estratégicos del PDL no se consideran que sean relevantes y de gran importancia, mientras que un 33.3% deduce que si se reflejan en ellos los diagnósticos de cada territorio

Gráfica 9. La desconexión entre la alcaldía, consejo, JAL y JAC genera ingobernabilidad



Fuente: Elaborado por el autor con base en encuestas aplicadas a líderes, concejales, ediles, JAC.

En esta importante pregunta para el trabajo investigativo, la población responde a esta con un 66.7% que si hay desconexión entre la alcaldía, concejo, JAL y JAC del municipio de Duitama, lo que pone en evidencia que si hay un total desprendimiento de gobernabilidad y líderes, poniendo en riesgo la principal ejecución de programas en las

verdaderas problemáticas y necesidades que enmarcan el territorio; es importante resaltar que un mínimo porcentaje 3% de la población garantiza que no hay desconexión, sin embargo se concluye que si la hay y es uno de los principales problemas en el actual gobierno.

1. Implica una participación aun mayor, la de los líderes y toda la comunidad.

- ✓ Hacer uso, si es lo que la regla manda, de esos espacios.
- ✓ Se necesita que la política exista de verdad y que la administración sea transparente.
- ✓ Las entidades encargadas deben informar, socializar aún más.
- ✓ Hacen falta diagnósticos territoriales mejores.
- ✓ Es vital fortalecer el liderazgo de los ediles, ante las Juntas de Acción Comunal para plantear soluciones alineadas a lo que cada comuna pide.
- ✓ Establecer una conexión institucional que apoye la comunicación entre JAL, JAC y todos los ciudadanos.
- ✓ Las respuestas delatan fallas en la participación y en la relación entre gente y la alcaldía de Duitama.
- ✓ La gente opina que es necesario más líderes, fortalecer a los ediles y su impacto, mejorar la transparencia y, la información debe ser clara.
- ✓ Además, se necesita urgentemente diagnósticos territoriales más específicos, y emplear bien los instrumentos institucionales existentes, así los planes de desarrollo verdaderamente responderán a lo que las comunas y barrios precisan.

2. Aportes significativos para el avance de la investigación.

- ✓ Implementar tecnologías digitales para la participación ciudadana, ¿cierto? (plataformas, apps, encuestas online).
- ✓ Reforzar los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), con fondos y formación.
- ✓ Compartir abiertamente los hallazgos con la academia, la comunidad, y los grupos económicos.
- ✓ Clarificar la relación entre el plan de gobierno, el plan de desarrollo, y el control político del Concejo Municipal.

- ✓ Las respuestas revelan que la comunidad aprecia aquellos aportes que acercan la investigación a la gente y facilitan su involucramiento. Se resalta el uso de herramientas digitales, el fortalecimiento de los órganos de planeación y socializar los resultados en variadas áreas es importante, ¿verdad?
- ✓ Además, se debe considerar clarificar la vinculación entre planificación, gobernanza y supervisión política. Estos añadidos persiguen una investigación más inclusiva, diáfana y arraigada en el lugar.

3. Conversaciones con dirigentes locales: perspectivas y descubrimiento

Entrevistamos a dos líderes del municipio de Duitama, Yurgen Díaz, concejal por tres periodos en la comuna 4, y Manuel Parra, antiguo concejal de la comuna 1. Ambos individuos admiten la relevancia del tema estudiado, y también exteriorizan preocupación por sus zonas y la labor comunitaria que efectúan. Pero, expresan descontento con el gobierno actual, resaltando que la implicación de las JAL es subestimada en la elaboración del Plan de Desarrollo Local.

El diálogo, hecho en forma de charla informal, posibilitó un análisis más profundo de temas expuestos en las encuestas. Los líderes convienen en que la falta de formación y la falta de conocimiento metodológico obstaculizan la elaboración de los planes de desarrollo local.

La administración municipal, según se piensa, pasa por alto los diagnósticos comunitarios, lo cual causa que el Plan de Desarrollo Municipal no capture fielmente las necesidades auténticas de cada territorio.

También, se señalan fallas internas: parece que algunos concejales y presidentes de las JAC no están del todo listos para sus deberes, eso resalta la urgencia de seguir con la formación continua. Un punto crucial emergió durante la plática: la necesidad de robustecer los vínculos entre la administración municipal, las entidades públicas y los liderazgos comunitarios.

Propuesta: Modelo de Participación Deliberativa para la Integración Efectiva de los Diagnósticos Locales de las JAL en la Planificación Municipal

Propuesta sobre un nuevo modelo para la Participación Deliberativa, buscando la integración de los diagnósticos locales de las JAL en la Planificación Municipal.

1. Objetivo General

La meta, desarrollar e implementar un modelo de participación que considere y una la deliberación para integrar con eficiencia, de forma técnica y con impacto real, los

diagnósticos locales que elaboran las Juntas Administradoras Locales JAL, en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal PDM.

Objetivos Específicos

Potenciar las habilidades técnicas y metodológicas de las JAL, en su tarea de crear diagnósticos territoriales.

Crear, establecer mecanismos institucionales que de verdad aseguren que se incorporen los aportes locales en la planificación municipal.

Fomentar áreas de deliberación entre la administración municipal, las JAL y la comunidad, a fin de validar y priorizar problemáticas, así como las soluciones a estas.

Garantizar un seguimiento efectivo, trazabilidad y transparencia total en la integración de los datos y conocimientos de la comunidad al PDM.

2. Población Objetivo

Las Juntas Administradoras Locales JAL, de todas las comunas y corregimientos.

Líderes comunitarios y las Juntas de Acción Comunal JAC, en el papel de actores de apoyo.

La Administración Municipal, especialmente la Secretaría de Planeación y la de Gobierno.

La Ciudadanía, residentes en barrios y veredas del municipio.

3. Temas o Ejes Centrales del Modelo

La deliberación informada: decisiones se basan en diagnósticos que son verificables, en evidencia territorial y en argumentos de tipo técnico.

Incidencia vinculante: integración obligatoria de insumos de las JAL al PDM, debe haber un registro formal de su incorporación o se justificará su no inclusión.

Corresponsabilidad institucional: esto implica una colaboración constante entre la administración municipal, las JAL y también la comunidad para generar, validar, y por último hacer seguimiento a los diagnósticos.

4. Etapas – Proceso o Metodología

Etapa 1. Preparación y Capacitación

Acciones que se llevaran a cabo:

Formación para ediles y JAL, en temas de normatividad, participación y elaboración de diagnósticos.

Conformación del Comité Municipal de Participación para la Planificación, esto es clave.

Publicación del cronograma municipal de participación.

Resultado es esto:

JAL fortalecidas en el ámbito técnico y metodológico, con la finalidad de producir diagnósticos estandarizados y viables.

Etapa 2. Diagnóstico Territorial Deliberativo

Acciones:

Asambleas comunitarias, se harán por barrios y también por veredas.

Priorización participativa de problemáticas, mediante votaciones, matrices o cartografía social.

Elaboración y sistematización del Formato de Diagnóstico Local para cada JAL, es esencial.

Carga de la información, se subirá a una plataforma municipal de acceso público.

Etapa 3.

Deliberación y Concertación Técnica

Acciones

Mesas temáticas, entre JAL y dependencias municipales infraestructura social ambiente seguridad ruralidad y movilidad.

Revisión técnica normativa y financiera, de las propuestas.

Ajustes consensuados, entre el territorio y la administración.

Elaboración del Acta de Deliberación Territorial, se registran acuerdos rechazos justificados y sus responsables.

Etapas
Etapa 4 Integración al Borrador del Plan de Desarrollo

Acciones

Incorporación, por parte de la Secretaría de Planeación, de los insumos validados en capítulos programas o líneas estratégicas.

Publicación, del Consolidado Municipal de Diagnósticos Locales Incorporados.

Socialización del borrador del PDM ante JAL JAC y toda la ciudadanía.

5. Responsable

- Secretaría de Planeación Municipal, con coordinación general del proceso.
- Comité Municipal de Participación para la Planificación veeduría validación metodológica y el seguimiento.
- JAL, produce diagnósticos y participa en las mesas deliberativas.

6. Insumos Necesarios

- Formato oficial del Diagnóstico Local.
- Plataforma municipal, de sistematización y consulta.
- Metodologías participativas matrices herramientas de priorización cartografía social.
- Actas cronogramas y protocolos de participación

7. Resultados Esperados

- Mayor incidencia real y documentada de las JAL en el Plan de Desarrollo Municipal.
- Diagnósticos territoriales uniformes, comparables y técnicamente validados.

- Procesos de deliberación más transparentes, participativos y con corresponsabilidad institucional.
- Fortalecimiento de la relación entre comunidad y administración municipal.

Un PDM más coherente con las necesidades reales del territorio.

CONCLUSIONES

- ✓ La influencia de las JAL en la creación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024–2027 de Duitama es bastante limitada y, en su mayoría, simbólica. A pesar de que las JAL tienen un rol constitucional como canales de participación territorial, en la práctica, sus diagnósticos, propuestas y prioridades no se integraron de manera efectiva en el PDM. Esto pone de manifiesto una desconexión notable entre la normativa y su aplicación real.
- ✓ Existen varios factores administrativos, políticos y normativos que limitan la participación efectiva. El estudio revela que hay problemas como la falta de capacitación adecuada, el desconocimiento del papel de las JAL y JAC, la falta de voluntad política por parte de la administración municipal y una escasa coordinación institucional. Estos aspectos fueron confirmados tanto a través de encuestas como en entrevistas con ediles y exediles.
- ✓ La comunidad ve a la administración municipal como la principal culpable de la baja participación en el PDM. Un 75.8% de los encuestados señala a la Alcaldía como responsable de la escasa participación, lo que sugiere que hay un problema en la comunicación, la apertura y el diálogo institucional durante el proceso de planificación.
- ✓ Se hace evidente la necesidad de contar con un modelo estructurado para la participación deliberativa. El estudio concluye que la participación no puede ser algo ocasional ni limitarse a ser consultiva; es fundamental establecer un proceso estandarizado que permita a las JAL contribuir, validar y hacer seguimiento a los

insumos del PDM. La propuesta metodológica final del documento responde a esta necesidad.

- ✓ En esta conclusión general el análisis revela que la participación de las JAL en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 de Duitama fue escasa y mayormente solo nominal. Pese a que la ley reconoce a las JAL como importantes representantes territoriales, su contribución real en la creación del PDM no se hizo sentir, demostrando una distancia entre lo que dice la ley y cómo se aplica.

Las limitaciones detectadas provienen de factores administrativos, políticos y regulatorios como, la falta de preparación, el desconocimiento de las responsabilidades de las JAL y JAC, la poca disposición política del gobierno, y la mala coordinación institucional. Estos problemas salieron a la luz en las encuestas, como en las entrevistas con concejales y ex concejales del municipio.

RECOMENDACIONES

- Es fundamental establecer un Modelo de Participación Deliberativa que permita integrar los diagnósticos de las Juntas de Acción Local (JAL) en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). La propuesta que se presenta en este trabajo debería ser adoptada como un protocolo oficial, asegurando que se lleven a cabo etapas de capacitación, diagnóstico participativo, concertación técnica vinculante e integración documentada.
- Es fundamental promover una gobernanza colaborativa entre la Alcaldía, el Concejo, las JAL y las JAC. La falta de conexión entre estas instituciones puede perjudicar la gobernabilidad, por lo que se sugiere implementar: mesas de coordinación mensuales, definir roles claros, establecer acuerdos políticos mínimos para trabajar juntos.
- Publicar un Consolidado Municipal de Diagnósticos Locales Incorporados. Este informe nos ayudará a comprobar qué propuestas territoriales se han incluido en el PDM y a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.
- Fomentar la apropiación comunitaria en el proceso de planificación es clave. Es fundamental que la ciudadanía entienda la relevancia del PDL y del PDM como herramientas estratégicas. Se sugiere implementar campañas educativas y actividades pedagógicas continuas para lograrlo.

Bibliografía

Acosta Gómez, J. G., & Amante Benítez, J. (2023). Proyección edilicia en gobiernos locales, sesgos políticos en democracias frágiles. Un estudio de caso en Cartagena, Bolívar, Colombia. <http://repositorio.cecar.edu.co/bitstreams/c8ae83e5-2ce9-4f46-a91f-d379ed7087a1/download>

Alcaldía Municipal de Duitama. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027. Duitama para Todos*. Duitama, Colombia.

Ayala, L., & Montañez, J. (2019). Participación ciudadana en gobiernos locales: análisis de la incidencia de las Juntas Administradoras Locales en la planeación municipal. *Revista Colombiana de Administración Pública*, 41(2), 85–104.

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial.

Cordourier Real, Carlos Román. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. *Estudios sociológicos*, 33(99), 579-605. Recuperado en 01 de septiembre de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422015000300579&lng=es&tlng=es.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2022). *Guía para el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la planeación territorial*. Bogotá D.C.: DNP.

Encuesta: <https://forms.gle/zk7HmgAp7vMBBjv18>

Gómez, R. (2021). Participación comunitaria y planeación local: evaluación del papel de las JAL en municipios de Colombia. *Revista Territorios*, 45(1), 67–90.

Kohn Wachter, Carlos. (2014). Teorías de la democracia y participación política. *EPISTEME*, 34(2), 71-82. Recuperado en 02 de septiembre de 2025, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200005&lng=es&tlng=es.

Noreña García, J., López Rojas, B., & Valencia, J. (2024). Estrategias de Gestión aplicables a las Juntas Administradoras locales del Municipio de Ríonegro, Colombia. *Prospectivas UTC*, (fecha de publicación: 31 de julio de 2024). Recuperado de <http://investigacion.utc.edu.ec/index.php/prospectivasutc/login>.

Ospina, J., & Ramírez, C. (2018). La participación ciudadana como herramienta de control social en los planes de desarrollo municipales. *Revista de Gestión Pública Territorial*, 12(3), 112–129.

Urteaga, E. (2013). La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias. *Reflexión Política*, 15(29), 44–60. <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstreams/941f3862-f755-4c7f-88a9-dbf5711f3f3e/download>

Velásquez, F., & González, E. (2020). Participación ciudadana y gobiernos locales: retos para la incidencia en los planes de desarrollo municipal en Colombia. *Revista Gestión y Política Pública*, 29(3), 455–478.