

**La efectividad de las Juntas de Acción Comunal Según sus Competencias en la  
Administración Pública en el Periodo 2016-2023 en el Municipio de Tena, Cundinamarca.**

Acosta Quintana José Gregorio

ID 1072431144

Almanza Mora Jenny Carolina

ID 1015407552

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Maestría en Administración Pública

Bogotá, D.C

2024

**La efectividad de las Juntas de Acción Comunal Según sus Competencias en la  
Administración Pública en el periodo 2016-2023 en el municipio de Tena, Cundinamarca.**

Acosta Quintana José Gregorio

Almanza Mora Jenny Carolina

Trabajo de grado como requisito para optar al título de

Maestría en Administración Pública

Asesor

Jairo Elías Rincón Pachón

Magíster en Administración Pública, Especialista en Derecho Laboral,

Administrador Público y Psicólogo

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Maestría en Administración Pública

Bogotá, D.C

2024

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

---

**Firma del Presidente del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

Bogotá, D.C., Agosto del 2024

### **Dedicatoria**

A Dios, por permitirme culminar esta meta personal.

A mi padre, Daniel Tadeo Acosta Navarro, y a mi madre, Luz Marina Quintana Pérez.

A Ferney López y Mauren Gacha, por ser mis cuidadores y apoyo en Bogotá.

A los habitantes de la Subregión de Los Montes de María, por ser mi tierra y ejemplo a las nuevas generaciones.

A los amigos de Tena, Cundinamarca, en especial a los de las veredas Peña Negra y Escalante.

José Gregorio Acosta Quintana.

Al todopoderoso, por permitirme iniciar y finalizar este proceso personal, a mi hija Nikolle Mariana para que esto sea un ejemplo de dedicación para su vida académica.

Jenny Carolina Almanza Mora

## **Agradecimientos**

A todos los presidentes de juntas de acción comunal de Tena Cundinamarca, a la Gobernación de Cundinamarca por ser pionera en aspectos estratégicos para las alianzas de los organismos comunales y el Estado, también a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, por fortalecer las entidades territoriales y a nuestro director de tesis por el acompañamiento brindado.

Los autores.

## Resumen

El estudio determina la efectividad de las JAC en el contexto de los Convenios Solidarios ejecutados en el municipio en Tena, Cundinamarca, entre 2016 y 2023. La investigación emplea un enfoque pragmatista sociológico, utilizando métodos cuantitativos y cualitativos. Se realizaron encuestas y entrevistas en profundidad, además de un análisis secundario de balances financieros y documentos sobre los Convenios Solidarios suscritos con las JAC.

La investigación muestra una articulación entre las entidades públicas y las JAC; asimismo. Se observa un interés activo de la ciudadanía en participar en las actividades que estos Organismos desarrollan. A pesar de los desafíos, la ciudadanía muestra un fuerte interés en mejorar la imagen de las JAC en la administración pública a través de los principios de la Gobernanza y la Gerencia Social.

***Palabras Clave:** Juntas de Acción Comunal, Gobernanza, Gerencia Social, Administración Pública, Efectividad, Participación Ciudadana y Convenios Solidarios.*

## **Abstract**

The study determines the effectiveness of the JAC in the context of the Solidarity Agreements executed in the municipality of Tena, Cundinamarca, between 2016 and 2023. The research uses a sociological pragmatist approach, using quantitative and qualitative methods. Surveys and in-depth interviews were carried out, in addition to a secondary analysis of financial balances and documents on the Solidarity Agreements signed with the JAC's.

The research shows an articulation between public entities and the JAC's, in addition. There is an active interest among citizens in participating in the activities that these Organizations develop. Despite the challenges, citizens show a strong interest in improving the image of the JAC in public administration through the principles of Governance and Social Management.

**Keywords:** Community Action Boards, Governance, Social Management, Public Administration, Effectiveness, Citizen Participation and Solidarity Agreements.

## Contenido

Contenido .....	8
Introducción.....	10
<b>Capítulo I: Marco de Referencia.....</b>	<b>13</b>
Problema.....	13
<i>Planteamiento del Problema</i> .....	13
<i>Delimitación del Problema</i> .....	16
<i>Descripción del Problema</i> .....	17
<i>Formulación del Problema</i> .....	20
Justificación.....	21
Objetivos.....	24
<i>Objetivo General</i> .....	24
<i>Objetivos Específicos</i> .....	25
Marco Jurídico.....	25
<b>Capítulo II: Estado del Arte y Marco Teórico.....</b>	<b>36</b>
Estado del Arte .....	36
Marco Teórico .....	57
<i>Marco Conceptual</i> .....	58
<i>Teorías y Modelos</i> .....	63

<i>Análisis Crítico y Relación con la Investigación</i> .....	66
<i>Vacíos en la investigación y problemas identificados</i> .....	68
<b>Capítulo III: Estrategia Metodológica</b> .....	69
Recolección de Información.....	69
<i>Muestra</i> .....	71
Procesamiento de Información .....	72
<i>Encuestas</i> .....	73
<i>Entrevistas a Profundidad y focus group</i> .....	75
<i>Visita de campo</i> .....	76
<b>Capítulo IV: Resultados</b> .....	77
<i>Resultados de los Documentos, Planes de Desarrollo, Secop, Presupuestos, Acuerdo Municipal</i> .....	77
<i>Trabajo de Campo</i> .....	86
<i>Entrevista y Focus Group</i> .....	94
<i>Encuesta</i> .....	99
Conclusiones.....	112
<b>Capítulo V: Recomendaciones</b> .....	124
Referencias .....	128
Anexos.....	134

## Introducción

La tesis se enfoca en determinar la efectividad de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en el municipio de Tena, Cundinamarca, en el contexto de sus competencias dentro de la administración pública durante el periodo 2016-2023. Este estudio es relevante porque busca establecer, cómo estas organizaciones comunitarias no solo operan como intermediarias entre el gobierno y la sociedad, sino que también generan soluciones, ya sea mediante esfuerzos propios o en colaboración con las administraciones locales. De este modo, se busca comprender el papel que juegan las JAC en la ejecución de recursos, la promoción de la participación ciudadana y la relación entre la gobernanza y la gerencia social como herramientas que contribuyen a la efectividad en la administración pública.

Históricamente, las Juntas de Acción Comunal han sido organizaciones que identifican necesidades y buscan dar solución a esas, de acuerdo con los recursos disponibles. Desde su creación, estas organizaciones han trabajado para mejorar la calidad de vida de los habitantes en sus comunidades y facilita la participación ciudadana. Según Martínez (1946), el trabajo comunitario ha sido una característica inherente de la sociedad desde tiempos antiguos hasta la actualidad. Manifestaciones como el "convite", la "ronda", el "brazo prestado", el "mutirao" y la "minga" representan formas colectivas en las que, en el pasado se hicieron escuelas, vías y otras necesidades suplidas por las mismas comunidades.

La efectividad de estos organismos en relación con la ejecución de convenios solidarios. Se hace entender cómo las JAC contribuyen al fortalecimiento de la administración pública y

cuáles son las áreas de oportunidad que pueden optimizarse.

El municipio de Tena Cundinamarca es la muestra de esta investigación. Varias razones la convierten en un caso de estudio relevante para determinar la efectividad de las Juntas de Acción Comunal en la administración pública. Tena tiene veintidós (22) JAC, la última fue formalizada para 2023. Este número significativo de JAC permite una analizar de cómo estas organizaciones median entre la comunidad y las autoridades municipales, facilitando así la toma de decisiones y la gestión de recursos a través de convenios solidarios. En suma, el análisis del municipio de Tena permitirá generar recomendaciones aplicables para municipios de sexta categoría o en condiciones similares. Adicionalmente, la presente investigación se incorpora en las líneas de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) como son: capacidad institucional y toma de decisiones en la Administración Pública.

En este texto, se encontrará una estructura detallada y organizada que comienza con la introducción, la cual proporciona una visión general del tema que se abordará. A continuación, en el capítulo I: Marco de Referencia, se presenta la identificación del problema y el marco legal relevante. En el Capítulo II: Estado del Arte y Marco Teórico, se explora la literatura que da un estado del estudio y sustenta las bases teóricas de la investigación. El Capítulo III: Estrategia Metodológica, describe los métodos y técnicas utilizados para la recopilación y análisis de datos. En el Capítulo IV: Resultados; se exponen los hallazgos obtenidos durante la investigación. Los principales puntos tratados y los hallazgos generales del estudio; y en el Capítulo V: Recomendaciones, se sugieren posibles acciones futuras basadas en los resultados y las conclusiones.

Esta investigación se estructura en varias secciones. Se brinda un marco conceptual sólido de categorías como gobernanza, convenios solidarios, gerencia social, participación ciudadana entre otros. También se abordan aspectos relevantes de la efectividad de las JAC respecto a las competencias de la administración pública. En el Marco de Referencia Conceptual, se definirán conceptos clave como la capacidad institucional, la gobernanza y la participación ciudadana, que serán fundamentales para comprender el contexto en el que operan las JAC.

El análisis del problema y el planteamiento de este permitirá identificar los déficits existentes en la efectividad de estas juntas. En la delimitación del problema, se establecerán los límites temporales, espaciales y temáticos que guiarán este estudio, desde el estudio de caso con el municipio de Tena. Este es un escenario idóneo para evaluar estas dinámicas. La justificación de la investigación resaltará la relevancia de este estudio desde el punto de vista académico y práctico. Se subraya su potencial para contribuir a la mejora de la administración pública local. A continuación, se detallarán los objetivos, donde se establecerá un objetivo general y específicos que desglosen las facetas a explorar.

El marco jurídico ofrecerá una visión de las normativas que rigen el funcionamiento de las JAC en Colombia, proporcionando un contexto legal indispensable para el análisis. El estado del arte y el marco teórico revisarán la literatura existente sobre la problemática de estudio y proporcionarán las teorías que sustentarán la investigación. La estrategia metodológica describirá las técnicas de recopilación de información que se utilizarán, como encuestas y entrevistas a profundidad, trabajo de campo y grupos focales, con el propósito de obtener datos precisos y significativos.

## Capítulo I: Marco de Referencia

### Problema

#### *Planteamiento del Problema*

Para abordar el análisis de la efectividad de las Juntas de Acción Comunal en relación con las competencias de la administración pública en el municipio de Tena, Cundinamarca, durante el periodo 2016-2023, es fundamental primero entender el contexto actual del problema. Este estudio se centra en la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas y en las prácticas de gobernanza y gerencia social adoptadas para la ejecución de recursos mediante convenios solidarios en triangulación desde la efectividad en el campo de lo público.

Estos aspectos se analizarán desde una perspectiva global, regional y finalmente nacional, antes de enfocarse específicamente en el municipio de Tena. A nivel mundial, se revisarán las mejores prácticas y teorías sobre la efectividad de las organizaciones comunitarias y la participación ciudadana en la administración pública. En el ámbito regional, se compararán las experiencias similares en Latinoamérica, para entender las particularidades y desafíos que enfrenta Tena. Finalmente, a nivel nacional, se considerarán las políticas y regulaciones que han influido en el funcionamiento de las JAC y la participación ciudadana en Colombia.

A nivel mundial, las organizaciones de carácter comunal y las entidades públicas enfrentan varios problemas que afectan su efectividad. El informe "Government at a Glance 2019" (Gobierno a la Vista 2019) proporciona datos sobre la participación ciudadana en los

países miembros de la OCDE (2019). Este estudio expone que la baja participación ciudadana, que en muchos países es inferior al 30%, limita la capacidad de los organismos comunales para representar adecuadamente a sus comunidades. Esta falta de involucramiento restringe la efectividad de las políticas públicas, ya que las decisiones gubernamentales pueden no reflejar las necesidades locales. Por otro lado, la falta de recursos es de los problemas que se enfrentan a nivel mundial, según los informes de Desarrollo Humano Para Todos, del PNUD (2016), se tiene un 40% de las JAC a nivel mundial reportan limitaciones de recursos, lo que afecta su capacidad para ejecutar proyectos comunitarios, la escasez de apoyo financiero y logístico de las entidades públicas compromete la implementación de programas locales.

El Banco Mundial (2017) señala que, solo el 15% de los ciudadanos a nivel mundial participa activamente en procesos de gobierno local. Las mujeres, las minorías y las personas de bajos ingresos tienen menos probabilidades de participar en procesos de presupuestos participativos (PP); además un informe de la ONU (2019), encontró que solo el 50% de los gobiernos locales que implementan los PP tienen mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

En Latinoamérica, los problemas de efectividad en lo público se agravan debido a factores específicos de la región, se presentan problemas como, la desigualdad en la participación. Este reposa en el informe de la matriz de la desigualdad social en América Latina de la CEPAL (2016), que tiene como objetivo proporcionar una comprensión profunda y amplia de la desigualdad social en la región. En dicho estudio se expone que las comunidades de bajos ingresos tienen menos representación en los organismos comunales, lo que limita la inclusión y

la identificación de necesidades específicas de grupos vulnerables. Esto resulta en políticas públicas que no abordan adecuadamente las desigualdades sociales y económicas.

En el "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2017" de la CEPAL (2017) se connota que, el impacto limitado en el Desarrollo Social se valora en un 25%, en la medida en que los proyectos comunitarios logran una implementación efectiva en la región. Eso debido a la falta de apoyo gubernamental y financiero. Esta situación subraya la necesidad de una mejor coordinación y apoyo de las entidades públicas para fortalecer las iniciativas comunitarias. Sin embargo, algunos países como Argentina y Brasil han implementado exitosamente presupuestos participativos como una estrategia de fortalecer la transparencia en lo público y la efectividad en el manejo de los presupuestos públicos, ya que se enfrentan retos en su implementación debido a barreras institucionales, por la falta de recursos y resistencia por parte de las élites políticas.

En Colombia, los problemas de efectividad de las JAC y las entidades públicas se manifiestan de acuerdo con las particularidades propias (conflicto armado) y dinámicas internas del país, hay una baja efectividad en proyectos comunitarios, de acuerdo con Lugo Olaya (2022). Aproximadamente el 70% de las JAC no cumplen con sus objetivos de desarrollo. Lo que refleja una falta de alineación y colaboración con las entidades públicas. Esto evidencia la necesidad de recursos, capacitación y apoyo para que las JAC puedan diseñar e implementar proyectos efectivos. Por otro lado, la violencia y las amenazas que enfrentan los líderes de las JAC, especialmente en regiones afectadas por el conflicto armado, complican su labor de vinculación con las entidades públicas. La inseguridad limita la participación y socava la efectividad de las

JAC, lo que afecta negativamente la percepción del gobierno en la protección y promoción de la participación ciudadana.

### ***Delimitación del Problema***

Para abordar el problema de investigación sobre la efectividad de las Juntas de Acción Comunal en Tena, Cundinamarca, en el periodo 2016-2023, es fundamental realizar una delimitación precisa que, defina los parámetros geográficos y conceptuales pertinentes. A continuación, se presenta una delimitación detallada que estructura el estudio en torno a la efectividad de las Juntas de Acción Comunal, abordando aspectos clave como la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas, las prácticas de gobernanza según Aguilar, la gerencia social según Klisberg, y la ejecución de recursos mediante convenios solidarios.

Se utilizarán teorías y enfoques conceptuales relevantes como base para el estudio. Se incluyen perspectivas sobre la participación ciudadana desde perspectivas teóricas como Rincón, las teorías de gobernanza de Aguilar, y los conceptos de gerencia social de Klisberg. Además, el concepto de efectividad se aborda desde lo público teniendo en cuenta el modelo de las cinco "E's" de Rainey (2009). Este es una herramienta que ayuda a determinar la efectividad en la Juntas de acción comunal en relación con la administración pública. Al considerar economía, eficiencia, eficacia, equidad y ética como variables para determinar la relación de este concepto con la gobernanza, gerencia social, participación ciudadana en los procesos contractuales de las JAC de la figura de convenios solidarios.

Por otro lado, la georreferenciación del problema se enfoca en el municipio de Tena

Cundinamarca, en la provincia de Tequendama. Este pertenece a los grupos de municipios de sexta categoría administrativa. El estudio tiene en cuenta las veintidós (22) JAC y sus relaciones con los convenios solidarios realizados con las siguientes entidades, Gobernación de Cundinamarca – IDACO, Alcaldía Municipal de Tena y Ministerio del Interior.

### ***Descripción del Problema***

Las Juntas de Acción Comunal representan un pilar fundamental en la estructura comunitaria de municipios como Tena, Cundinamarca, desempeñando roles diversos que abarcan desde la representación local hasta la gestión de recursos y la promoción del desarrollo social. Este estudio de las JAC se presentan los diferentes problemas en sus diferentes aspectos, políticos, sociales, jurídicos, administrativos, históricos, financieros, económicos entre otros. A través de este análisis detallado, se busca comprender cómo las JAC han influido y han sido efectivas en la promoción del bienestar y la participación ciudadana en Tena, Cundinamarca, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2023. Este enfoque multidimensional no solo permitirá identificar los retos y logros de las JAC.

Entre los desafíos evidenciados se encuentran la ausencia de fuentes de financiamiento, no hay capacitaciones de los líderes comunitarios, la influencia de intereses políticos particulares y la falta de apoyo institucional. Estos problemas afectan la legitimidad y efectividad de las JAC. Es de precisar, que las JAC son instancias fundamentales de participación ciudadana en el país, ya que representan los intereses locales y promueven el desarrollo comunitario en áreas urbanas y rurales.

A lo largo de su evolución, estas juntas han pasado de ser agentes de empoderamiento comunitario a enfrentar desconfianza. Las consecuencias de estos problemas incluyen la disminución de la participación ciudadana, la falta de representatividad y la ineficacia en la gestión enfocada al desarrollo local. La relación entre el Estado y las JAC suele verse afectada por dinámicas políticas y conflictos de intereses. Lo que puede obstaculizar su capacidad para representar eficazmente las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, se busca desglosar desde las siguientes miradas de las problemáticas de las JAC:

Desde una perspectiva histórica, el surgimiento de las Juntas de Acción Comunal en Colombia se remonta a 1958 con la llegada de la misión Le Bret, que fue fundamental para la promulgación de la Ley 19 de 1958. Este contexto histórico es clave para entender el desarrollo y la institucionalización de las JAC. Según Orlando Fals Borda (1961), se creó la primera JAC en Colombia en el municipio de Chocontá, Cundinamarca, en la vereda de Saucio, con el objetivo de construir una escuela, por la falta de condiciones para estudiar.

Desde lo social, la baja participación ciudadana en estos espacios, según la Encuesta Nacional de Cultura Política (2018), con un 57% de los encuestados afirmaron haber participado en alguna actividad de participación ciudadana, según el Índice de Transparencia y Acceso a la Información – ITA (2016) con un puntaje de 68,3%, ubicó a Colombia en el puesto 70 de 102 países.

Desde la visión económica las JAC no tienen una estrategia para generar ingresos propios. Además, los directivos de las JAC suelen carecer de capacitación en gestión

empresarial, lo que dificulta la creación de microempresas y el desarrollo de actividades económicas sostenibles. Barrera (2019), demostró que un porcentaje inferior al 20% de las JAC participantes en el estudio en el periodo 2016 –2020, desarrollaba actividades de Responsabilidad Social Empresarial patrocinadas por PYME.

Desde lo financiero las JAC no son actores formales en la construcción de los presupuestos municipales, lo que limita su capacidad para influir en la asignación de recursos para proyectos comunitarios. Según el Ministerio del Interior (2023), el porcentaje de los presupuestos participativos destinados a las JAC varía mucho entre los diferentes municipios de Colombia y solo se aplica en las grandes urbes municipales como Bogotá: 2,5 % del presupuesto de inversión local; Medellín: 5 % del presupuesto de inversión local y Cali: 3 % del presupuesto de inversión local.

Desde de lo jurídico las Juntas son organizaciones comunitarias que son usadas como plataformas para la participación ciudadana y el desarrollo local en Colombia. Sin embargo, estas organizaciones se enfrentan a diversos problemas jurídicos y legales ya que las JAC no son entidades públicas sino organizaciones sin ánimo de lucro, lo que genera incertidumbre jurídica sobre sus derechos y obligaciones. Sin embargo, se resalta que se rigen y funcionan bajo la normativa pública establecida para estas organizaciones.

En lo Administrativo-Organizacional, se presentan documentos incompletos para gestionar recursos y celebrar contratos. Según el Censo Nacional de Juntas de Acción Comunal (2018), las JAC, sin personería jurídica, se estiman en 30.906 (34%) y aproximadamente un 40%

no podría realizar convenios solidarios para contratos municipales debido a que no cumplen con todos los requisitos para dicha finalidad. Adicionalmente, un número considerable de JAC no tiene planes de desarrollo, lo que limita su capacidad para gestionar proyectos, optimizar recursos y alcanzar objetivos eficientemente y claros, a parte carecen de una visión estratégica; las JAC no tienen una dirección clara ni objetivos específicos a mediano y largo plazo.

En lo político la relación entre las JAC y la política es compleja y varía según el contexto local, regional y nacional; estudios de la Universidad de Nariño (2021), encontraron que el 37% de las JAC encuestadas en el departamento de Nariño tenían algún tipo de relación con partidos políticos. Un informe del Ministerio del Interior señala que el 25% de las JAC encuestadas a nivel nacional reportaron haber recibido apoyo de partidos políticos en las últimas elecciones. Investigación de la Universidad de Antioquia evidenciaron que, en el municipio de Andes, Antioquia, el 40% de las JAC tenían miembros que también eran miembros de partidos políticos.

Es así como, cada una de estas miradas antes mencionados permite evidenciar varias falencias de la efectividad de las Juntas de Acción Comunal, en ocasiones los miembros directivos de estos organismos no cuentan con el conocimiento y experticia necesaria para articular con las entidades públicas, lo que recae en la desconfianza de la comunidad para continuar con apoyo hacia los directivos y la baja participación ciudadana.

### ***Formulación del Problema***

¿Cuál es la efectividad de la participación ciudadana en la ejecución de recursos y en el cumplimiento de competencias administrativas municipales, a través de convenios

solidarios, en relación con la gobernanza y la gerencia social en la toma de decisiones de las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Tena, Cundinamarca, durante el período 2016-2023?

### **Justificación**

Se centra en la importancia del estudio de las Juntas de Acción Comunal desde una perspectiva integral y multidimensional. En primer lugar, se aborda la relevancia del estudio considerando diferentes aspectos que subrayan su impacto y necesidad. Posteriormente, se realiza un análisis desde una mirada internacional, latinoamericana y nacional, permitiendo comprender el contexto global, regional y local de las JAC. Finalmente, se profundiza en los enfoques de las JAC desde diversas perspectivas: histórica, social, legal, y organizacional-administrativa.

A nivel práctico, los resultados de esta investigación pueden ser utilizados por los responsables de tomar decisiones para mejorar la gestión y el funcionamiento de las JAC. Esto incluye la optimización de procesos, una mejor asignación de recursos y la implementación de prácticas más eficientes y efectivas. Desde una perspectiva social, los resultados pueden ser positivo de esta investigación se reflejará en una mejor prestación de servicios y un desarrollo comunitario más equitativo y sostenible. Al fortalecer las JAC y ver su efectividad se promueve una mayor participación ciudadana, ya que, la administración pública es un campo complejo que involucra la gestión de recursos, políticas y programas para cumplir con los objetivos gubernamentales y satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Para la academia, esta investigación representa una oportunidad de ampliar el conocimiento en los municipios de sexta categoría administrativa, que son la mayoría del país. No investigar este problema podría resultar en la perpetuación de ineficiencias y desigualdades en la administración pública local. Esto podría llevar a una mala utilización de recursos, falta de equidad en la distribución de beneficios y una disminución en la confianza de la comunidad en sus instituciones. Al igual que en el resto de los departamentos de Colombia, la participación ciudadana en las JAC es baja. Según un estudio del Centro de Investigación y Educación Popular (2020), solo el 20% de los habitantes de Tena participa en las actividades de las JAC.

Según el Informe de Desarrollo de la Comunidad de la ONU (2018), las comunidades que participan en juntas de acción comunal presentan un aumento del 30% en el acceso a servicios básicos, como agua potable y saneamiento. Además, se ha encontrado que la participación en estas organizaciones puede reducir la violencia y mejorar la seguridad en un 20% en comunidades de alto riesgo, según un estudio realizado por el Banco Mundial (2019).

En Latinoamérica, los organismos de carácter comunitario o vecinal han sido un motor importante para el desarrollo social y económico. Por ejemplo, un estudio de la CEPAL (2020) reveló que las comunidades organizadas lograron incrementar su capacidad de gestión en un 25% en comparación con aquellas que no cuentan con estas organizaciones. Además, se observó un aumento del 40% en la implementación de proyectos de infraestructura comunitaria (como escuelas y centros de salud) en áreas donde operan JAC.

En Colombia, las juntas de acción comunal son fundamentales para la organización

comunitaria. Según el DANE (2020), un 70% de las comunidades que participan en JAC reportan mejoras en sus condiciones de vida, esto se traduce en acceso a servicios básicos, educación y salud. Un estudio realizado por la Universidad de los Andes (2021), encontró que las JAC han aumentado la participación ciudadana en un 60%, lo que ha permitido una mejor comunicación entre la comunidad y las entidades gubernamentales, generando confianza y colaboración.

Desde el campo de lo social, se establece la importancia de la ciudadanía en un contexto de participación, mediante conjuntos de acciones y estrategias pedagógicas que promueven el desarrollo humano dentro del territorio. Enfoque económico: las JAC se enfrentan a limitaciones en su capacidad de contribuir al desarrollo de las comunidades. Uno de estos problemas es que las JAC se centran en presentar proyectos enmarcados en arreglos de vías y en la extensión de la mano de obra para pedir recursos, pero no producen microempresas ni empleos.

Desde lo financiero, los directivos de las JAC no reciben pagos por su labor, lo que dificulta la atracción y retención de talento humano. Además, las JAC cuentan con recursos limitados, lo que obstaculiza la ejecución de proyectos y programas que contribuyan al desarrollo de las comunidades. Las JAC gestionan recursos públicos para la ejecución de obras que impactan en el desarrollo de las comunidades; las obras realizadas por las JAC pueden generar valorización de los predios, lo que a su vez aumenta los ingresos por impuestos para el municipio. Además, cuando un municipio hace un contrato de obra con una JAC permite optimizar el uso de los recursos públicos y maximizar su impacto en la comunidad hasta en un 60% adicional que con una empresa privada.

Desde lo jurídico-legal, las JAC se regulan por la Ley 2166 de 2021, que establece sus funciones, obligaciones y derechos; se debe identificar los principales problemas jurídicos y legales que enfrentan las JAC en Colombia, para posteriormente proponer soluciones y recomendaciones que fortalezcan el marco legal y a su vez mejorar el funcionamiento de las JAC. La investigación contribuye al debate sobre la participación ciudadana y el desarrollo local en Colombia.

En lo administrativo. Las Juntas de Acción Comunal se insertan en el marco del proceso administrativo, jugando un papel crucial en la gestión pública municipal. Las etapas de planeación, organización, dirección, seguimiento, control y evaluación y los pilares de la administración pública se hacen presentes en las actividades de las JAC. La fase de planeación, las entidades locales, como las alcaldías, en ocasiones carecen de una visión clara y tienen la planeación alejada de los procesos comunitarios. Por otro lado, en lo político las JAC, Leal y Dávila (1990) y Jaramillo (2009) afirman que: “es uno de los principales problemas dentro de los sistemas políticos, haciendo la denominación del sistema político colombiano como un sistema político del clientelismo” (p.37). De esta precisión se resalta el interés de los miembros de las JAC para promocionar en el ámbito político, más no en ocasiones apoyar y ayudar a las necesidades de la comunidad.

## **Objetivos**

### ***Objetivo General***

Determinar la efectividad de la participación ciudadana en la ejecución de recursos y el cumplimiento de competencias administrativas municipales mediante convenios solidarios, en

relación con la gobernanza y la gerencia social en la toma de decisiones de las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Tena, Cundinamarca, durante el período 2016-2023.

### ***Objetivos Específicos***

- Analizar la efectividad de la participación ciudadana en las juntas de acción comunal del municipio de Tena, Cundinamarca, durante el periodo 2016 - 2023.
- Examinar las prácticas de gobernanza y gerencia social adoptadas por las juntas de acción comunal en Tena, Cundinamarca, entre 2016 y 2023.
- Aplicar los instrumentos metodológicos diseñados con el propósito de caracterizar y determinar las prácticas de efectividad de las Juntas de Acción Comunal en los convenios solidarios que hayan celebrado.

### **Marco Jurídico**

Para el análisis del marco jurídico se realiza un abordaje de manera cronológica e histórica, con la finalidad de realizar un recuento normativo de como se ha transformado legalmente las Juntas de Acción Comunal y como esto ha incidido en el desarrollo social de las mismas en cuanto a su aplicación. Asimismo, se precisa indicar que se realiza el contexto normativo enfocado a la Constitución Política de Colombia de 1986 y el suceso de la Constitución Política de Colombia de 1991.

En el orden de lo antes expuesto, se revisan desde el ámbito nacional la diferente normatividad (leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos), además de los Consejos Nacionales de Política Económica y Social (CONPES) que tiene relación con las juntas de acción comunal.

También se analiza los decretos y ordenanzas departamentales, y en dicho contexto los acuerdos y decretos municipales. A continuación, se presenta la relación de la normativa:

**Tabla 1**

*Cronología normativa Juntas de Acción Comunal.*

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ARTICULO</b>	<b>ASUNTO</b>
Ley	19/1958	Reforma administrativa, la cual institucionalizó las Juntas de Acción Comunal (artículo No. 22).
Decreto	2263/1966	Organizar y estimular la integración social con participación del pueblo y cooperación entre el gobierno y entidades privadas en busca de mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la sociedad.
Decreto	3159/1968	Se establece la estructura orgánica del Ministerio del Interior.
Decreto	2070/1969	Regula la creación y funcionamiento de las federaciones de acción comunal.
Resolución	504/1970	Estatutos de las Juntas de Acción Comunal.
Decreto	835/1973	Constituye las asociaciones municipales de las Juntas de Acción Comunal.
Decreto	836/1973	Se incorporan las federaciones de Juntas de Acción Comunal.

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ARTICULO</b>	<b>ASUNTO</b>
Decreto	1930/1979	Reglamenta la acción comunal, dando un nuevo enfoque incluyendo la participación.
Decreto	300/1987	Se crea la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.
Constitución Política de Colombia 1991	Artículos: 103 – 105 – 107 – 170 – 311 y 318	Reglamentación de la participación ciudadana en las juntas de acción comunal.
Decreto	492/2000	Se establecen las fechas de elección para los miembros de las JAC
Decreto	890/2008	Se modifica la estructura de las JAC.
CONPES	3661/2010	Política Nacional para el fortalecimiento de los OAC, establece los lineamientos para el fortalecimiento de la acción comunal.
Ley	1551/2012	Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con JAC
Decreto	252/2016	Ajuste a los requisitos para la constitución de las juntas de acción comunal.
Ordenanza/Decreto Departamental	0252/2016	Se crea el IDACO - Instituto Departamental de Acción Comunal adscrita a la secretaría

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ARTICULO</b>	<b>ASUNTO</b>
		de gobierno de la Gobernación de Cundinamarca.
Sentencia	C-126/2016	La Corte Constitucional establece la legalidad de expresión “hasta minina cuantía”, incluida en el párrafo cuarto del artículo sexto de la Ley 1551 del 2012,
CONPES	3955/2018	Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), establece los lineamientos para el fortalecimiento de la acción comunal y se adiciona la participación social.
Ley	2166/2021	Establece un nuevo marco jurídico para las juntas de acción comunal.
Acuerdo Municipal	018/2022	Se modifican artículos del Estatuto de Rentas del municipio de Tena - Cundinamarca, para exceptuar el pago de estampillas por parte de las JAC.
Decreto reglamentario	1501/2023	Por el cual se reglamentar la Ley 2166 de 2021, referente a la acción comunal.
Concepto Consejo de Estado	Demanda No. 11001-03-26-000-2023-00071-00	Solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ARTICULO</b>	<b>ASUNTO</b>
		artículo 15 del Decreto Reglamentario 142 de 2023.

En la década de 1950, Colombia se encontraba en un contexto internacional de la Guerra Fría. Para este periodo, Estados Unidos propuso varias modificaciones a la estructura del Estado colombiano con un enfoque más social, para contrarrestar las ideas comunistas de la Unión Soviética. De acuerdo con la Tabla 1 en 1958, se creó la Ley 19, que estableció por primera vez en el país las juntas de acción comunal. En 1960, a nivel estatal, las JAC pasaron al Ministerio de Gobierno, donde se les dio un enfoque más político y comunitario que educativo, como fue su origen; por lo tanto, las JAC comenzaron a tener un carácter más político que educativo.

De acuerdo con el Decreto 2070 de 1969 se estableció el marco de la estructuración y operación de las Juntas de Acción Comunal. Además, la Resolución 504 de 1970 dio los elementos esenciales para la elaboración de los estatutos de las JAC, en estos documentos se describe a las JAC como entidades cívicas sin fines de lucro, conformadas por residentes de una localidad, que unen sus recursos y energías para abordar las necesidades más apremiantes de la comunidad. Además, en el artículo 5 del Decreto 2070 de 1969 se especifica que cada junta de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio claramente delimitado.

Posteriormente, en los años 80, el Decreto 300 de 1987 permitió la determinación de la misión, los organismos, los principios rectores y los objetivos de actividad de las juntas de acción comunal. Además, se resaltaron las actividades de economía social enmarcadas dentro de la autogestión comunitaria.

Se continua, en 1991, donde se realiza la expedición de la nueva Constitución Política estableció dos grandes categorías de mecanismos de participación: la participación ciudadana y la participación comunitaria. En el artículo 103 de la Constitución, se detallan diversas formas de participación ciudadana en el ejercicio de la soberanía. Entre ellas, destacan el voto popular, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos fomentan la participación política y fortalecen la representación pública.

Además, la Constitución de 1991 resalta los mecanismos de participación comunitaria, que permiten a los ciudadanos y a organizaciones comunitarias actuar en defensa de sus intereses, relacionarse con el Estado y participar en la gestión de su propio desarrollo. Los mecanismos de participación comunitaria, establecidos a partir del artículo 105 de la Constitución, incluyen las consultas populares; el artículo 107 garantiza la libertad de organización, el artículo 170 establece la vigilancia de la gestión pública.

El artículo 311 promueve la participación comunitaria a nivel local, permitiendo al municipio como entidad fundamental en la división política administrativa del Estado, brindar servicios públicos según lo determine la ley, construir obras públicas necesarias para el progreso local, desarrollar su territorio, promover la participación comunitaria y cumplir con otras funciones asignadas por la Constitución y las leyes y el artículo 318 fundamenta la creación de comunas.

Por otro lado, el Decreto 492 de 2000, tuvo como objetivo principal fortalecer las juntas

de acción comunal a través de la instalación de los concejos comunales; posteriormente, el Decreto 2350 de 2003 estableció pautas fundamentales que guían la acción comunal para la población. Y Seguidamente, el Decreto 890 de 2008 delineó las funciones de las entidades encargadas de la inspección, control y vigilancia del Estado sobre las juntas de acción comunal, así como los requisitos para los organismos que las conforman; además, especificó los tipos de sanciones y el procedimiento para su aplicación.

En el marco de 2010, los temas comunales se volvieron a poner en la agenda pública; en este contexto, surgió el CONPES 3661 de 2010, un importante documento de política pública que busca fortalecer los Organismos de Acción Comunal (OAC) en Colombia. No obstante, es importante destacar que, aunque establece estrategias y metas para mejorar el reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad de estos organismos, también presenta ciertos desafíos y áreas de mejora.

En primer lugar, es fundamental reconocer que el fortalecimiento de los OAC es crucial; pues es importante promover la participación ciudadana y el desarrollo local. Para ello, es necesario asegurarse de que las estrategias propuestas en el CONPES 3661/2010 se implementen de manera efectiva y se adapten a las necesidades específicas de cada comunidad. Además, es importante considerar la asignación de recursos financieros para llevar a cabo las acciones propuestas en el documento. Garantizar un presupuesto adecuado y una distribución equitativa de los recursos es esencial para que los OAC puedan cumplir con sus funciones de manera eficiente.

También es esencial fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de fortalecimiento de los OAC; esto garantiza que los recursos se utilicen de manera efectiva y que los beneficios lleguen realmente a las comunidades. Por último, es necesario evaluar de manera periódica el impacto de las acciones implementadas a través del CONPES 3661/2010; ya que esto permitirá identificar áreas de mejora y ajustar las estrategias según sea necesario para asegurar el éxito a largo plazo de los organismos comunales.

La Ley 1551 del 2012 mediante la cual se establecen la celebración de convenios directos entre los departamentos o municipios con las Juntas de Acción Comunal en el marco de la mínima cuantía a los cuales se les denominan Convenios Solidarios; asimismo, estos convenios deben contar con la contratación de los habitantes de la comunidad para la ejecución de las obras. Derivado de eso, la sentencia C-126 del 2016 de la H. Corte Constitucional, establece que, de conformidad con la Contratación Estatal, se ratifica la mínima cuantía para efectuar la contratación de manera directa con las JAC a través de los Convenios Solidarios.

Desde un ámbito territorial, la Gobernación de Cundinamarca, con el Decreto Ordenanza 0252 de 09 de septiembre de 2016, en el cual se estableció el IDACO de Cundinamarca que es un establecimiento público del sector descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. Este decreto establece directrices específicas para el fortalecimiento de las JAC en Cundinamarca.

Por otro lado, el CONPES 3955 de 2018, es un documento de política pública emitido en

Colombia. Se centra en el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal. Estos son entidades encargadas de promover la participación ciudadana y el desarrollo comunitario en el país. El objetivo principal del CONPES es definir estrategias, acciones y metas específicas que ayuden a fortalecer los OAC, promoviendo su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad. Esto implica brindar apoyo técnico, financiero y legal para que estos organismos puedan cumplir de manera efectiva con sus funciones y contribuir al desarrollo de las comunidades locales.

Después, se crea la Ley 2166 de 18 de diciembre de 2021, que deroga la Ley 743 de 2002. Esa ley tiene como propósito impulsar, facilitar, organizar y fortalecer la participación comunitaria en sus diversos niveles asociativos, promoviendo una organización moderna, democrática, participativa y representativa. De esta manera, se busca establecer un marco jurídico que regule las interacciones entre las comunidades y el Estado, así como con actores privados, asegurando el pleno ejercicio de derechos y responsabilidades.

El artículo 95 de la Ley mencionada en el párrafo anterior, establece los acuerdos solidarios, y autoriza a las gobernaciones, distritos y municipios (entes territoriales) a instaurar convenios solidarios directamente con los Organismos de Acción Comunal con el propósito de llevar a cabo proyectos de menor cuantía. Antes de la ley, estos convenios solo podían realizarse por un monto equivalente al 10% de la menor cuantía.

Para ello, los entes territoriales deben cumplir con roles específicos; pueden incluir en el total del proceso contractual los costos directos, los gastos administrativos y el subsidio al

representante legal para gastos de transporte, según lo dispuesto en el literal c) del artículo 38 de esta Ley. Además, los entes territoriales deben contar con personal técnico y administrativo-contable para supervisar y respaldar la ejecución de los proyectos por parte de los OAC.

En este contexto municipal, el Concejo Municipal de Tena - Cundinamarca, a través del Acuerdo Municipal No. 018 del 25 de agosto de 2022, se estableció: "Por medio del cual se modifican artículos del Estatuto de Rentas del municipio de Tena, Cundinamarca, para exceptuar el pago de estampillas por parte de las Juntas de Acción Comunal que suscriben contratos y/o convenios solidarios con la entidad territorial". En otras palabras, se reducirá la retención en la fuente financiera del 14% del total del contrato al 2% del monto suscrito siempre y cuando los contratos sean suscritos netamente con las JAC.

Posteriormente, mediante Decreto 1501 del 2023, el gobierno nacional establece el reconocimiento jurídico de las organizaciones las cuales deben contar con una serie de requisitos exigidos en el presente decreto, lo que les brinda la respectiva inscripción; igualmente, el Ministerio del Interior diseñó una herramienta para llevar el Registro Único Comunal – RUC, con la intención de generar una identificación, ubicación y clasificación de los Organismos de Acción Comunal a nivel nacional.

Por último, dentro de la investigación de los Convenios Solidarios se presentó el siguiente proceso coyuntural, el 27 de abril del 2023 el señor Carlos Francisco Saavedra Roa efectuó demanda en contra del Departamento Nacional de Planeación con la finalidad de declarar la nulidad del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto Reglamentario 142 del 2023, que establece la

celebración de Convenios Solidarios de manera directa con organismos de acción comunal; lo anterior, bajo el argumento que no existe pluralidad de ofertas violando de esta manera el principio de igualdad y libre competencia, ya que se está vulnerando la participación de las pequeñas empresas y por otro lado, no se cuentan con las garantías o pólizas que respalden un posible proceso de incumplimiento por calidad o por estabilidad de la obra.

Es así como, el Consejo de Estado decretó la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante a partir del 28 de mayo del 2024, con el propósito de evaluar el acto solicitado y las normas que el demandante hace mención; asimismo, se espera la comunicación oficial sobre el tema tratado por parte de la Presidencia de la República.

## Capítulo II: Estado del Arte y Marco Teórico

### Estado del Arte

Las Juntas de Acción Comunal cobran relevancia al entender que son órganos articuladores entre las necesidades de la comunidad y la ejecución del Estado, es así como se evidencian falencias en la visibilidad que tienen estas organizaciones; ya que actualmente no se le da la posición adecuada y de ello deriva la poca efectividad en la administración pública correspondiente a las acciones desarrolladas en el campo de la administración pública.

Es de indicar, que las Juntas de Acción Comunal tienen componentes importantes para su labor como los son los aspectos históricos, sociales, económicos, políticos, administrativos, ambientales y jurídicos. Es así como la investigación busca demostrar la participación ciudadana en las JAC y la incidencia de la efectividad que tienen. Para ello se realiza un análisis de los últimos 10 años a nivel internacional, Latinoamérica y Nacional; a través de varios autores. El propósito es investigar la funcionalidad de las Juntas de Acción Comunal u organizaciones similares que cumplan este rol en cada uno de los territorios; con el objetivo de validar las competencias de dichas asociaciones y su funcionamiento.

Diversos estudios han abordado la efectividad de las JAC desde diferentes perspectivas, evaluando factores como la capacidad organizativa, la gestión de recursos y la colaboración con entidades gubernamentales. La participación ciudadana es un elemento esencial en la gobernanza y se manifiesta de diversas formas, incluyendo los presupuestos participativos. Este concepto se refiere a la inclusión de los ciudadanos en el proceso de asignación y gestión de recursos

públicos. A nivel mundial, regional y nacional, la participación ciudadana ha sido objeto de numerosas investigaciones que han destacado su influencia en la efectividad del ámbito público.

Se resaltan los estudios realizados sobre la efectividad en la administración pública; para ello iniciamos con un artículo elaborado por Barrero R, Salvador Y e Llanes M (2019), donde se resalta la importancia de evaluar los resultados de la gestión en el marco de la construcción de indicadores que permitan valorar la efectividad con acciones de mejora; es así que, se articulan todos los componentes asociados a la administración pública (jurídico, económico, político, social, cultural, administrativo, ambiental entre otros) para desarrollar un entorno donde prevalezca la eficiencia y la eficacia.

La efectividad se le ha dado un nuevo marco de connotación con enfoques multicriterio y procedimientos poco estandarizados que muestran escasas evidencias de una propuesta más completa en los sistemas de gestión de los gobiernos locales a partir de los resultados alcanzados, y en concordancia con Alasdair (2008) y Baca – Tavira & Herrera (2016) constituye una necesidad su medición debido al elevado costo de su desconocimiento a mediano y largo plazo.

Lo anterior, resalta la importancia de medir la efectividad de la gestión en las acciones desarrolladas por los gobiernos nacionales, gubernamentales y locales, ya que esto permite tomar decisiones a corto, mediano y largo plazo de conformidad con el seguimiento realizado, lo cual se caracteriza como una cualidad de la administración pública; la efectividad contiene raíces en la gestión empresarial, alude a la capacidad de una organización para alcanzar los resultados previstos, equilibrando eficacia y eficiencia. Implica una estrecha relación entre los resultados

obtenidos y los objetivos planteados, así como la satisfacción de las demandas de los stakeholders y la superación de sus expectativas. Los factores clave incluyen la optimización de recursos, la racionalización de procesos y la capacidad de adaptarse a un entorno dinámico. Gutiérrez (2016), precisa que la efectividad social no puede orientarse solo en términos de eficacia al satisfacer las necesidades con la entrega de un producto.

Los autores, Barrero R, Salvador y Llanes M (2019), presentan un análisis de caso en el Municipio de Holguín - Cuba donde realizan la aplicación de varios indicadores con la finalidad de efectuar la medición del Índice Sintético de la Efectividad (ISE), para ello realizaron una encuesta a 126 personas entre funcionarios y especialistas, donde se obtuvieron como resultado que la efectividad de la gestión pública corresponde al 100 %.

El análisis deriva de una combinación de procedimiento metodológicos entre lo cualitativo y cuantitativo; ya que se evalúa numéricamente mediante indicadores establecidos mediante fórmulas y categorías y adicionalmente se valora la percepción de los encuestados; de esto nace el correspondiente plan de mejora que orienta al mejoramiento de los resultados con relación a los objetivos planteados inicialmente. Los hallazgos de esta investigación permiten concluir que la efectividad de la gestión pública se construye a partir de la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Al incorporar elementos valorativos y perspectivas evaluativas centradas en resultados, se logra una visión más completa del desempeño gubernativa, que prioriza el bienestar de la comunidad.

La efectividad en el sector público trasciende los resultados cuantificables, abarcando también aspectos cualitativos como aspectos sociales y la percepción ciudadana. El análisis identifica tres dimensiones clave de la efectividad: i) el propósito de la gestión, ii) las actividades gubernamentales y iii) los fines de las políticas públicas, esto con la finalidad de contar con aportes al desarrollo. Adicionalmente, se tienen variables como el cambio social, la satisfacción de demandas y el impacto que son fundamentales en esta conceptualización de la efectividad.

Los autores Alarcón & Salvador. (2020), en su análisis de caso realizaron la aplicación de 26 encuestas y entrevistas, lo cual se obtuvo como resultado de la triangulación de la información que se destacaron aspectos como de dimensiones desarrollo y su estrategia, la económica, los resultados e impactos de la gestión, y lo social con el entorno.

Esto permite concluir un desempeño del 97% de la efectividad en el sector público en el territorio del estudio, en el marco de las siguientes dimensiones, *la estratégica, la económica, la operativa y la social*. Es importante, indicar que la implementación y seguimiento de estos índices cobran relevancia en los procesos de retroalimentación hacia el interior y exterior de las entidades públicas, ya que, de esta manera se garantiza la obtención de transparencia en los procesos diseñados y ejecutados y en impacto adecuado de las políticas públicas desarrolladas en los territorios.

El autor Valencia (2022), evalúa la efectividad a través de la planificación estratégica. De allí se resalta la toma de decisiones de manera eficaz y eficiente. La administración pública

presenta cambios constantes a los cuales las organizaciones y entidades deben asegurar de manera oportuna su aplicabilidad; entendiendo que, los procesos organizacionales son los que brindan respuesta oportuna a las necesidades de la comunidad.

Desde esa perspectiva internacional encontramos autores como Cibeles (2018), que enfoca su investigación en dos conceptos relevantes para las juntas de acción comunal, como lo son, la participación ciudadana y los presupuestos participativos. En este contexto, resulta fundamental analizar la investigación efectuada en el marco del proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Madrid, España, donde se destaca los diferentes obstáculos que han presentado las asociaciones de vecinos para efectuar dicho proceso.

La metodología utilizada por Cibeles (2018), para llevar a cabo la investigación consistió en discursos y entrevistas con miembros del gobierno municipal y de otros partidos presentes en el ayuntamiento. Este enfoque permitió obtener información detallada sobre los desafíos y las deficiencias del proceso de presupuesto participativo, así como identificar posibles áreas de mejora en los organismos comunitarios españoles.

Asimismo, la falta de una adecuada política de comunicación, la escasez de información sobre el presupuesto municipal, la falta de transparencia y la deficiente coordinación entre las áreas responsables de la participación colectiva son algunas de las sombras identificadas en este estudio. Además, se señala la falta de personal capacitado en el tema y el uso inadecuado de la tecnología como aspectos que han limitado la efectividad de este proceso.

El estudio de Cibeles (2018) proporciona importantes ideas sobre los desafíos que enfrentan los procesos de presupuesto participativo en el ámbito municipal. Es así como, para mejorar la efectividad de estas iniciativas, es necesario fortalecer la comunicación, aumentar la transparencia, capacitar al personal involucrado y utilizar adecuadamente la tecnología. Estas recomendaciones pueden servir de base para futuras investigaciones y para diseñar políticas públicas con la finalidad de fortalecer la participación ciudadana en las juntas de acción comunal en Colombia.

Por otra parte, en América Latina, las Juntas de Acción Comunal enfrentan un escenario caracterizado por la escasa creación o participación de asociaciones de vecindario y/o barriales en la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad. Esto puede llevar a que el gobierno central no tome en consideración las solicitudes presentadas por estas organizaciones de carácter comunitario, que conocen de cerca las necesidades y problemáticas. Sin embargo, Brasil ha sido pionero en la implementación de iniciativas como el presupuesto participativo. En este contexto, se tiene el estudio realizado por Signorelli (2016), en las ciudades de Porto Alegre, Brasil y Rosario, Argentina, donde proporciona una visión importante sobre los efectos de la participación ciudadana en la redistribución de recursos y en el mejoramiento de la calidad de vida en los sectores populares.

La metodología utilizada por Signorelli (2016), fue una investigación cualitativa de tipo sincrónico, que incluyó observación no participante y entrevistas en profundidad con actores clave de las dos ciudades. Este enfoque permitió obtener una comprensión detallada de los procesos de participación y sus impactos en la distribución de recursos y el desarrollo local. Se

destaca la importancia de la participación ciudadana. Según Signorelli (2016), los sectores populares son los que más participan en instancias de participación institucionalizada, como el presupuesto participativo. Esta participación ha llevado a una redistribución de recursos públicos y ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida en estas áreas. Los criterios de planificación son difusos, especialmente en Rosario, por la baja inversión en obras, la falta de claridad en el índice de carencia y el presupuesto limitado destinado a estas políticas.

Sin embargo, también pone de manifiesto los desafíos y las limitaciones que enfrentan estos procesos, como la falta de claridad en los criterios de planificación y la escasez de recursos financieros. Es crucial profundizar en el análisis de estos aspectos y proponer estrategias para fortalecer la participación ciudadana y mejorar la eficacia de los presupuestos participativos en las juntas de acción comunal y no solo desde el enfoque urbano, sino que, también en el ámbito rural entendiendo la tradición en Colombia de las Juntas de Acción Comunal.

Por otro lado, Goldfrank (2020) señala que la difusión de los presupuestos participativos (PP) en Brasil y Estados Unidos ha tenido resultados muy diferentes. En Brasil, el PP se ha expandido rápidamente y ha tenido un impacto significativo en la distribución de recursos públicos y la participación ciudadana. Por el contrario, en Estados Unidos, la difusión del PP ha sido más lenta y sus resultados han sido más variables. Una posible explicación de esta diferencia radica en la naturaleza de los promotores de los PP en cada país. En Brasil, el PP fue promovido por un partido político, el Partido de los Trabajadores (PT), mientras que, en Estados Unidos, ha sido impulsado principalmente por organizaciones no gubernamentales (ONG).

El método utilizado por Goldfrank (2020), en su estudio fue el análisis de caso comparado. Esta metodología permitió examinar las similitudes y diferencias en la implementación y los resultados de los PP en Brasil y Estados Unidos, así como identificar los factores que influyen en su éxito o fracaso en cada contexto.

Desde el contexto político y la naturaleza de los actores involucrados al analizar la implementación y los resultados de los presupuestos participativos se debe tener en cuenta para futuras investigaciones en las juntas de acción comunal, ya que es crucial profundizar en el análisis comparativo de diferentes casos, así como explorar el papel de los partidos políticos y las ONG en la promoción y el éxito de los PP; esto permitirá desarrollar estrategias más efectivas.

Como se evidencia, se ve que estas acciones de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, necesitan de un propulsor distintivo para su implementación efectiva; en Brasil, fue el partido político de los Trabajadores quien lideró la promoción y expansión de los presupuestos participativos, mientras que en Estados Unidos fueron las organizaciones no gubernamentales las que desempeñaron un papel fundamental. Sin embargo, en Colombia, el impulso y la viabilidad de las juntas de acción comunal dependen en gran medida de la "voluntad política" del gobierno local de turno. La ausencia de un promotor claro o de un marco institucional sólido puede obstaculizar significativamente la capacidad de las comunidades para participar de manera efectiva en la toma de decisiones y la gestión de recursos públicos a nivel local.

Desde el contexto colombiano, se analizaron diferentes escenarios de diversas investigaciones centradas en las Juntas de Acción Comunal; estos estudios abordan el tema desde múltiples perspectivas, incluyendo la participación ciudadana, la gobernanza y enfoques políticos diversos. A lo largo del territorio colombiano, se han identificado diferentes hallazgos en relación con el funcionamiento y la efectividad en la gestión de la administración pública municipal de las Juntas de Acción Comunal, reflejando las particularidades de cada contexto local y regional. Estas investigaciones proporcionan un panorama amplio y diverso de la contribución de las JAC a la vida comunitaria y al desarrollo local en Colombia.

Es así como, el estudio realizado por Gordillo & Nelson (2019), ofrecen una perspectiva valiosa sobre cómo el contexto histórico internacional, particularmente durante la Guerra Fría y los procesos de descolonización, influyeron en la promoción de la participación popular y el trabajo comunitario en países periféricos. Gordillo & Nelson (2019), establecen que el proceso de las Juntas de Acción Comunal en medio de la lucha entre la Unión Soviética y Estados Unidos, los procesos de descolonización en Asia y África generaron la formulación de estrategias y políticas de corte neocolonial.

Estas políticas estaban centradas en fomentar la participación popular en países periféricos, con el objetivo de impulsar iniciativas que promovieran el trabajo comunitario voluntario, todo ello bajo la etiqueta de "desarrollo de la comunidad", y se habla por primera vez en Colombia de Juntas de acción Comunal en la década de 1950. La metodología utilizada por Gordillo & Nelson (2019), fue un proceso de indagación inductiva, que implicó la interacción

con los participantes y datos para responder a la pregunta de investigación sobre la identificación de los atributos del capital social existente en las Juntas de Acción Comunal.

No obstante, a lo largo del tiempo, ha surgido una perspectiva crítica que sugiere que las Juntas de Acción Comunal no siempre apoyan genuinamente a las comunidades que representan; en cambio, se plantea que actúan más bien como "enfermeras" del estado capitalista, encargadas de mitigar los efectos negativos de los malos gobiernos y del capitalismo salvaje. En este sentido, su función se percibe como una especie de parche o cura temporal para los males sociales y económicos, en lugar de abordar las raíces de los problemas estructurales que afectan a las comunidades.

En cuanto al estudio de los barrios populares y el control estatal en el contexto histórico, aspecto crucial para comprender la evolución y el papel de estas organizaciones en la sociedad colombiana. En este sentido, la investigación realizada por Fernández (2018), sobre las juntas de acción comunal en el municipio de Taminango, Nariño, ofrece una perspectiva valiosa sobre cómo las Juntas de Acción Comunal se han relacionado con el sindicalismo y han evolucionado en el ámbito rural; así como, sobre las percepciones que existen en torno a su función como aparatos de control estatal y organismos reproductores del clientelismo bipartidista. La metodología utilizada por Fernández (2018), fue la técnica de construcción de datos, utilizando fuentes de información diversas para recopilar y analizar datos relevantes sobre el tema.

Fernández (2018), citando a Jaramillo (2009), plantea que las Juntas de Acción Comunal, junto con el sindicalismo, representan las dos formas de organización más importantes en

Colombia. Se destaca que las Juntas de Acción Comunal han superado a los sindicatos en cuanto a cobertura en número de afiliados.

Autores como Borrero (1989) y Jaramillo (2009), argumentan que las Juntas de Acción Comunal funcionan más como receptores de servicios estatales que como agentes de participación ciudadana; se sugiere que su papel se limita a integrar a los sectores populares en demandas relacionadas con infraestructura y generación de ingresos, lo que las vincula constitucionalmente con el poder local y electoral.

El estudio destaca la compleja relación entre las Juntas de Acción Comunal, los barrios populares y el control estatal en Colombia. Si bien estas organizaciones han logrado una amplia cobertura y representan una forma estable de organización en áreas rurales y urbanas, persisten dudas sobre su verdadera función y su papel en la reproducción del clientelismo bipartidista.

Para futuras investigaciones, se sugiere profundizar en el análisis de la dinámica entre las Juntas de Acción Comunal y el Estado, así como en la percepción de las comunidades sobre el papel y la efectividad de estas organizaciones en la promoción del bienestar y la participación política. Esto permitirá diseñar estrategias más efectivas para fortalecer el rol de las Juntas de Acción Comunal como verdaderos agentes de cambio y representantes de los intereses de las comunidades locales.

Ahora bien, Fernández (2018), revela una situación preocupante en cuanto a su funcionamiento y eficacia, es alarmante observar que estas organizaciones enfrentan dificultades

no solo en aspectos administrativos, legales y económicos, sino también en términos organizativos y aplicativos. Este hallazgo resalta la falta de responsabilidad por parte de quienes están a cargo de estas juntas, así como una incapacidad para cumplir con las funciones específicas asignadas por el gobierno nacional.

Este hallazgo subraya la importancia de implementar medidas correctivas y fortalecer la supervisión y el apoyo a las juntas de acción comunal, tanto a nivel municipal como nacional. Es crucial que se tomen acciones concretas para abordar estas falencias y garantizar que estas organizaciones cumplan efectivamente con su papel y de esta manera incentivar la participación ciudadana.

En este sentido, el análisis realizado en Colombia sobre las juntas de acción comunal proporciona una visión importante sobre cómo el capital social puede ser una herramienta positiva para abordar problemáticas básicas y promover el desarrollo comunitario. El hallazgo de Gordillo (2019), respecto al capital social en las juntas comunales del municipio de Ibagué plantea una reflexión importante sobre la dinámica de estas organizaciones y su impacto en la comunidad. Si bien, se destaca la existencia de un capital social basado en las relaciones entre los líderes comunales y los miembros del grupo social, es preocupante observar que las otras tipologías de capital social identificadas por Putnam (2003), las cuales establece como redes, normas y confianza, son menos evidentes en este contexto.

Gordillo (2019), examina el enfoque del capital social como una estrategia para resolver problemáticas básicas mediante acciones colectivas basadas en la solidaridad; el estudio se centra

en la gestión comunal. Según Gordillo (2019), el capital social es el construido colectivamente por la sociedad, cuyos fundamentos se basan en los principios de la asociatividad, abordados por Bourdieu (1986). La metodología utilizada por Gordillo (2019), fue un proceso de indagación inductivo, que implicó la interacción con los participantes y datos para responder a la pregunta de investigación sobre la identificación de los atributos del capital social existente en las Juntas de Acción Comunal. El autor destaca que las diferencias de estilo y calidad de vida entre las diferentes clases sociales están directamente relacionadas.

La debilidad en la interacción entre las personas y las organizaciones en las juntas comunales limita principalmente el marco de las acciones realizadas por la Asociación de Juntas Comunales de Ibagué (ASOJUNTAS), plantea interrogantes sobre la efectividad de estas organizaciones para promover una participación más amplia y activa de la comunidad en su conjunto. De ahí se resalta la importancia del capital social y la asociatividad en el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y en la promoción del desarrollo comunitario. Para futuras investigaciones en este campo, es fundamental profundizar en el análisis de los atributos del capital social. Además, se deben explorar estrategias para fortalecer el capital social en las Juntas de Acción Comunal y promover una mayor participación ciudadana en la gestión comunitaria.

Adicionalmente, se trae a colación el estudio realizado por Sánchez (2014), quien precisa la gestión de las Juntas de Acción Comunal como un tema de gran relevancia en el contexto de la administración comunitaria y la participación ciudadana. Comprender cómo se define y se ejerce la gestión en estas organizaciones es fundamental para mejorar su funcionamiento y su capacidad

para representar los intereses de las comunidades locales. La metodología utilizada por Sánchez (2014), consistió en seleccionar una muestra de estudio de 15 Juntas de Acción Comunal ubicadas en la localidad suroriente de la ciudad de Barranquilla. Se diseñaron cuestionarios y entrevistas dirigidas a directivos y miembros de estas organizaciones, con el fin de obtener información detallada sobre cómo se lleva a cabo la gestión en el contexto específico de estas Juntas.

La investigación de Sánchez (2014), resalta la importancia de la gestión en las Juntas de Acción Comunal y su influencia en el funcionamiento y la efectividad de estas organizaciones. Es de precisar que, los municipios más pequeños a menudo dependen en gran medida de las transferencias del gobierno, lo que puede limitar su capacidad para implementar eficazmente los presupuestos participativos. Sin embargo, esta dependencia no debería ser una barrera insuperable para la participación ciudadana en la asignación de recursos. Por el contrario, podría ser vista como una oportunidad para diseñar estrategias creativas que involucren a la comunidad en la toma de decisiones presupuestarias, incluso dentro de las limitaciones financieras existentes.

El análisis de las JAC y su relación con la gobernanza rural en Nariño, Colombia, es de suma relevancia para comprender los desafíos y oportunidades que enfrentan estas organizaciones en la participación y organización comunitaria. Guerrero y Tobón (2021), abordan esta temática, destacando la tensión entre lógicas sectoriales y burocráticas y lógicas horizontales y cívicas en la acción de las JAC. En Nariño estos organismos comunales se enfrentan a una constante confrontación Estado-sociedad, donde la imposición de lógicas

sectoriales y burocráticas limita su autonomía y capacidad para representar los intereses de las comunidades rurales. Esta tensión deriva en una adopción comunitaria que pueden instrumentalizarse para objetivos de corto plazo, lo que desmejora su función como organizaciones de base; los hallazgos sugieren tres conclusiones relevantes para futuras investigaciones.

La relación entre sociedad y Estado en el contexto rural colombiano está marcada por la desconfianza y la falta de participación, donde las JAC juegan un papel mediador limitado por factores internos y externos. Las JAC son instrumentalizadas por la politización y el clientelismo, dificultando su función como representantes de los intereses comunitarios y promotoras de la participación ciudadana. Por último, la gobernanza rural se ve amenazada por los problemas de las JAC, ya que su falta de capacidad institucional para representar los beneficios de las comunidades dificulta el desarrollo de políticas y programas públicos que respondan a las necesidades locales.

Por otro lado, la participación ciudadana es el pilar para resaltar el fortalecimiento del rol de las JAC en el municipio de Guamal, Meta, este es un tema relevante para comprender cómo la participación ciudadana y la gobernanza local pueden contribuir al desarrollo comunitario. En este contexto, Gómez (2020), aborda los desafíos y oportunidades que enfrentan las JAC en su investigación.

Además, el autor identifica la falta de empoderamiento de los líderes comunitarios y la percepción de abandono por parte del gobierno como obstáculos para el funcionamiento efectivo

de las JAC. Estos retos pueden afectar la capacidad de las JAC para contribuir al desarrollo del municipio, especialmente en áreas como la infraestructura vial, deportiva y el trabajo comunitario organizacional. Si bien se identifican desafíos importantes que enfrentan las JAC, como la baja participación de los jóvenes y la falta de empoderamiento de los líderes, el comentario podría cuestionarse sobre si los desafíos se abordan adecuadamente en la investigación o si se proporcionan soluciones concretas para superarlos. También es relevante analizar si se consideran otros factores externos que podrían influir en la capacidad de las JAC para contribuir al desarrollo del municipio, como los recursos disponibles, las políticas gubernamentales y la infraestructura institucional.

En igual forma, Muñoz, A., & Mayor, J. (2017), realizaron una investigación sobre las Juntas de Acción Comunal en Itagüí, dando como enfoque principal el análisis sobre dichas organizaciones sociales y su contribución al desarrollo comunitario o si meramente se usan como mecanismos de clientelismo político, lo anterior se deriva de la poca cultura política y democrática que se tiene al interior de las organizaciones y adicionalmente el desinterés y la desconfianza de la comunidad.

Muñoz, A., & Mayor, J. (2017), usaron la metodología del Focus Group, apoyados en 63 encuestas y 50 entrevistas a líderes comunales del Municipio de Itagüí. La metodología del Focus Group implica reunir a un grupo de personas que comparten características similares o están involucradas en un tema específico para discutir y analizar en profundidad dicho tema. Las encuestas y entrevistas proporcionan datos adicionales y complementan las discusiones grupales

con perspectivas individuales. Esta combinación de métodos cualitativos y cuantitativos puede ofrecer una comprensión más completa del tema en cuestión.

En cuanto a los hallazgos, los autores concluyen que las Juntas de Acción Comunal son poco formadoras de cultura política debido a la falta de construcción de un Plan de Desarrollo Comunitario. Este análisis proporciona una base para proponer direcciones futuras de investigación, como explorar formas de fortalecer la cultura política en las organizaciones comunitarias y abordar los desafíos del clientelismo político en la gestión de las JAC.

Por otro lado, para Arévalo y Cuervo (2015), destacan la importancia de un desarrollo adecuado de las herramientas necesarias para el ciclo de vida de un proyecto en el contexto de las JAC. Sugieren la incorporación de herramientas tecnológicas para el seguimiento de proyectos, lo cual podría ser un valor agregado significativo para estas asociaciones permitiéndoles mostrar una mayor efectividad en el seguimiento de la ejecución presupuestal y el avance físico de los proyectos.

El estudio se basa en el juicio de expertos, el análisis de documentos, las memorias de proyectos y el intercambio de información. Estos métodos permiten recopilar información meritoria sobre las necesidades y desafíos de las JAC en la gestión de proyectos comunitarios, así como identificar las mejores prácticas y recomendaciones para mejorar su efectividad.

El estudio de Arévalo y Cuervo (2015), ofrece insumos importantes para la construcción de una guía metodológica para la gestión de proyectos. Proporciona recomendaciones específicas

sobre la incorporación de herramientas tecnológicas, como software de seguimiento de proyectos y listas de verificación, que pueden mejorar significativamente la efectividad de las JAC en la ejecución de proyectos. Además, destaca la importancia del juicio de expertos, el análisis de documentos, las memorias de proyectos y el intercambio de información como métodos fundamentales para el desarrollo de esta guía metodológica.

Adicionalmente, el estudio de Arboleda (2016), se centra en analizar cómo las JAC pueden ser impulsoras de un desarrollo sostenible en sus territorios, generando bienestar y desarrollo de las capacidades humanas desde una perspectiva de empresa social. Este tema es relevante en el contexto actual, donde la sostenibilidad se ha convertido en un objetivo primordial para el desarrollo a largo plazo de las comunidades.

El autor emplea varias técnicas de investigación, incluyendo análisis documental, encuestas, grupos focales y entrevistas. Estas metodologías permiten recopilar información tanto cuantitativa como cualitativa sobre la percepción y la realidad de las JAC en relación con el desarrollo sostenible. Arboleda (2016), destaca la importancia de que las JAC adopten un enfoque de desarrollo basado en la sostenibilidad, contribuyendo al bienestar de las comunidades y al fortalecimiento de los territorios.

De acuerdo con Sánchez & Cárdenas (2018), la participación comunitaria y la gestión pública efectiva son elementos fundamentales para el desarrollo local y la gobernanza democrática. En este contexto, las Juntas de Acción Comunal desempeñan un papel crucial al ser organizaciones no estatales que pueden contribuir a la materialización de la participación

comunitaria y la gestión pública en el ámbito local. La metodología de Sánchez & Cárdenas (2018), se basa en información primaria obtenida a través de entrevistas y en información secundaria recopilada de documentos suministrados por el secretario de Gobierno del municipio, en respuesta a derechos de petición; además, se realiza un análisis de los convenios y contratos firmados por el municipio para comprender mejor la relación entre las JAC y la gestión pública en Tunja, Boyacá.

La investigación realizada por Sánchez & Cárdenas (2018), examina críticamente el papel de las JAC en el municipio de Tunja, Boyacá, Colombia, durante el período de los últimos cuatro años (2014-2018). Esta investigación es relevante dado el creciente interés en robustecer la participación ciudadana en la gestión pública y mejorar el papel de las JAC en el desarrollo local. Sánchez & Cárdenas (2018), identifican que el actual rol del Estado implica la vinculación de actores privados y públicos no estatales en la gestión pública; entre estas organizaciones no estatales se encuentran las JAC, cuyo número en Colombia asciende aproximadamente a 45.000. Estas organizaciones tienen un papel amplio que abarca desde la provisión de bienes y servicios hasta la participación en la formación de políticas públicas y la gestión de proyectos de inversión.

Sin embargo, los autores señalan que algunos miembros de las JAC se han politizado, lo que dificulta su capacidad para actuar en función del interés general. Además, el desconocimiento del alcance de acción de las JAC y la falta de capacitación y acompañamiento profesional limitan su participación efectiva en la gestión pública, relegándolas a un papel de legitimación de decisiones tomadas por las autoridades municipales.

Finalmente, la investigación de Moreno (2022), aborda el tema del clientelismo político y la autonomía en las Juntas de Acción Comunal en los barrios de Medellín, Colombia, durante el período de 1960 a 1980, este tema es relevante debido a la importancia de comprender las dinámicas políticas locales y su impacto en la gestión comunitaria a través de la historia. Las JAC son actores clave en la vida política y social de los barrios, y su relación con el clientelismo político y la autonomía puede influir significativamente en su capacidad para representar los intereses de la comunidad.

Moreno (2022), examina las experiencias clientelares en los barrios de Medellín durante el período mencionado, destacando la proactividad de los líderes y su desenvolvimiento estratégico en respuesta a las dinámicas políticas locales. A pesar de, la asociación generalizada del clientelismo político con los partidos dominantes, el estudio sugiere que hubo otros actores políticos involucrados en estas dinámicas. La Metodología en este caso, incluye entrevistas y análisis histórico de documentos como técnicas cualitativas. Estas herramientas permiten explorar las percepciones y praxis políticas de los líderes de las JAC y proporcionar una comprensión profunda de cómo el clientelismo político y la búsqueda de autonomía han influido en la gestión de estas organizaciones en los barrios de Medellín.

La investigación de Moreno (2022), destaca la complejidad de las relaciones entre las JAC, el clientelismo político y la autonomía en los barrios de Medellín. Se evidencia la proactividad de los líderes de las JAC y su capacidad para desenvolverse estratégicamente en un entorno político complejo. Además, se sugiere que la autonomía y la autogestión siguen siendo valores importantes para muchas JAC, a pesar de la influencia del clientelismo político. Como

dirección futura de investigación, se podrían explorar más a fondo las estrategias utilizadas por las JAC para mantener su autonomía en contextos de clientelismo político y cómo estas estrategias pueden afectar su capacidad para representar eficazmente los intereses de la comunidad.

Por otra parte, es de resaltar que para la presente investigación entra a jugar un papel importante los Planes de Desarrollo Territorial que se ejecutaron durante los años de 2016 al 2023; para ello iniciamos con el periodo del 2016 al 2019 el PDT que se denominó: “Unidos, un nuevo Tena si es posible” el mismo se enmarcó en la articulación integral para mejorar el bienestar social de las comunidades involucrando a los sectores público y privado; asimismo se pretendía disminuir las brechas, avalando la inclusión y el progreso de la comunidad. En dicho plan se estableció el fortalecimiento de 17 Juntas de Acción Comunal mediante la dotación de implementos para promover la participación ciudadana y brindar asistencia técnica para el desarrollo de proyectos.

El Plan de Desarrollo Territorial de los años 2020 y 2023 se denominó “Tena progresa en las mejores manos”, este se enfocó en la competitividad municipal a través del desarrollo social y el crecimiento económico, es de precisar que en el rango de este periodo se tuvo la emergencia sanitaria del COVID-19, donde desde el gobierno nacional se dio el lineamiento de enfatizar en la reactivación económica a nivel nacional. En lo relacionado con las JAC se implementó el presupuesto participativo para efectuar proyectos de impacto social en mejoramientos, mantenimientos, construcción y/o rehabilitación como placa huellas, obras de arte, entornos deportivos adecuados y salones comunales.

## **Marco Teórico**

Este marco teórico ofrece un enfoque multidisciplinario para comprender la efectividad de las juntas de acción comunal en el contexto de la administración pública municipal de Tena Cundinamarca. Se abordan aspectos relevantes como la gobernanza, la participación ciudadana, la gerencia social que pueden ser elementos que contribuyen a la efectividad. Estos aspectos se combinan para proporcionar una visión completa de la labor de las juntas de acción comunal y su aporte en el desarrollo local y la gobernabilidad municipal, que permite evidenciar la articulación interinstitucional en pro de la satisfacción de las necesidades de la comunidad y como esto influye en la toma de decisiones, en la participación y en la calidad de las obras realizadas con convenios solidarios.

En primer lugar, se definen los conceptos básicos relacionados con la efectividad en la administración pública y el papel de las JAC. Esta sección proporciona el contexto necesario para entender los términos y principios que ayuden a determinar de la efectividad de estas organizaciones comunales. A continuación, se presentan y analizan diversas teorías y modelos que son fundamentales para evaluar la efectividad en el ámbito de la administración pública. Estos incluyen el modelo de las Cinco "E's" de Rainey (2009), las perspectivas sobre gestión pública de Boyne (2003), y los enfoques de Osborne y Gaebler (1992), la gobernanza de Aguilar Villanueva (2004), la gerencia social de Kliksberg (2002), y Barzelay (1998). Cada enfoque ofrece una lente distinta para analizar la efectividad y el desempeño de las JAC.

Seguido de la exposición teórica, se realiza un análisis crítico de cómo estas teorías y modelos se relacionan con la investigación sobre las JAC en Tena. Esta sección destaca las fortalezas y limitaciones de cada enfoque teórico y su aplicabilidad en el contexto específico de

Tena. Finalmente, el marco teórico concluye con una discusión sobre los vacíos en la investigación actual y los problemas identificados, así como una síntesis de las conclusiones derivadas de los modelos teóricos en relación con la efectividad de las JAC.

### ***Marco Conceptual***

Desde los años 60 en Colombia se han realizados estudios sobre las Juntas de Acción Comunal, cuando Orlando Fals Borda (1961) define la acción comunal como un proceso en el que la comunidad controla sus problemas, se organiza para resolverlos y aprovecha sus recursos y potencialidades, para que la acción comunal sea efectiva, se requiere un proceso educativo que fomente la unión, la cooperación y la solidaridad entre los miembros de la comunidad. Es posible superar las diferencias y trabajar juntos por el bien común, y el desarrollo de obras materiales será el resultado de este proceso de desarrollo comunal. En este sentido, es fundamental que la comunidad se sienta empoderada para adoptar nuevas ideas y métodos, a la vez que se mantiene el espíritu de colaboración que caracteriza a las Juntas de Acción Comunal.

Según el Artículo 5 de la Ley 2166 de 2021, una Junta de Acción Comunal (JAC) es definida como "una organización comunitaria de carácter cívico, sin ánimo de lucro, constituida por los habitantes de un área determinada, con el propósito de fomentar la participación y la cooperación para la promoción del desarrollo integral y sostenible de sus territorios" (Ley 2166, 2021). Además, se entiende por organizaciones de base comunitaria, constituidas por ciudadanos residentes en una misma área geográfica, con el objetivo de promover la participación ciudadana y la autogestión en el desarrollo local. Las JAC actúan como entidades de coordinación entre la comunidad y las instituciones públicas, fomentando el desarrollo y la

mejora de la calidad de vida en su ámbito de acción (Ley 2166, 2021).

De acuerdo a la anterior definición también se tiene en cuenta el concepto de convenio solidario que es la figura contractual que en relación entre las JAC y los entes gubernamentales permite la ejecución de contratos, De acuerdo a Colombia Compra Eficiente (2024): *" se entiende por convenio solidario: como la unión de esfuerzos de las entidades públicas y las comunidades, (Organismos de Acción Comunal OAC), de tipo económico y social, para la construcción de obras y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, se aclara que el convenio solidario no tiene procesos con terceros, únicamente entre la entidad pública y el organismo comunal, y este último no puede subcontratar para la ejecución del contrato."*

Por otro lado, la efectividad se refiere al grado en que las organizaciones públicas alcanzan sus objetivos y generan un impacto positivo en la ciudadanía. Según Boyne (2003), "la efectividad en las organizaciones públicas está íntimamente ligada a la implementación de prácticas de gestión modernas y orientadas a resultados" (p. 45). La efectividad en la administración pública es un tema de gran importancia en la gestión gubernamental, ya que se refiere a la capacidad de las instituciones públicas para cumplir con sus objetivos y satisfacer las necesidades de la ciudadanía de manera eficiente y eficaz.

Osborne y Gaebler (1992) señalan que, "la reinención del gobierno implica un cambio hacia un modelo más proactivo y orientado al cliente, que busca constantemente mejorar sus operaciones y resultados" (Osborne & Gaebler, 1992, p. 113). La perspectiva de Peters (2015) "

Examina cómo los cambios en los contextos políticos y económicos afectan la efectividad de la administración pública y sostiene que "la adaptabilidad y la capacidad de respuesta son esenciales para mantener la efectividad en un entorno dinámico y en constante cambio" (p. 78).

El concepto de gobernanza ha evolucionado más allá del simple gobierno estatal. Se refiere a un "modo de interacción entre los actores públicos y privados que trasciende la esfera estrictamente estatal para incorporar a los actores de la sociedad civil y del mercado" (Aguilar, 2004, p. 236). La gobernanza se define como un proceso de acción intencional para definir valores y objetivos de la sociedad, coordinando acciones para lograrlos (Aguilar, 2020). Se divide en gobernanza general y específica, con niveles micro, meso y metagobernanza (Aguilar, 2020). La gobernanza requiere valores institucionales y conocimiento técnico para ser efectiva (Aguilar, 2020).

Existen diferentes tipos de gobernanza, como la gobernanza por gobierno, autogobierno y cogobierno (Aguilar, 2020). **Gobernanza por gobierno:** El gobierno define y ejecuta la dirección de la sociedad cuando la sociedad no tiene la capacidad o la organización para hacerlo por sí misma. **Autogobierno:** La sociedad se gobierna a sí misma, demostrando capacidad, organización y autorregulación para resolver sus necesidades y problemas. **Cogobierno:** Diversos actores sociales tienen la capacidad, recursos e independencia para participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos fundamentales para la sociedad (Aguilar, 2020).

La gobernanza pública se refiere a la acción de gobernar, definiendo valores, prioridades, acciones y recursos para lograr objetivos sociales (Aguilar, 2020). Se analiza la participación de

la sociedad en la definición de la agenda de gobierno, así como las dimensiones de la gobernanza y la necesidad de colaboración entre el gobierno y la sociedad para lograr un buen gobierno.

Por otro lado, Bernardo Kliksberg es reconocido por ser exponente y pionero de la gerencia social en América Latina; sus aportes han sido fundamentales para el desarrollo de esta disciplina, la cual se enfoca en la gestión eficiente y eficaz de las políticas y programas sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas. Kliksberg define la gerencia social como "el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten administrar con eficiencia, eficacia y equidad los recursos y procesos sociales, con el fin de alcanzar objetivos de desarrollo humano y social" (Kliksberg, 1998). Énfasis en la participación ciudadana, Kliksberg resalta la importancia de la participación ciudadana en la gestión social, considerando que la sociedad civil debe ser un actor activo en la definición, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales (Kliksberg, 2001).

Propone una gerencia social enfocada en la equidad y la inclusión, buscando reducir las desigualdades sociales y garantizar el acceso de todos los sectores de la población a los beneficios del desarrollo (Kliksberg, 2002). Además, aboga por una gerencia social descentralizada y participativa, donde las decisiones se tomen a nivel local con la participación de las comunidades (Kliksberg, 2003). Propone un modelo de gerencia social basado en cuatro pilares fundamentales: Eficiencia: Utilizar los recursos de manera óptima para lograr los objetivos establecidos.

**Eficacia:** Alcanzar los resultados deseados de las políticas y programas sociales.

**Equidad:** Garantizar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población, especialmente a los más vulnerables. Adicionalmente, resalta la participación comunitaria como una forma de empoderamiento y se enfatiza en la necesidad de incorporar la participación en la agenda pública e innovar en el diseño de proyectos participativos, así como la importancia de la participación como un derecho fundamental ya que de esta manera se mejoran las condiciones de calidad de vida y en el desarrollo comunitario.

Rincón (2016), citando a Kliksberg (1996) creador en Latinoamérica de la disciplina de la Gerencia Social exponía que: La capitalización en América Latina de las posibilidades existentes en las nuevas direcciones de trabajo en avance a nivel internacional en gestión de programas sociales, requiere como condición necesaria de la preparación orgánica de gerentes sociales. La respuesta a las particularidades de la agenda gerencial que se presenta en este campo tiene que estar a cargo de recursos humanos especialmente calificados para afrontarlas. Cabe preguntarse si la Gerencia Social no es novedosa en su concepción sino en el énfasis latinoamericanista.

En conceptos de participación ciudadana, para Habermas (1981), en su teoría de la "esfera pública", ve la participación ciudadana como un proceso de "deliberación pública". Habermas argumenta que los ciudadanos deben participar en el debate público y deliberar sobre cuestiones de interés común para lograr una democracia auténtica. Según él, la participación debe ser inclusiva y permitir la discusión racional para llegar a consensos.

Nancy Fraser (2008), amplía la visión de la participación ciudadana al introducir el concepto de "justicia discursiva". Ella considera que la participación ciudadana debe ser

evaluada no solo en términos de inclusión, sino también en términos de equidad en el acceso y en la capacidad para influir en el discurso público. Fraser enfatiza la importancia de garantizar que todos los grupos, especialmente los marginados, tengan una voz en el proceso democrático.

Amartya Sen (1999), en su enfoque de "capacidades", define la participación ciudadana en términos de "libertad real para participar". Según Sen, la participación efectiva es una cuestión de tener las capacidades necesarias para involucrarse en el proceso político. Esto incluye no solo el derecho formal a votar, sino también la capacidad real de influir en las decisiones y de participar en la vida cívica.

### ***Teorías y Modelos***

De acuerdo con lo planteado por Aguilar (2021), quien ofrece una visión integral sobre cómo las instituciones formales e informales interactúan en la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos; también se toma como referente al profesor Bernardo Kliksberg quien es pionero en temas relacionados con el desarrollo social, para ello nos acogemos a la gerencia social donde se pretende generar un gobierno transparente con mayor participación ciudadana, así como el Modelo de las Cinco "E's" de Rainey (2009). Este modelo evalúa la efectividad en la administración pública a través de cinco dimensiones clave: economía, eficiencia, eficacia, equidad y ética. Rainey (2009) considera que estas dimensiones "proporcionan una estructura comprensiva para evaluar la actuación de las organizaciones públicas" (p. 217).

Al considerar economía, eficiencia, eficacia, equidad y ética, las organizaciones pueden lograr una evaluación más completa y detallada de su desempeño. Este enfoque integral no solo

ayuda a identificar áreas de mejora, sino que también fomenta una gestión pública más justa, eficiente y orientada a resultados que beneficien a toda la ciudadanía. La gobernanza implica la interacción entre actores públicos y privados en la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos.

La Gerencia Social enfatiza la importancia de la participación ciudadana y la equidad en la gestión de recursos sociales para promover el desarrollo humano. Su enfoque promueve la transparencia y la involucración comunitaria en la implementación de políticas y programas sociales. Teoría de la Gerencia Social de Bernardo Kliksberg: La gerencia social se centra en la gestión eficiente y efectiva de los recursos sociales para promover el desarrollo humano y la equidad. Según Bernardo Kliksberg, la gerencia social implica un enfoque participativo, transparente y orientado al logro de resultados en la implementación de políticas y programas sociales.

Se resalta la participación comunitaria como una forma de empoderamiento y se enfatiza en la necesidad de incorporar la participación en la agenda pública e innovar en el diseño de proyectos participativos, ya que de esta manera se mejoran las condiciones de vida y el desarrollo comunitario. En la actualidad se trabaja sobre el reemplazo de la "democracia pasiva" por una "democracia inteligente. Barzelay (1998), profundiza en la transformación orientada al usuario en la gestión pública y propone fortalecer los canales de comunicación entre los servidores y la ciudadanía, así como fomentar la rendición de cuentas.

De esta manera, los organismos gubernamentales pueden centrarse en las necesidades de los usuarios y tomar decisiones más informadas y efectivas. Es así como, se establece que las organizaciones deben poner al ciudadano en el centro de todo lo que hacen. Esto significa que los ciudadanos no solo deben recibir los servicios, sino que también deben participar en su diseño y mejora. Al involucrar a los ciudadanos, los servicios públicos se vuelven más eficientes y responden mejor a las necesidades de la población.

Por otra parte, tenemos los aportes de Dwight Waldo quien realizó aportes significativos a la administración pública desde el ámbito académico, ya que su enfoque humanista se enfatizó en la importancia de los valores, la ética y las relaciones humanas en las organizaciones gubernamentales; por su parte Waldo promueve la cultura administrativa generando una intersección entre las humanidades y las ciencias sociales lo que ha permitido un notable desarrollo. Sin embargo, la dinámica y complejidad de las organizaciones modernas exigen una aproximación cada vez más interdisciplinaria y profunda a este campo.

De acuerdo con Rincón J.(1996), existe un enfoque alternativo de hondo calado teórico que abre nuevas posibilidades de definición del objeto de la administración pública; la teoría central de la administración pública aunque debe estar ceñida a fines políticos no necesariamente debe circunscribirse al Estado, sino más bien a lo público en general inclusive por fuera del Estado; porque indiscutiblemente en sentido estricto, como Estado burgués, ha sido una forma histórica de organización de la sociedad propia del capitalismo para su perpetuación y desarrollo, sin embargo, siempre han existido y existirán tanto relaciones de poder en todas sus manifestaciones y alguna forma de administración de lo público.

### ***Análisis Crítico y Relación con la Investigación***

El análisis de la efectividad de las Juntas de Acción Comunal en Tena, desde diversas perspectivas teóricas, permite una comprensión integral de su desempeño. Proporcionan marcos valiosos para evaluar distintos aspectos del rendimiento de las JAC, mientras que la teoría de la gobernanza de Aguilar y la gerencia social de Kliksberg destacan la importancia de la participación ciudadana y la equidad.

Además, la Nueva Gestión Pública de Barzelay y la orientación de Rincón Pachón subrayan la necesidad de transformar la gestión pública hacia un modelo más participativo y centrado en el ciudadano, lo cual es esencial para mejorar la efectividad de las JAC. Se resalta la necesidad de una profunda transformación de la burocracia tradicional hacia un modelo orientado al ciudadano y a los resultados. Esta transformación implica la especialización del servicio público, la construcción de una estructura organizacional clara y flexible, el fortalecimiento del marco legal, la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La gobernanza se refiere al conjunto de procesos, instituciones y estructuras a través de los cuales se ejerce la autoridad y se gestionan los asuntos públicos en una sociedad. Según Aguilar, la gobernanza se caracteriza por la participación de diversos actores en la toma de decisiones, y resolver problemas políticos, económicos y sociales, con la intención de generar un gobierno democrático que involucre a la sociedad.

En el contexto de las JAC, la teoría de la gobernanza proporciona un marco referencial para entender cómo estas organizaciones interactúan con la administración pública municipal y otros actores en la gestión de los asuntos locales. Las contribuciones de Aguilar sobre gobernanza y participación ciudadana en América Latina destacan la importancia de entender la gobernanza como un proceso multidimensional que va más allá del poder estatal.

En el contexto de las JAC, la teoría de la gerencia social ofrece herramientas y principios para evaluar la efectividad de su gestión en términos de impacto social, eficiencia en el uso de recursos y participación comunitaria. La participación ha mejorado la utilización de recursos limitados, incrementado el acceso a agua potable, mejorado el alcantarillado, pavimentado vías terciarias y mejorado escuelas, entre otros. Además, ha aumentado la confianza, la capacidad de asociatividad y la conciencia cívica de la sociedad. Una mayor participación puede generar ambientes virtuosos, con políticas públicas más sensibles, mayor inversión social y reducción de la corrupción, lo que también implicaría más oportunidades para los más pobres en términos de participación y mejora de condiciones.

Los aportes de Bernardo Kliksberg han sido relevantes para las JAC al proponer la asociatividad como la fuerza motora del desarrollo, buscando generar confianza entre los miembros de la sociedad para fomentar una mayor participación ciudadana. Kliksberg también destaca la importancia de involucrar a los jóvenes, aumentando su interés en formar parte de las organizaciones comunitarias.

### *Vacíos en la investigación y problemas identificados*

A pesar de la riqueza teórica que ofrece una comprensión holística de la efectividad de las JAC, persisten vacíos en la investigación. Específicamente, falta una integración empírica de cómo estos modelos teóricos se aplican en el contexto local de Tena. Además, existe una carencia de estudios longitudinales que evalúen el impacto tangible de las JAC en el desarrollo comunitario a lo largo del tiempo. Otro problema es la variabilidad en la implementación de prácticas de gestión entre diferentes JAC, lo que dificulta la comparación de su efectividad.

La efectividad de las JAC en Tena se beneficia de un enfoque teórico integral que combina la participación ciudadana, la gerencia social y la gobernanza. Sin embargo, se requiere una mayor investigación empírica y una mejor capacitación y recursos para superar los desafíos actuales y mejorar la capacidad de estas organizaciones para satisfacer las necesidades comunitarias y fortalecer el desarrollo local. La aplicación práctica de estos enfoques teóricos y la atención a los vacíos identificados serán cruciales para optimizar la gestión de las JAC y su impacto en la comunidad.

La combinación de conceptos sobre gobernanza, participación ciudadana y gerencia social ayuda a comprender cómo estas organizaciones contribuyen al desarrollo local y a la gobernabilidad municipal. Las JAC, según la Ley 2166 de 2021 y los estudios históricos, son esenciales para fomentar la cooperación comunitaria y promover el desarrollo sostenible a nivel local. Estos conceptos se refuerzan con teorías como el modelo de las Cinco "E's" de Rainey, que evalúa la efectividad en términos de economía, eficiencia, eficacia, equidad y ética.

### Capítulo III: Estrategia Metodológica

#### Recolección de Información

Para la investigación se aplica la metodología denominada pragmatismo sociológico que corresponde a una corriente de pensamiento que busca la transformación social a través de la adaptación según las circunstancias o escenarios efectuados; adicionalmente, ofrece una alternativa metodológica para la investigación comunal; este marco integra elementos tanto cualitativos como cuantitativos, buscando comprender la realidad social desde una perspectiva holística y comprometida con la labor de las Juntas de Acción Comunal.

Para ello nos ceñimos a lo propuesto Rincón (2016), quien establece lineamientos básicos para una investigación cualitativa clara y precisa; donde se estructura un modelo de análisis de información y con esto se da inicio con las etapas de la investigación; iniciando con la construcción de la pregunta inicial que nos permite avanzar a la etapa de exploración bibliográfica, derivado de ello se realiza la construcción del problema que da lineamientos para realizar la estructuración del modelo de análisis; por último se tiene la recolección y análisis de información para culminar con las conclusiones y recomendaciones.

Posteriormente propone realiza un enfoque cualitativo el cual permite una comprensión profunda de las dinámicas comunitarias, las percepciones y experiencias de los miembros de las juntas de acción comunal, los servidores públicos y la ciudadanía en general; asimismo se analiza los contextos socioculturales y políticos en los que operan estas organizaciones. A través del análisis de expedientes documentales, se pueden capturar narrativas y testimonios

significativos que enriquecen la comprensión de los desafíos y logros de las JAC en Tena y como estas han participado mediante la suscripción de los Convenios Solidarios en pro del bienestar comunitario.

Para ello, Rincón (2016) indica que las etapas adecuadas para un análisis cualitativo corresponden a la preparación de datos mediante la recolección de estos, posteriormente se realiza un análisis inicial que da pie para complementar el análisis principal y por último se desarrolla los resultados.

Por otro lado, el enfoque cuantitativo proporciona datos objetivos y estadísticas que complementan la investigación cualitativa; las mismas se desarrollan mediante encuestas y análisis de datos demográficos y socioeconómicos, se pueden identificar tendencias, patrones y correlaciones entre variables relevantes para el funcionamiento y la efectividad de las JAC. Estos datos cuantitativos ofrecen una visión más extensa y robusta de las características de las JAC en Tena, permitiendo comparaciones con otras regiones y la evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos desarrollados por los organismos comunales. De conformidad con lo descrito anteriormente, se pretende efectuar las siguientes acciones en el enfoque del marco metodológico: La combinación de métodos permitirá la triangulación de datos, lo que fortalecerá la confiabilidad y validez de los resultados. La convergencia de información de diferentes fuentes (encuestas, entrevistas a profundidad y análisis documentales) permitirá contrastar y corroborar hallazgos, ofreciendo una visión más robusta y precisa del objeto de estudio.

Variable Dependiente:

- Efectividad de las Juntas de Acción Comunal (JAC): Esta variable se refiere a la medida de desempeño y resultados alcanzados por las JAC en términos de sus competencias administrativas y su contribución al desarrollo comunitario.

Variabes Independientes:

- Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones: Se refiere al nivel y calidad de la involucración de los ciudadanos en las decisiones administrativas dentro de las JAC.
- Prácticas de Gobernanza: Se refiere a los métodos y enfoques utilizados por las JAC para dirigir y gestionar las operaciones comunitarias.
- Gerencia Social: Este término se refiere a cómo las JAC gestionan y administran los recursos sociales y humanos para el desarrollo local.
- Ejecución de Recursos mediante Convenios Solidarios: Este factor mide cómo las JAC utilizan los recursos a través de convenios con entidades gubernamentales y cómo esto influye en su eficiencia y efectividad.

***Muestra***

Se utiliza una técnica de muestreo aleatorio simple dentro de varios grupos estratificados por edad, género y región para garantizar que la muestra sea representativa de la diversidad de la población de Tena. Con esta muestra diseñada adecuadamente, se pueden obtener datos significativos y robustos que no sólo describen la percepción general de la comunidad de Tena

respecto a las JAC y la administración pública, sino también proporcionan insights específicos sobre la operativa y efectividad de las JAC en la administración pública municipal.

La población de Tena, Cundinamarca, es de 11,583 habitantes en 2024 de acuerdo con los datos del Departamento Nacional de Planeación – DNP, a partir de registros administrativos de TerriData. La muestra de ciudadanos encuestados para este estudio es de 120 personas, lo que equivale aproximadamente al 1% de la población total.

**Tabla 2**

*Calculo Muestra Grupo Encuesta.*

No.	CATEGORIA	UNIVERSO	MUESTRA	PORCENTAJE
				REPRESANTIVO
1	Ciudadanos	11.583	130	1,12%
2	Servidores Públicos	48	47	97,91%
2.1	<i>Concejales</i>	18	10	55,55%
2.2	<i>Alcaldes</i>	6	9	150%
	<i>Empleados de la</i>			
2.3	<i>Alcaldía</i>	24	28	116,66%
3.	Miembros de JAC	4.400	31	0,70%

## **Procesamiento de Información**

### ***Recolección de información de los convenios solidarios***

En primer lugar, se realiza un exhaustivo análisis de los procesos contractuales registrados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), abarcando el periodo comprendido entre 2016 y 2023. Se prioriza el estudio de los contratos celebrados con el Ministerio del Interior, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Municipal de Tena, Cundinamarca, se

revisa los dos últimos planes de desarrollo municipal, como también otros documentos institucionales, como los presupuestos anuales del municipio en el periodo objeto de estudio.

### ***Encuestas***

El primer instrumento metodológico es una encuesta que se dividió en información general para todos los grupos de interés, incluyendo datos como educación, edad, experiencia laboral en los sectores público y privado, y afiliación a la Junta de Acción Comunal. Además, se incluyó preguntas centradas en la participación ciudadana y se adopta una perspectiva crítica sobre el control político y social en diferentes escenarios de participación ciudadana. Estas preguntas se alineadas con los objetivos de la investigación y busca obtener resultados en relación con los diversos enfoques de la Junta de Acción Comunal, ya sea en los ámbitos administrativo, político, sociales, financiero, entre otros.

En el grupo de preguntas, se analiza también la perspectiva de los convenios solidarios realizados por las juntas de acción comunal con el municipio, la Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio del Interior. Igualmente, se aborda los cambios necesarios para fomentar la participación ciudadana en el marco de la gobernanza de los municipios de sexta categoría. Se utilizan preguntas abiertas y cerradas, utilizando la escala de Likert para medir la satisfacción y preguntas de tipo ordinal para evaluar diferentes aspectos relacionados con la efectividad de la Junta de Acción Comunal.

Fowler (2014), subraya la importancia de un diseño de encuesta claro y bien estructurado. Al investigar sobre las juntas de acción comunal, es crucial formular preguntas que aborden temas específicos como la participación comunitaria, la eficacia de las juntas de acción comunal

y los desafíos que enfrentan. El diseño realizado se enfoca en tres grupos poblacionales de interés, como lo son los ciudadanos, los miembros de las JAC y los servidores públicos, esto en el marco de los convenios solidarios realizados por estos organismos comunales, en los tres niveles, es decir Ministerio del Interior, Gobernación de Cundinamarca mediante el Instituto Departamental de Juntas de Acción Comunal -IDACO, y el Municipio de Tena Cundinamarca.

Para iniciar el diseño del cuestionario, se realiza una pre-encuesta que consta de 50 a 61 preguntas, divididas en sesiones específicas para los diferentes grupos de interés, incluyendo miembros de la Junta de Acción Comunal, servidores públicos y ciudadanía en general. Posteriormente, se aplica a un grupo de 21 encuestados con la finalidad de medir su efectividad y obtener recomendaciones concretas que nos permitan enfocarla de acuerdo con los objetivos específicos. Estas recomendaciones se utilizan para realizar ajustes en la encuesta definitiva.

Después de aplicar la pre-encuesta se logra realizar la encuesta definitiva, en donde se retroalimenta con lo siguiente, se pudo evidenciar que algunas preguntas no abarcaban de manera concreta los objetivos establecidos en la investigación de este modo se logra replantear y enfocar de manera asertiva la encuesta de conformidad con cada uno de los grupos de valor trabajados; adicionalmente, se evidencia que algunas preguntas si apuntan al análisis de la investigación por lo cual se mantienen.

La encuesta definitiva se elaboró teniendo en cuenta las recomendaciones principales de los pre-encuestados; estas recomendaciones indicaron qué aspectos debían mejorarse en la encuesta y qué preguntas debían agregarse o suprimirse. En particular, se convirtieron en nuevas

preguntas aquellas respuestas abiertas que daban respuestas homogéneas y se eliminaron preguntas que no aportaban a los objetivos de la investigación.

Los miembros de las Juntas de Acción Comunal se definen, según el Ministerio de Interior (2024), como miembros comunales ciudadanos de la Junta de Acción Comunal, incluyendo residentes fundadores y aquellos que se afilien después, inscritos en los libros de afiliados. Para este estudio, se considera el número de afiliados por Junta de Acción Comunal. En promedio, son 200 personas por cada una de las 22 Juntas de Acción Comunal, con unos 4.400 comunales. Según el DAFP (2024); el servidor público es una persona que trabaja al servicio del Estado, designada por una autoridad competente.

### ***Entrevistas a Profundidad y focus group***

Haciendo uso de las herramientas cualitativas, las entrevistas a profundidad nos permiten recopilar información que se puede analizar mediante los comportamientos y actitudes de los entrevistados. Es importante destacar que este tipo de entrevistas se caracteriza por su estructura flexible, lo cual permite adaptarse a las necesidades específicas del investigador.

De esta manera, se realizó el diseño de la entrevista donde se hizo participe a un directivo de la Gobernación de Cundinamarca, un representante a la Cámara por Cundinamarca y un presidente de la Junta de Acción Comunal. Esto nos permite tener una visión desde varios ángulos sobre la gestión de las Juntas de Acción Comunal, donde se generan espacios para que desde la administración pública se cuenten con criterios que ayuden al ejercicio de la buena gestión de las JAC.

El focus group se hizo con un panel de experto, que manejan el tema de las juntas de acción comunal desde diferentes enfoques y experiencias, con un total de cuatro (4) participantes. Un (1) exalcalde municipal de Tena Cundinamarca, un (1) exconcejal y líder comunal, un (1) académico profesor de planta de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP y el presidente de la Federación de Acción Comunal de Cundinamarca. Un moderador que fue el director de tesis de este trabajo de grado y dos (2) observadores miembro del trabajo de grado de la investigación. Este ejercicio enriqueció los resultados de las otras herramientas implementadas en la investigación, como las entrevistas, trabajo de campo y análisis documental.

### ***Visita de campo***

Durante las visitas de campo, se consiguió información detallada que incluye registros fotográficos, mediciones precisas y la geolocalización de cada obra mediante coordenadas. Esta metodología permite obtener una visión integral y actualizada del estado de las obras conveniadas, así como identificar posibles discrepancias entre la ejecución real y los términos establecidos en los contratos.

## Capítulo IV: Resultados

Teniendo en cuenta que los resultados parten de la búsqueda de diversas variables, este estudio se enfoca en la efectividad de las Juntas de Acción Comunal. Para ello, se consideran variables independientes como la participación ciudadana en la toma de decisiones, las prácticas de gobernanza, la gerencia social y la ejecución de recursos mediante convenios solidarios, se ha realizado un análisis cualitativo y cuantitativo. Primero los resultados del análisis documental, tomando en cuenta los presupuestos municipales de los años estudiados, considerando lo indicado en los planes de desarrollo territorial respecto a la participación ciudadana, JAC y convenios solidarios, con una revisión documental de los contratos en SECOP y otros documentos institucionales.

Segundo, los resultados de las salidas de campo para ver los resultados de contrastación empírica de las visitas programas e inventarios de obras ejecutadas mediante convenios solidarios, evaluando el estado de las obras y la intervención de la población. Tercero, se realizaron encuestas a 208 personas del municipio para ver los resultados según las variables independientes, y cuarto se analizaron entrevistas para obtener una percepción de la efectividad de las JAC, cruzando información de las respuestas obtenidas. Finalmente, se realiza una integración y análisis global de todos los resultados obtenidos.

### ***Resultados de los Documentos, Planes de Desarrollo, Secop, Presupuestos, Acuerdo Municipal***

Es de precisar que la finalidad de los Convenios Solidarios se encuentra enmarcada en efectuar la contratación directa entre las entidades públicas y los Organismos de Acción

Comunal; es de resaltar que dichos convenios están determinados por la mínima cuantía y la JAC debe cumplir con los requisitos mínimos establecidos por Colombia Compra Eficiente para llevar a cabo dicha relación contractual. Derivado de la investigación se efectuó la revisión documental de los Convenios Solidarios suscritos con las Juntas de Acción Comunal del municipio de Tena con la Alcaldía Municipal, el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca y el Ministerio del Interior; para ello se encontró la suscripción de 58 convenios con estas entidades para el periodo del 2016 al 2023.

El Plan de Desarrollo “*unidos, un nueva Tena si es posible*” 2016 -2019 tuvo un eje estratégico para fomentar una mayor participación ciudadana en el desarrollo político del municipio mediante una adecuada dotación de recursos a las juntas de acción comunal. Con un presupuesto total de \$11.220.000 el cual se distribuyó en cuatro años, la meta era incrementar la participación comunitaria en un 23%. Esta cantidad se divide equitativamente en dotaciones anuales para asegurar que las 17 juntas de acción comunal reciban los implementos necesarios, comenzando con una inversión de \$660.000 por junta anualmente. Dejando como resultado la creación de 3 nuevas juntas de acción comunal y una gran gestión con la Gobernación de Cundinamarca, pero cabe aclarar que el municipio no hizo convenios directamente, pero si fortaleció las JAC con los requisitos de las convocatorias del IDACO y Ministerio del Interior con se puede evidenciar en la tabla 3.

Para el PDT 2016-2019 se estableció el fortalecimiento de 17 Juntas de Acción Comunal a través de dotaciones. Por otra parte, se puede destacar que la mayoría de los Convenios suscritos se realizaron con el IDACO como estrategia se estableció la dotación de implementos

comunales con el propósito de robustecer las capacidades institucionales de dichas organizaciones con la comunidad.

El Plan de Desarrollo "Tena Progresando en las Mejores Manos" para el período 2020-2023 estableció un conjunto de metas y objetivos que reflejan el compromiso de la administración municipal con el mejoramiento de la infraestructura vial y la promoción de la participación ciudadana, especialmente a través de las Juntas de Acción Comunal. De las 228 metas establecidas, 9 aproximadamente correspondiente al 3.95%, están directamente relacionadas con las JAC y la participación ciudadana.

En términos de infraestructura vial, las metas incluyen la realización de obras de mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, implementación de estudios y diseños para nuevas construcciones, cofinanciación de mejoramientos de vías de segundo y tercer orden, y mantenimiento de puentes vehiculares y espacios públicos para mejorar la movilidad peatonal, así como el mantenimiento de vías rurales. Estas metas están detalladamente documentadas, con indicadores claros de metros lineales o números específicos, y la Secretaría de Planeación e Infraestructura es la entidad responsable de su cumplimiento.

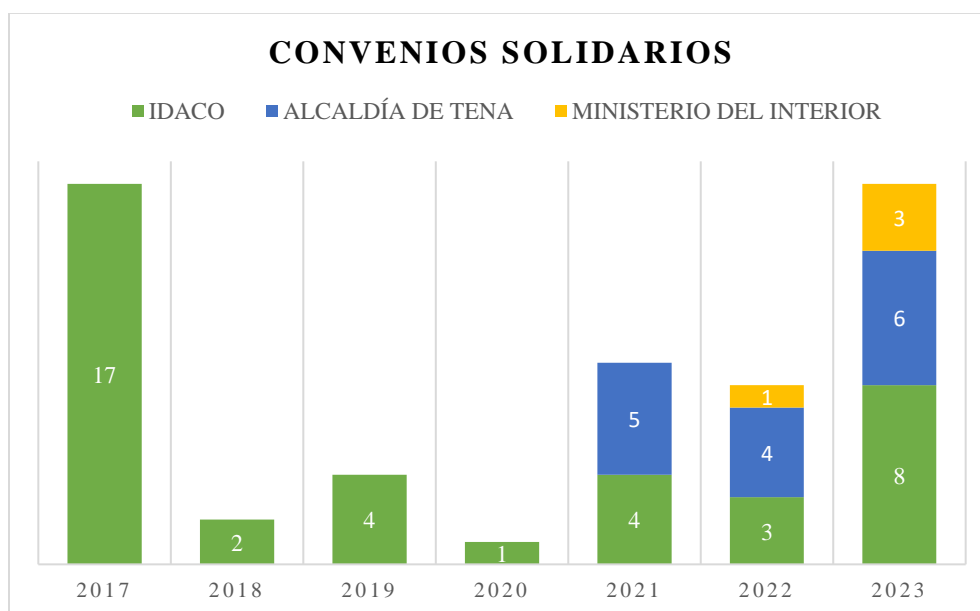
Por otro lado, el Subprograma 1: Planeación implementará el presupuesto participativo junto con las JAC. La financiación de todas estas acciones estuvo distribuida entre recursos propios del municipio, Sistema General de Participaciones (SGP), y cofinanciaciones. Para lograr los objetivos planteados, de 4 convenios solidarios programados para el cuatrenio, se realizaron 15

convenios solidarios entre la Alcaldía de Tena Cundinamarca y las JAC del municipio, teniendo un superávit de es el 375% de ejecución como lo pueden ver en la Tabla 5.

Asimismo, para la vigencia 2016 no se tiene información, para el 2017 se suscribieron diecisiete (17) convenios, en el 2018 dos (2) convenios, en el 2019 cuatro (4) convenios, en el 2020 un (1) convenio, para el 2021 nueve (9) convenios, para el 2022 ocho (8) convenios y para el 2023 diecisiete (17) convenios; de esta manera se determina una mayor articulación con las JAC para los años 2017 y 2023 debido a que la vinculación de las organizaciones comunitarias fueron más visibles en cuanto a sus necesidades y de esta manera se realizó dicha materialización; es importante resaltar el accionar de los Planes de Desarrollo Territorial con la ejecución de los Convenios Solidarios, debido a que esta es la línea base para la ejecución de la Política Pública, en las siguientes tablas se ve la relación de convenios solidarios.

## Figura 1

### *Convenios Solidarios*



*Nota:* El gráfico representa los Convenios Solidarios que se ejecutaron durante el periodo 2016 al 2023 por cada una de las entidades competentes para dicho fin.

Asimismo, se resalta que una de las obras con mayor afluencia dentro de las Juntas de Acción Comunal corresponde a la infraestructura vial terciaria, ya que, la misma permite el acceso a las veredas, mejora el tránsito de la población y de esta manera se promueve un mayor ingreso del turismo al municipio, generando de manera directa mayores ingresos para este. A continuación, se presenta el detalle de tipo de obra que se han ejecutado en el periodo analizado:

**Tabla 3**

*Tipo de Obras Ejecutadas*

<b>AÑO</b>	<b>TIPO DE OBRA</b>	<b>CANTIDAD</b>
2017	Dotación de implementos comunales.	17
2018	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	2
2019	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	3
2019	Mejoramiento de Escenarios Deportivos.	1
2020	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	1
2021	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	8
2021	Mejoramiento de Escenarios Deportivos.	1
2022	Estabilización de taludes de gestión de riesgo.	3
2022	Mejoramiento de Escenarios Deportivos.	3
2022	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	2
2023	Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	13
2023	Construcción y/o Mejoramiento de salones comunales.	2
2023	Mejoramiento de Escenarios Deportivos.	1
2023	Mejoramiento y embellecimiento.	1

En el contexto de la administración pública, la relación entre los convenios solidarios y los estados financieros de un municipio desempeña un papel crucial en la sostenibilidad y transparencia de las finanzas locales. Los convenios solidarios son acuerdos estratégicos entre el municipio y otras entidades públicas y están diseñados para fomentar la cooperación y optimizar el uso de recursos para proyectos comunitarios junto con las Juntas de Acción Comunal. Estos acuerdos pueden involucrar financiamiento compartido, aportes en especie o servicios colaborativos destinados a mejorar la infraestructura, la educación, la salud y otros sectores esenciales para el bienestar de la población.

En el marco de la ejecución de los 58 Convenios Solidarios desarrollados en el municipio, se realizó la revisión documental de los estados financieros del Municipio de Tena, a continuación, mediante la tabla No. 7 se presenta dicha información:

**Tabla 4***Balances Financieros*

ITEMS	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>21,549,187,309</b>	<b>15,304,583,470</b>	<b>20,373,400,344</b>	<b>12,766,748,038</b>	<b>13,306,592,594</b>	<b>11,700,325,116</b>	<b>11,079,959,489</b>	<b>12,120,305,375</b>
<b>INGRESOS FISCALES</b>	<b>4,414,604,095</b>	<b>3,877,871,317</b>	<b>3,346,152,531</b>	<b>2,741,247,197</b>	<b>3,081,131,722</b>	<b>2,628,218,309</b>	<b>2,378,367,575</b>	<b>2,736,289,355</b>
TRIBUTARIOS	3,293,324,731	2,961,662,256	2,786,451,552	2,467,011,875	2,147,232,150	2,036,683,962	2,012,513,904	1,943,430,946
NO TRIBUTARIOS	1,357,758,020	1,144,221,955	753,836,833	533,956,863	1,163,648,734	763,042,364	583,117,526	967,619,683
DESCUENTOS	(236,478,656)	(228,012,894)	(194,135,854)	(259,721,541)	(229,749,162)	(171,508,017)	(217,263,855)	(174,761,274.00)
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>12,447,035,415</b>	<b>11,275,984,292</b>	<b>15,105,182,635</b>	<b>9,939,914,368</b>	<b>9,864,667,936</b>	<b>8,840,064,388</b>	<b>8,296,408,740</b>	<b>8,219,020,957</b>
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION	5,649,807,016	5,048,037,758	4,995,807,019	4,821,017,316	4,632,507,083	4,118,465,909	4,101,977,451	3,750,463,571
SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	1,401,425,259	353,337,823	538,694,613	373,941,162	594,114,580	825,711,140	518,798,438	383,548,677
SISTEMA GRAL SEGURIDAD EN SALUD	2,402,733,804	2,549,038,562	2,294,528,736	2,336,730,263	1,944,325,716	1,564,421,439	1,764,432,092	1,572,468,478
OTRAS TRANSFERENCIAS	2,993,069,336	3,325,570,147	7,276,152,266	2,408,225,626	2,693,720,557	2,331,465,900	1,911,200,759	2,512,540,229
<b>OTROS INGRESOS</b>	<b>4,687,547,797</b>	<b>150,727,860</b>	<b>1,922,065,178</b>	<b>85,586,472</b>	<b>360,792,935</b>	<b>232,042,419</b>	<b>405,183,174</b>	<b>1,155,437,766</b>
FINANCIEROS	1,609,124,095	125,383,096	381,236,113	76,572,893	79,286,546	101,846,030	186,127,281	860,409,582
OTROS INGRESOS ORDINARIOS	3,078,423,702	25,344,764.18	1,540,829,065	9,013,578	281,506,389	130,196,389	52,955	59,606,312
AJUSTE PERIODO ANTERIOR	0	0	0	0	0	0	166,100,215	235,422,000
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>16,910,556,545</b>	<b>19,622,726,546</b>	<b>14,857,967,338</b>	<b>10,591,262,954</b>	<b>14,065,427,575</b>	<b>14,248,447,758</b>	<b>10,945,020,376</b>	<b>13,339,814,168</b>
ADMINISTRACION	2,331,305,944	2,100,070,832	1,969,556,965	1,651,160,125	1,774,901,613	1,625,958,851	1,636,633,885	1,709,163,884
DETERIORO DEPRECIAC. AMORTIZ.Y PROVISIONES	300,655,436	289,972,357	537,485,177	625,386,710	0	346,687,527	0	0
GASTO PUBLICO SOCIAL	14,002,040,002	15,643,178,245	11,625,277,427	8,204,001,234	12,077,759,072	12,210,410,918	9,106,520,103	11,396,710,604
OTROS GASTOS	276,555,162	1,589,505,111	725,647,769	110,714,884	212,766,889	65,390,462	201,866,388	233,939,679

ITEMS	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
EXCEDENTE(DEFICIT)DEL EJERCICIO	4,638,630,763	(4,318,143,075)	5,515,433,006	2,175,485,084	(758,834,980)	(2,548,122,642)	134,939,113	(1,219,508,792)

Según las cifras de los balances financieros, se puede observar una clara separación por periodos de gobierno. En el primer periodo (2016-2019), los recursos obtenidos frente a los ejecutados mostraron déficits en 3 de los 4 años. En contraste, durante el segundo mandato, solo se presentó déficit en un año (2022). Esto demuestra una optimización y adecuada destinación de los recursos asignados y recaudados por el municipio en su ejercicio fiscal, financiero y presupuestal.

En cuanto a las transferencias al municipio bajo el Sistema General de Participación, el Sistema General de Regalías y el Sistema General de Seguridad en Salud durante el primer mandato (2016-2019), se evidenció una ejecución de recursos mayor a los asignados. Esto indica una falta de planeación y seguimiento en la gestión de estos recursos. Cabe destacar que, en ese periodo no se desarrollaron Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal del municipio con la Alcaldía Municipal de Tena. No obstante, el Plan de Desarrollo Territorial incluyó un fortalecimiento institucional a las JAC las cuales se materializaron a través de 23 Convenios Solidarios articulados con el IDACO, enfocados en dotaciones.

En el segundo mandato (2020-2023), se observa una gestión financiera más alineada con las transferencias asignadas. Además, se ha fortalecido la colaboración con las Juntas de Acción Comunal mediante los Convenios Solidarios. En total, se suscribieron 35

convenios, de los cuales 15 fueron gestionados por la Alcaldía Municipal de Tena. Estos convenios se enmarcaron en un desarrollo comunitario más integral, enfocándose en la mejora de infraestructuras como placas huellas, embellecimiento de espacios comunales, mejoramiento de instalaciones deportivas y estabilización de taludes para la gestión de riesgos, entre otros.

Para concluir, el análisis de los balances financieros y la gestión de convenios solidarios en el municipio revela importantes diferencias entre los dos periodos de gobierno evaluados. En el primer mandato (2016-2019), se evidenció una deficiencia en la gestión financiera, con déficits en tres de los cuatro años, y una ejecución de recursos superior a los asignados por transferencias, esta situación refleja una falta de planeación y control en la administración de los recursos. Además, la ausencia de Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal y la Alcaldía Municipal de Tena durante este periodo sugiere una oportunidad perdida para fortalecer el desarrollo comunitario.

En el segundo mandato (2020-2023) muestra una notable mejora en la gestión financiera, con déficit solo en un año y una alineación más precisa con las transferencias asignadas. La implementación de 35 Convenios Solidarios, incluyendo 15 gestionados directamente por la Alcaldía Municipal de Tena, resalta un enfoque más estratégico y colaborativo en el desarrollo comunitario. Estos convenios han permitido avances significativos en áreas como la infraestructura vial, la mejora de espacios públicos y la gestión de riesgos, evidenciando una gestión más efectiva y orientada a resultados.

Es así como, la evolución en la gestión financiera y la implementación de convenios solidarios entre los dos mandatos refleja un progreso en la administración municipal. El segundo mandato ha mostrado una capacidad mejorada para planificar y ejecutar obteniendo como resultados la optimización de recursos y un desarrollo comunitario más integral. Estos hallazgos subrayan la importancia de una gestión financiera rigurosa y de la colaboración efectiva con las entidades locales para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

### ***Trabajo de Campo***

Durante las visitas de campo, se consiguió información detallada que incluye registros fotográficos, mediciones precisas y la geolocalización de cada obra mediante coordenadas. Esta metodología permitió obtener una visión integral y actualizada del estado de las obras conveniadas, así como identificar posibles discrepancias entre la ejecución real y los términos establecidos en los contratos.

Entre 2016 y 2023, el municipio de Tena, Cundinamarca, ha visto significativos avances en su infraestructura gracias al esfuerzo conjunto de diversas Juntas de Acción Comunal (JAC). Con el apoyo de entidades como el Instituto de Desarrollo de Cundinamarca (IDACO), el Ministerio del Interior, la Corporación Autónoma Regional (CAR) y el propio municipio, se han llevado a cabo múltiples obras que han mejorado la calidad de vida de sus habitantes. A continuación, en la tabla JAC obras y presupuesto, se muestra un resumen de los datos generales de las 52 obras visitadas en el trabajo de campo:

**Tabla 5***JAC\_Obras y presupuesto*

<b>JAC</b>	<b>Total de recursos</b>	<b>Número de obras</b>
Inspección de la Gran Vía.	\$ 60.000.000	2
Vereda El Rosario sector La Pala.	\$ 10.000.000	1
Barrio Santander.	\$ 58.320.781	2
Inspección de la Gran Vía.	\$ 36.000.000	2
Laguneta.	\$ 20.000.000	1
Urbana de Tena Centro.	\$ 342.581.798	6
Urbanización Sueños del Castillo.	\$ 63.363.013	2
Vereda Betulia.	\$ 138.384.508	5
Vereda Catalamonte Sector La Laguna.	\$ 3.000.000	1
Vereda Catalamonte.	\$ 28.000.000	2
Vereda Cativa.	\$ 3.000.000	1
Vereda El Helechal.	\$ 30.000.000	1
Vereda El Rosario sector La Pala.	\$ 38.000.000	2
Vereda El Rosario sector los Alpes.	\$ 63.000.000	3
Vereda el Rosario.	\$ 61.000.000	4
Vereda Escalante.	\$ 74.000.000	4
Vereda Guasimal.	\$ 189.989.845	7
Vereda La Honda.	\$ 73.000.000	3
Vereda Peña Negra.	\$ 68.500.000	3
<b>Total general</b>	<b>\$ 1.360.139.945</b>	<b>52</b>

En tabla No.5 se evidencia que la JAC Guasimal, Vereda Betulia y Tena centro han logrado ejecutar un mayor número de obras en el periodo 2016 – 2023. A si mismo que el presupuesto ejecutado ha sido de \$1.360.139.945, la junta que ejecutó más recursos fue la de Tena centro con \$ 342.581.798.

Ahora bien, cabe especificar la entidad que ejecutó las obras, el estado y los recursos utilizados para evidenciar calidad de las obras ejecutadas, así como constatar la incidencia de las organizaciones públicas en las obras ejecutadas por las JAC. Por lo que, las siguientes tablas relacionan el gasto presupuestal con el estado verificado en el trabajo de campo, teniendo en cuenta la entidad que gestionó la obra juntamente con las JAC.

## Figura 2

*Convenios Solidarios realizados por Alcaldía de Tena Cundinamarca*



*Nota:* El gráfico representa la relación entre el estado de las obras desarrolladas en el marco de los Convenios Solidarios con la Alcaldía Municipal de Tena y el presupuesto de cada uno de ellos.

Respecto a la información recolectada se evidencia que la mayoría de los convenios que realizaron conjuntamente con la Alcaldía, se centraron en el mejoramiento y/o mantenimiento de

vías terciarias. A pesar de ello, al realizar la verificación de campo de la obra se evidenció que ya se encuentra con deterioros a pesar de que los convenios no llevan más de siete años de haber sido ejecutados.

**Tabla 6**

*Obras realizadas por Alcaldía de Tena Cundinamarca y CAR*

<b>Tipo de Obra</b>	<b>Estado</b>	<b>Presupuesto</b>
Estabilización de taludes de gestión de riesgo.	Se encuentra en buen estado, ya que el filtro funciona cuando llueve y no hay más derrumbe.	\$ 8.000.000
<b>Total</b>		\$ 8.000.000

En este caso cabe resaltar que es el único convenio que se ha realizado en cuanto a la gestión del riesgo y es el que ha tenido menos inversión, pero ha contribuido a la comunidad dado que el municipio cuenta con una falla geológica grave y esta obra es la primera que se ha realizado para contrarrestar los efectos a largo plazo, lo que ha disminuido los derrumbes en carretera.

**Tabla 7**

*Obras realizadas por Alcaldía de Tena Cundinamarca y ICCU*

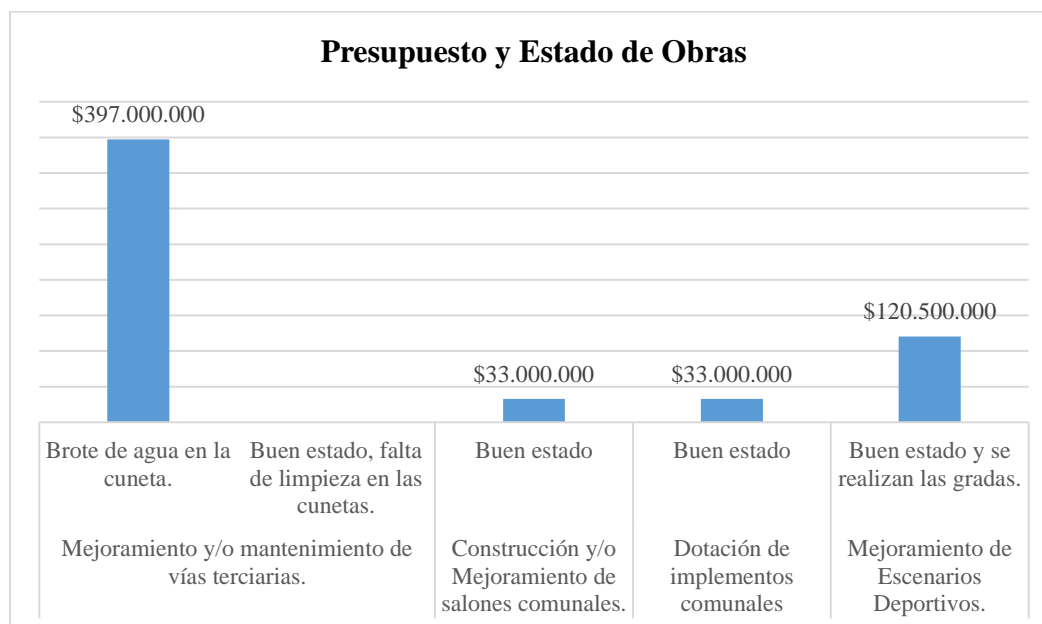
<b>Tipo de Obra</b>	<b>Estado</b>	<b>Presupuesto</b>
Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	Muy buen estado, cuneta excelente estado.	\$ 30.000.000

Total	\$ 30.000.000
-------	---------------

Por otra parte, los convenios realizados conjuntamente cuentan con más apoyo técnico y de control, por lo que al realizar la visita se evidenció que suelen tener un mejor estado, en comparación con los ejecutados solo por la IDACO, como se evidencia en la tabla la verificación el estado en campo fue positiva.

**Figura 3**

*Obras realizadas por IDACO*



*Nota:* El gráfico representa la relación entre el estado de las obras desarrolladas en el marco de los Convenios Solidarios con el IDACO y el presupuesto de cada uno de ellos.

Los convenios suscritos realizadas por IDACO fueron mayoritariamente mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias y mejoramiento de Escenarios Deportivos. Lo que va muy de la mano con los intereses de los participantes de las JAC. A pesar de ello las obras ejecutadas

por esta entidad respecto a las vías terciarias, es muy negativa dado que en el trabajo de campo y revisión documental se evidencio que hubo sobre costos en vías y que muchas de ellas ya requieren mantenimiento.

**Tabla 8**

*Obras realizadas por Alcaldía de Tena Cundinamarca e IDACO*

<b>Tipo de Obra</b>	<b>Estado</b>	<b>Presupuesto</b>
Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	Buen estado, material sobrante disponible, necesita limpieza.	\$ 90.000.000
Construcción y/o Mejoramiento de salones comunales.	No especificado.	\$ 33.000.000
<b>Total</b>		<b>\$ 123.000.000</b>

Uno de los convenios en los cuales también se ejecutó presupuesto por parte de la Alcaldía e IDACO, fue el de la construcción y fortalecimiento de los salones comunales, que es un aporte indirecto a la participación dado que se fortalecen los espacios de reunión de las juntas. Ahora bien, las alianzas para desarrollar convenios a nivel nacional le apuestan a la mejora de vías terciarias para el fortalecimiento económico del municipio. El Ministerio del Interior ha generado convenios administrativos para cumplir con las necesidades manifestadas por las JAC del municipio.

**Tabla 9***Obras realizadas por Ministerio del Interior*

<b>Tipo de Obra</b>	<b>Estado</b>	<b>Presupuesto</b>
Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	Buen estado, sin fisuras, cunetas en forma de V.	\$ 40.000.000
Mejoramiento de Escenarios Deportivos.	Un tablero de baloncesto roto.	\$ 8.000.000
<b>Total</b>		<b>\$ 48.000.000</b>

Durante el análisis, se ha observado una participación limitada del Ministerio del Interior en la articulación de suscripción de los Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Tena; ya que, en el periodo evaluado el Ministerio suscribió únicamente dos convenios de los 58 establecidos. Además, los recursos asignados para la ejecución de las obras, aun entendiendo que son de mínima cuantía estos fueron por valores mucho menores.

**Tabla 10***Obras realizadas por Alcaldía de Tena Cundinamarca, Ministerio del interior y JAC*

<b>Ministerio del Interior-Alcaldía de Tena- JAC Vereda Betulia</b>		
<b>Tipo de Obra</b>	<b>Estado</b>	<b>Presupuesto</b>
Mejoramiento y/o mantenimiento de vías terciarias.	Buen estado general, falta de limpieza en las cunetas.	\$ 45.000.000
<b>Total</b>		<b>\$ 45.000.000</b>

Con la información recopilada de la metodología aplicada, se presentan los resultados obtenidos desde la triangulación, para medir desempeño y los resultados alcanzados por las JAC en cuanto a sus competencias administrativas y su contribución al desarrollo comunitario.

Posteriormente, al trabajo de campo realizado sobre las obras ejecutadas en los Convenios Solidarios, se evidenció que la mayoría se conservan bien y que no han presentado deficiencias ni problemas estructurales que pudiesen afectar la calidad de la obra; es de precisar que la vida corresponde a veinte años de vida útil. Sin embargo, es importante que las Juntas de Acción Comunal realicen seguimientos periódicos con el propósito de evitar deterioros que afecten de manera directa a la comunidad y que de esta manera también se tengan que invertir recursos significativos; esto con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento de la obra desarrollada.

Por último, se indica que en el desarrollo de los Convenios Solidarios para el periodo evaluado no se abarcaron la totalidad de las veintidós Juntas de Acción Comunal existentes en el municipio y que se evidencia poca articulación con el Ministerio del Interior, lo que permite evaluar el bajo interés de esta entidad pública con las organizaciones comunitarias en el marco de su política y deja la iniciativa de investigar a fondo el porqué de dicha situación.

De esta manera se obtienen resultados interesantes en relación con que en ocho (8) años de investigación solamente se suscribieron 58 Convenios Solidarios en un municipio donde a la fecha se cuentan con veintidós (22) Juntas de Acción Comunal constituidas, teniendo un promedio anual de Convenios suscritos de 7,25 y teniendo una proporción por junta del 0.32; es

decir, que anualmente se realiza un apoyo solamente al 32.95% de la totalidad de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Tena, lo que de manera directa evidencia una ausencia por parte del Estado hacia dichos organismos comunales.

### ***Entrevista***

Según los resultados de las entrevistas, se pueden ver las respuestas a la afirmación de Leal y Dávila (estado del arte) sobre las Juntas de Acción Comunal como espacios propicios para el clientelismo y la política tradicional muestra una realidad variada y no uniforme en la práctica. Estos testimonios reflejan que, mientras el clientelismo puede ser un desafío en algunas JAC, también existen esfuerzos por mantener la transparencia y el enfoque en el bienestar comunitario. La clave para abordar estos problemas radica en fortalecer los mecanismos de control y transparencia, así como en mejorar la capacitación y el acceso a la información para garantizar que las JAC funcionen efectivamente como motores de desarrollo comunitario.

La respuesta del Directivo de la Gobernación de Cundinamarca:

*“...No he encontrado en este ejercicio laboral que ya va para seis años, que esta afirmación tenga fundamento. Por lo menos desde el Departamento de Cundinamarca, en el cual tengo conocimiento, no se ve. Lógico, tenemos 4,500 Juntas de Acción Comunal, y es posible que alguna de ellas se preste para hacer comentarios en territorio, para apoyar abiertamente a X o Y candidato...”*. (Directivo de la Gobernación de Cundinamarca, entrevista, 2023).

Respuesta del Representante a la Cámara por Cundinamarca:

*“...Al convertirse en líderes comunitarios, los dirigentes de las JAC a menudo son buscados por actores políticos que buscan influenciar a través de ellos a las comunidades, priorizando proyectos que pueden no ser los más necesarios para la comunidad, sino que responden a agendas políticas particulares...”* (Representante a la Cámara por Cundinamarca, entrevista, 2023).

Respuesta del presidente de la Junta de Acción Comunal de Sueños del Castillo:

*“Desde mi experiencia, en épocas electorales es cuando los candidatos suelen acercarse prometiendo apoyo que a menudo no se materializa. Muchas veces, solo se acuerdan de la Junta de Acción Comunal para ganar votos, pero luego olvidan sus compromisos...”* (presidente de la Junta de Acción Comunal de Sueños del Castillo, entrevista, 2023).

El análisis de las respuestas muestra que la afirmación de Leal y Dávila sobre las JAC como espacios propicios para el clientelismo tiene respaldo parcial en la práctica observada y experimentada por algunos actores, aunque no es una realidad universal y generalizada. Mientras que el directivo de la Gobernación de Cundinamarca niega la extensión del clientelismo de manera general, el representante a la Cámara y el presidente de la JAC de Sueños del Castillo reconocen su existencia y los desafíos asociados, aunque en diferentes grados de severidad y frecuencia. Esto sugiere que, si bien las JAC pueden enfrentar riesgos de clientelismo, también hay espacios y prácticas que buscan asegurar la transparencia y el beneficio comunitario. La clave está en fortalecer los mecanismos de control y transparencia para mitigar las influencias

políticas negativas y asegurar que las JAC funcionen como verdaderos agentes de desarrollo comunitario.

La implementación efectiva de medidas de transparencia y la correcta aplicación de convenios solidarios son cuestiones críticas para las JAC en Tena y en general en el departamento de Cundinamarca. Los desafíos identificados requieren un enfoque multifacético que combine capacitación, rendición de cuentas, supervisión independiente y participación comunitaria activa. Abordar estos retos no solo fortalecerá la legitimidad y eficacia de las JAC, sino que también contribuirá a construir una gobernanza local más justa, transparente y centrada en el verdadero bienestar de la comunidad.

Por otro lado, en respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué dificultades presentan las Juntas de Acción Comunal a nivel departamental? y ¿qué tipo de capacitación considera que necesitan los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal para mejorar el liderazgo?

Directivo de la Gobernación de Cundinamarca:

*“La renovación de liderazgos. Creo que el Instituto ha tratado de hacer un esfuerzo para atraer a personas jóvenes a que participen. No tenemos un estimado, pero se ha estandarizado un margen de edad donde los dirigentes y los dignatarios comunales oscilan entre más de 50 años. Un tema muy importante es la capacitación en cuanto a proyectos: cómo presentan proyectos productivos, cómo se presentan a convocatorias. Hoy en día, la mayoría de las entidades territoriales de orden nacional, departamental y municipal manejan convocatorias...”*  
(Directivo de la Gobernación de Cundinamarca, entrevista, 2023).

Representante a la Cámara por Cundinamarca.

*“Las dificultades principales suelen estar relacionadas con la falta de información. A menudo, no todos los miembros de las Juntas de Acción Comunal están al tanto de las oportunidades y recursos disponibles a través de las instituciones del Estado nacional y local. Además, existen desafíos en la presentación de proyectos y en la comprensión de la normativa que rige a las Juntas de Acción Comunal. En mi opinión, estas dificultades se deben principalmente a la falta de acceso y difusión de la información. También se requiere más capacitación para los líderes comunales en estos aspectos”.* (Representante a la Cámara por Cundinamarca, entrevista, 2023).

Respuesta del presidente de la Junta de Acción Comunal de Sueños del Castillo:

*“Actualmente, la Gobernación ofrece capacitaciones virtuales, pero considero que las sesiones presenciales serían más efectivas para resolver dudas y fomentar un aprendizaje más interactivo y práctico, especialmente para aquellos en áreas rurales que enfrentan desafíos de acceso a internet y habilidades digitales.* (presidente de la Junta de Acción Comunal de Sueños del Castillo, entrevista, 2023).

Primero, el directivo de la Gobernación de Cundinamarca resalta la dificultad en la renovación de liderazgos dentro de las JAC, señalando que la mayoría de los dirigentes comunales supera los 50 años, lo que crea un desafío en atraer y motivar a los jóvenes a participar activamente. Para enfrentar esto, el directivo sugiere la necesidad de una capacitación orientada hacia la motivación territorial y la gestión de proyectos productivos, junto con la

formación sobre cómo presentarse a convocatorias para obtener recursos, los cuales son esenciales en la implementación de presupuestos participativos.

Por su parte, el representante a la Cámara por Cundinamarca identifica la falta de información como uno de los mayores obstáculos para las JAC. Señala que los miembros de estas juntas a menudo no están al tanto de las oportunidades y recursos disponibles, afectando su capacidad para presentar proyectos y entender la normativa correspondiente. Recomienda que se proporcione información clara y efectiva a todas las organizaciones comunitarias, además de una capacitación exhaustiva en la normativa, la presentación de proyectos, la gestión interinstitucional y la coordinación intergubernamental.

El presidente de la Junta de Acción Comunal de Sueños del Castillo, por otro lado, destaca la necesidad de capacitaciones presenciales para resolver dudas y fomentar un aprendizaje más interactivo y práctico, especialmente para miembros en áreas rurales con limitaciones de acceso a internet y habilidades digitales.

Para fortalecer las Juntas de Acción Comunal, es crucial abordar estos retos: renovar los liderazgos, mejorar el acceso y la difusión de información, proporcionar capacitaciones efectivas (preferentemente presenciales) y enfocar la capacitación en temas de normativa, gestión de proyectos y coordinación interinstitucional. Estos pasos son esenciales para asegurar que las JAC tengan la capacidad de gestionar recursos de manera efectiva y representar mejor los intereses de sus comunidades.

Es importante destacar que, contrariamente a la creencia popular, no hay clientelismo en las Juntas de Acción Comunal. Estas juntas no solo son actores sociales y políticos, sino que también trabajan en beneficio de la comunidad. El servicio a la gente comienza en las bases comunales, ya que son los organismos más cercanos a las problemáticas y a la ciudadanía. abordar estos desafíos mediante la renovación de liderazgos, el acceso a información y recursos, y la capacitación efectiva en temas clave será fundamental para fortalecer las Juntas de Acción Comunal y asegurar su papel como facilitadoras de desarrollo comunitario en Cundinamarca.

### ***Encuesta***

De conformidad de los resultados obtenidos en el desarrollo de la pre-encuesta se rediseñó la encuesta donde se mantuvo las cuatro sesiones planteadas inicialmente las cuales corresponden a aspectos generales, preguntas enfocadas a miembros de juntas de acción comunal, servidores públicos y ciudadanía en general.

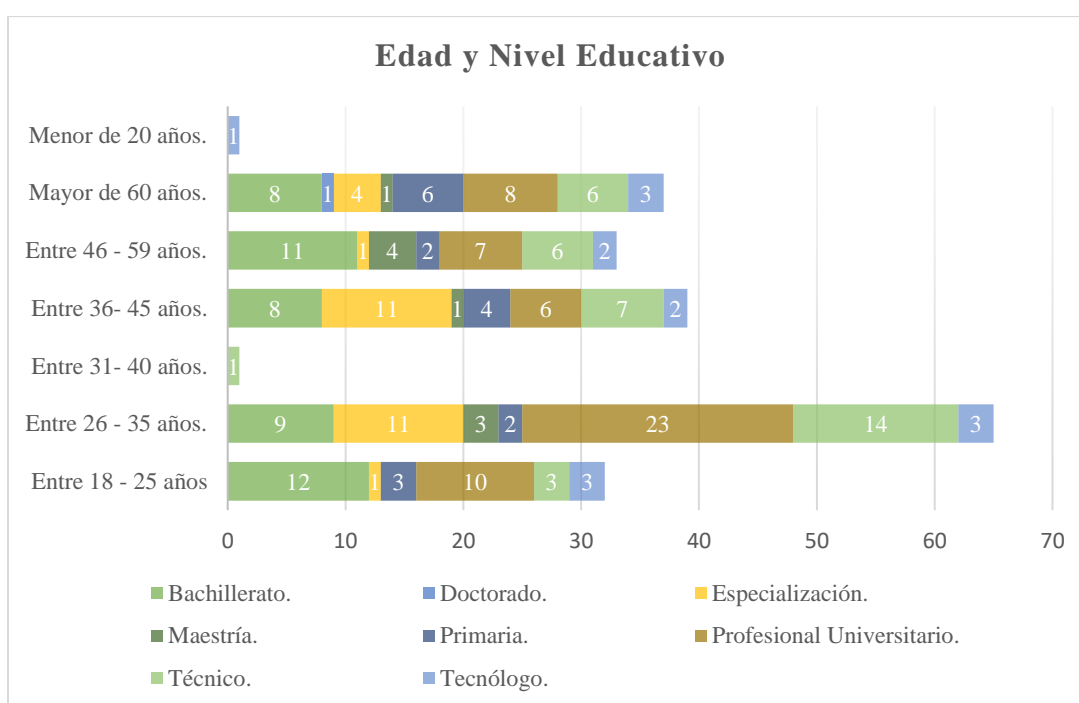
La muestra total fue de 208 entrevistas donde hubo tres tipos de participantes: ciudadanos (130 respuestas), miembros de las Juntas de Acción Comunal (31 miembros, incluidos directivos) y servidores públicos (47 personas, entre ellos 9 alcaldes, 10 concejales y 28 funcionarios públicos). Con una población total de 11,583 habitantes en Tena, Cundinamarca, según los datos del Departamento Nacional de Planeación en 2024, la muestra de 208 es un porcentaje representativo del 1.79%.

En términos de género, la encuesta reveló una mayor participación del género masculino con 119 hombres, en comparación con 88 mujeres y 1 persona identificada como otro. Este balance de género puede influir en las dinámicas laborales y sociales dentro del municipio. Es de

precisar, que con la información extraída de Terridata se tiene a cierre del 2023 una población de 5.989 hombres que equivalen al 51,7% y 5.594 mujeres que equivalen al 48,3%; aun las cifras son casi similares se logra evidenciar un bajo interés en la participación por parte del género femenino sobre los temas relacionados con las Juntas de Acción Comunal.

#### Figura 4

##### Relación Edad y Nivel Educativo



*Nota:* La grafica representa la relación entre el rango de edad de los encuestados con el nivel educativo.

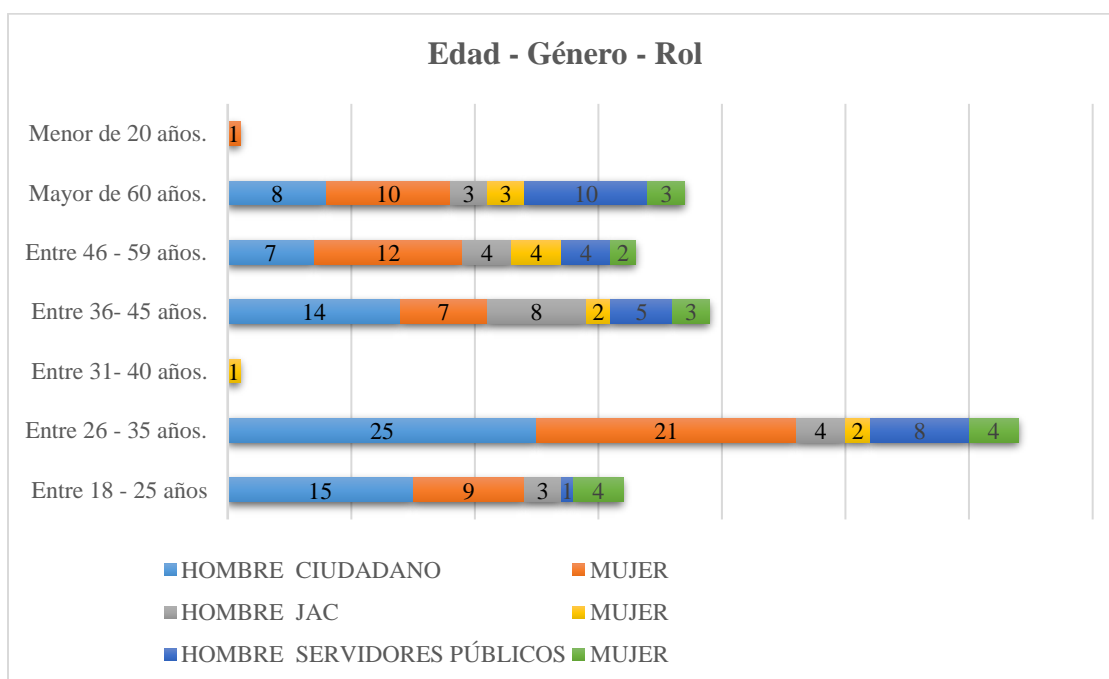
De acuerdo con la Figura No. 4 se observa que el 44% de la población encuestada posee un nivel académico superior, lo que facilita una mayor iniciativa basada en el conocimiento para desarrollar y proponer iniciativas en respuesta a las necesidades de la comunidad, en el contexto

de la participación ciudadana. Además, la interacción técnica con las entidades públicas puede favorecer una mayor fluidez y seguimiento por parte de la comunidad involucrada.

Por otro lado, el 47 % de los encuestados tiene entre 26 y 35 años. Este dato, en consonancia con lo mencionado anteriormente, refuerza la importancia de involucrar a la población joven adulta, quienes pueden actuar como agentes de cambio en la gestión pública, especialmente en lo que respecta a la rendición de cuentas y el seguimiento de los proyectos ejecutados por las juntas de acción comunal. Esto se alinea con las recomendaciones de Aguilar (2020), quien enfatiza la necesidad de la participación de la comunidad y la articulación entre los diferentes actores para promover un buen gobierno.

## Figura 5

### *Edad versus Rol*

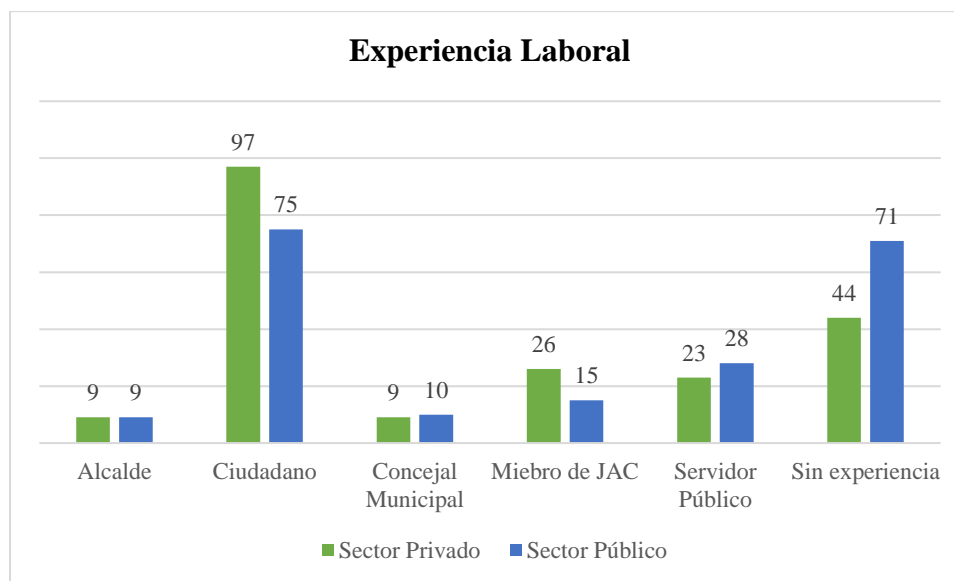


*Nota:* La grafica representa la relación entre el rol desempeñado por los encuestados con el rango de edad.

De acuerdo con los resultados, el 57% de los participantes fueron hombres, lo que refleja una mayor representación de este género, como se había señalado anteriormente. Además, se observa que el mayor número de mujeres se encuentra en el grupo de ciudadanos, con 21 participantes de un total de 88 encuestadas. Por otro lado, el 20,45% de las mujeres pertenece al rango de edad de 46 a 59 años, lo que sugiere un mayor interés de las mujeres adultas medias en la interacción con las gestiones del sector público.

### Figura 5

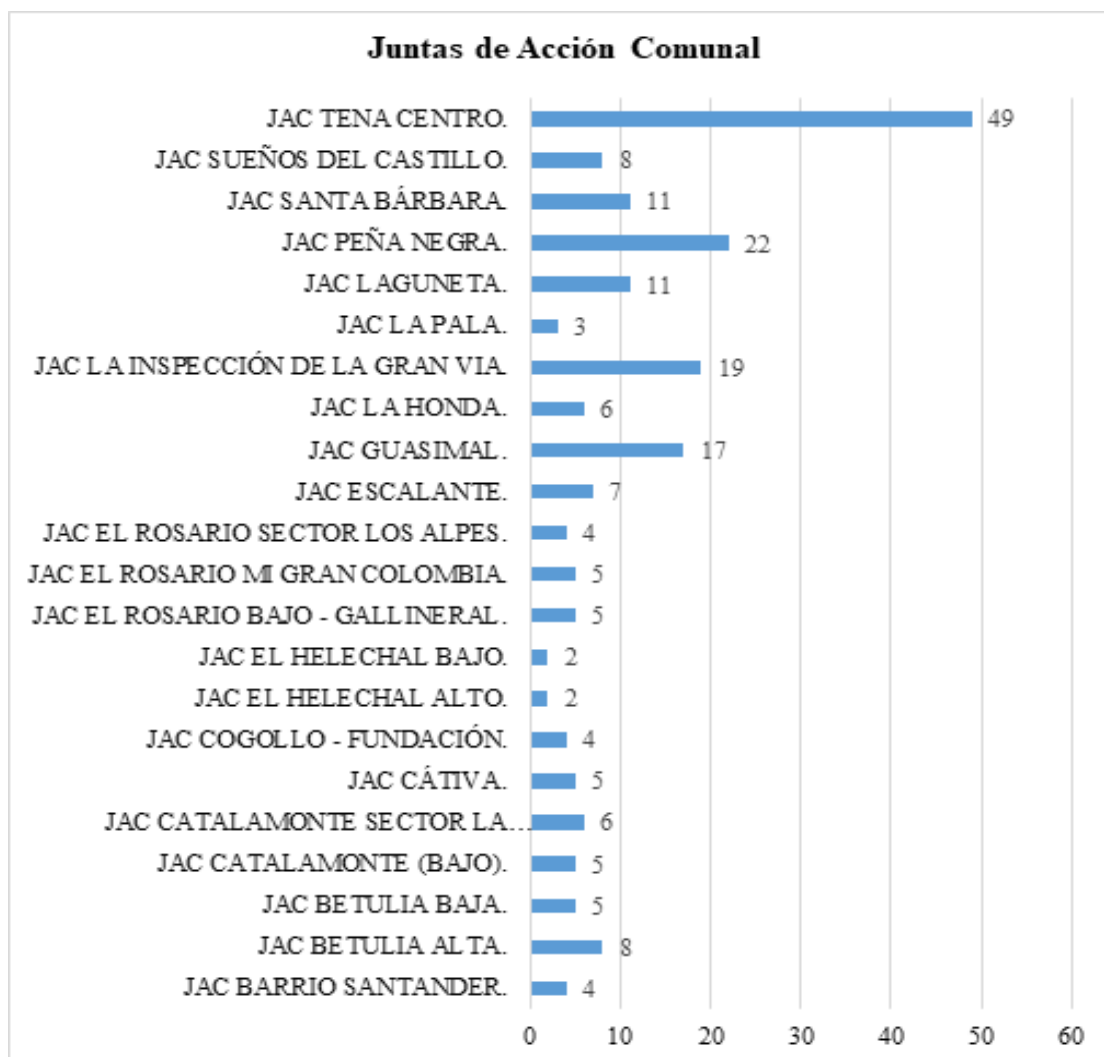
#### *Experiencia Laboral*



*Nota:* La grafica representa la experiencia laboral de los encuestados en el sector público y privado.

A continuación, se presenta un análisis de la experiencia laboral en los sectores público y privado, revelando una variabilidad notable en el sector público. En este ámbito, un porcentaje significativo de encuestados, 71 personas que representan el 34,13%, carecen de experiencia laboral. En contraste, en el sector privado, 44 personas, equivalente al 21,15%, también indican no tener experiencia.

No obstante, es importante destacar que existe un número considerable de individuos con más de cuatro años de experiencia en ambos sectores: 76 en el sector público y 102 en el sector privado. Esta experiencia acumulada sugiere la presencia de una fuerza laboral estable y capacitada, lo que facilita la aplicación del conocimiento en las Juntas de Acción Comunal. Esta situación podría contribuir a una mayor precisión en el diseño de proyectos y a una mejor articulación técnica con las entidades públicas.

**Figura 6***Juntas de Acción Comunal*

*Nota:* La grafica representa el número de encuestados que participaron con relación a las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Tena.

Con un total de 600 afiliados, la JAC Tena Centro es claramente una de las juntas de acción comunal más grandes y con mayor participación en el municipio. Se observa una variabilidad en la participación de las diferentes JAC, desde aquellas con una presencia

moderada como Guasimal y La Inspección de la Gran Vía, hasta las que tienen una baja participación como El Helechal Alto y El Helechal Bajo.

Después del análisis general de la encuesta, se procedió a examinar en detalle los tres grupos de encuestados y los resultados obtenidos de cada uno. Este enfoque permitió una comprensión más precisa de las variaciones y patrones emergentes entre los distintos segmentos de la muestra. Al desglosar la información según los grupos específicos, en primero lugar los servidores públicos, segundo los miembros de juntas de acción y luego los ciudadanos que participaron.

Los servidores públicos encuestados suman un total de 47 personas. De estos, 39, que representan el 83% de los encuestados, habían participado previamente en alguna Junta de Acción Comunal en calidad de directivos, miembros o colaboradores antes de asumir sus funciones actuales. Sin embargo, al analizar este grupo, se observa que, entre los 9 alcaldes y 10 concejales encuestados, el 100% había tenido experiencia previa en una Junta de Acción Comunal antes de acceder a sus cargos de elección popular. La alta participación de servidores públicos en Juntas de Acción Comunal antes de asumir sus cargos actuales sugiere que la experiencia en estas organizaciones es una característica común entre los funcionarios. Esto podría indicar que la experiencia en el ámbito comunitario es valorada y relevante para el desempeño en el sector público.

Entre los 47 servidores públicos encuestados, un 45%, equivalente a aproximadamente 21 personas, identificó problemas de carácter legal y procedimental como desafíos significativos,

particularmente en cuanto al conocimiento de aspectos legales y documentales por parte de los miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC), un nivel muy bajo por considerar que, este grupo es el que debe tener mayor dominio sobre el conocimiento normativo, ya que son ellos los que asesoran en cierto sentido a los integrantes de las JAC.

En contraste, un 60% de los encuestados, alrededor de 28 personas, calificó la gestión de las JAC en la ejecución de los Convenios Solidarios como "alta" a "muy alta", indicando una percepción positiva del impacto de estas juntas en sus comunidades, a pesar de reconocer áreas que necesitan mejora. En cuanto a las actividades políticas, el 30%, es decir, aproximadamente 14 personas, considera que las JAC participan activamente en funciones políticas, mientras que un 50%, cerca de 24 personas, percibe una inclinación política en la gestión comunitaria, especialmente durante los periodos electorales.

La capacidad de seguimiento de obras y proyectos y el involucramiento en áreas como infraestructura vial y escolar, así como en el ámbito deportivo y ambiental, fueron destacados como áreas para mejorar. Finalmente, las calificaciones para los procesos contractuales del Convenio Solidario mostraron variabilidad, con puntuaciones más bajas en "Mejoramiento de Escuelas" y "Rocería y mantenimiento vial", y una calificación más alta en "Dotación de equipos tecnológicos", reflejando una percepción positiva de los beneficios tangibles proporcionados a la comunidad.

Por otro lado, la encuesta realizada a 31 miembros de diferentes Juntas de Acción Comunal (JAC) revela varios aspectos relevantes para evaluar la efectividad de estos

organismos. En cuanto al tiempo de vinculación, el 9.7% de los encuestados, equivalente a 3 personas, ha estado involucrado en las JAC por menos de un año. Un 32.3%, es decir, 10 personas, tiene entre 1 y 3 años de experiencia. El 16.1%, o 5 personas, lleva entre 4 y 6 años, el 19.4%, equivalente a 6 personas, entre 7 y 10 años, el 12.9%, es decir, 4 personas, entre 11 y 20 años, y el 9.7%, alrededor de 3 personas, ha estado más de 20 años en las JAC.

Esto indica una combinación de experiencia y renovación entre los miembros. Más del 50% de los encuestados, es decir, 16 personas, se han vinculado a las JAC en los últimos 5 años. Esta tendencia puede deberse a la llegada de nuevos residentes al municipio, mientras que el 9.7%, o 3 personas, con más de 20 años en las JAC representa a los miembros originarios del municipio.

Respecto a las fortalezas percibidas, 22 miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC), equivalentes al 71% de los encuestados, destacaron la fortaleza social de las JAC. Por otro lado, aspectos administrativos y económicos fueron mencionados por 2 personas cada uno, lo que representa un 6.5% del total, reflejando que las JAC son ampliamente valoradas por su impacto social. Sin embargo, el conocimiento sobre la Ley 2166 del 2021 varía considerablemente: el 22.6%, es decir, 7 personas, indicaron tener un conocimiento muy bajo, mientras que el 48.4%, equivalente a 15 personas, reportaron un conocimiento medio. Esto sugiere una necesidad de mejorar la capacitación en aspectos legales para fortalecer el entendimiento y la aplicación de la ley.

En términos de participación, el 19.4% de los encuestados, equivalente a 6 personas, participa regularmente en actividades de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Un 32.3%, es decir, 10 personas, lo hace ocasionalmente, y el 41.9%, que corresponde a 13 personas, participa de manera activa. Esto evidencia un alto nivel de compromiso con las actividades de la JAC. Las actividades más desarrolladas incluyen rocería y mantenimiento de vías, mencionadas por el 25.8% de los encuestados, lo que equivale a 8 personas, y actividades lúdicas, deportivas, culturales y artísticas, destacadas por el 35.5%, o 11 personas, reflejando un enfoque integral en la mejora comunitaria.

La evaluación de la gestión de entidades públicas en relación con los Convenios Solidarios muestra que el 29%, equivalente a 9 personas, está altamente satisfecho con la alcaldía. Un 25.8%, es decir, 8 personas, tienen una satisfacción mediana, y el 3.2%, aproximadamente 1 persona, reporta una satisfacción baja. Los tiempos de ejecución del Convenio Solidario varían: el 41.9%, equivalente a 13 personas, reporta una duración de 1 a 2 meses; el 45.2%, es decir, 14 personas, indica una duración de 3 a 4 meses; y el 9.7%, alrededor de 3 personas, señala que la duración fue de más de 6 meses. La demora en los desembolsos se identifica como el principal factor negativo durante la ejecución, afectando al 67.7%, equivalente a 21 personas, de los encuestados.

Un 54.8%, es decir, 17 personas, no está dispuesto a continuar en las condiciones actuales con el esquema contractual de los convenios solidarios debido a complicaciones financieras y administrativas, mientras que el 32.3% que se enfrentan las juntas de acción comunal, por la falta de acompañamiento de las entidades públicas a los organismos comunales, o 10 personas, sí está

dispuesto, indicando una necesidad urgente de mejorar las condiciones de seguridad jurídica y la gestión de desembolsos. Para incrementar la participación ciudadana, el 16.1%, equivalente a 5 personas, sugiere mejorar la difusión de información y realizar asambleas en horarios accesibles.

Entre los logros principales mencionados, la realización de obras de infraestructura es destacada por el 64.5%, es decir, 20 personas, mientras que la falta de información y comunicación, y la falta de apoyo económico son los principales obstáculos mencionados por el 35.5%, o 11 personas. Finalmente, el 19.4%, equivalente a 6 personas, considera que no es necesario asignar nuevas funciones a las JAC. Este análisis revela que, aunque las JAC desempeñan un papel crucial en la mejora de la comunidad y muestran fortalezas notables, enfrentan desafíos significativos relacionados con la capacitación, la gestión de recursos y la participación efectiva. Abordar estos desafíos es esencial para mejorar su impacto y efectividad.

Con base en la encuesta realizada a 130 ciudadanos sobre la participación en las Juntas de Acción Comunal (JAC) del municipio, se presentan los siguientes hallazgos: Para el 43% de los encuestados, equivalente a 56 personas, la participación ciudadana es importante porque aumenta la confianza en las instituciones y fortalece la democracia. El 28%, es decir, 37 personas, considera que es relevante para la vinculación de la comunidad. Por otro lado, el acceso a la información es valorado por el 14% de los encuestados, que corresponde a 18 personas, y la divulgación oportuna por el 9%, es decir, 12 personas.

El principal problema identificado es la apatía y desinterés de la comunidad, señalado por el 43% de los participantes, o 56 personas. La falta de divulgación de la gestión realizada por las

JAC fue mencionada por el 27%, equivalente a 35 personas. En términos de fortalezas, la gestión de proyectos y recursos es vista como una ventaja principal por el 28% de los encuestados, que representa a 37 personas, mientras que la capacidad de organización y movilización es destacada por el 17%, es decir, 22 personas. En cuanto a la participación en actividades desarrolladas por las JAC, solo el 8%, equivalente a 10 personas, participa siempre; el 21%, o 27 personas, lo hace frecuentemente, y el 24%, es decir, 31 personas, participa ocasionalmente.

El 57% de los ciudadanos, es decir, 74 personas, estaría dispuesto a dedicar de 1 a 3 horas mensuales a actividades de las JAC; un 18%, o 24 personas, de 4 a 5 horas, y un 10%, equivalente a 13 personas, de 6 a 7 horas. Las diferencias en el acceso a la información entre las JAC urbanas y rurales son señaladas principalmente en el uso de herramientas tecnológicas por el 20%, es decir, 26 personas, y la lejanía con la alcaldía municipal, mencionada por el 15%, o 20 personas. La JAC de Tena Centro se destaca como modelo a seguir según el 23% de los encuestados, equivalente a 30 personas, por su gran capacidad de gestión, compromiso con la comunidad y la ayuda recibida de la alcaldía. Guasimal, mencionada por el 19% de los encuestados, es decir, 25 personas, y La Gran Vía, destacada por el 5%, o 6 personas, también fueron elogiadas por su organización y trabajo comunitario.

Para incentivar la participación ciudadana, sobresalen la promoción del trabajo en equipo, sugerida por el 45% de los encuestados, es decir, 59 personas, y la recomendación de más eventos de integración comunitaria, propuesta por el 7%, o 9 personas. Este análisis muestra la perspectiva de los ciudadanos sobre las problemáticas, fortalezas y estrategias que consideran necesarias para fortalecer la participación comunitaria. Es evidente que existe un consenso en la

necesidad de mejorar el conocimiento sobre la normatividad y aumentar la transparencia, ya que el desconocimiento de las acciones realizadas por las JAC desincentiva la participación y afecta la toma de decisiones.

## Conclusiones

La investigación ha permitido determinar la efectividad de la participación ciudadana a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la ejecución de recursos y el cumplimiento de competencias administrativas municipales en Tena, Cundinamarca, durante el periodo 2016-2023. Se ha evidenciado que estas JAC han sido fundamentales en la mejora de la calidad de vida local, aunque con ciertas limitaciones. Entre 2016 y 2019, la gestión de recursos se enfrentó a serios desafíos, reflejados en déficits económicos recurrentes que surgieron de una falta de planificación y coordinación institucional. En contraste, el periodo 2020-2023 se caracterizó por una gestión financiera más eficiente, donde se alcanzó un notable superávit del 375% en la ejecución de convenios solidarios, destacando un mejor alineamiento con las necesidades de la comunidad.

El análisis de campo y la revisión documental revelaron que la mayoría de las obras ejecutadas por medio de convenios solidarios se encuentran en buen estado, aunque algunas muestran signos de deterioro, lo que subraya la necesidad de un mantenimiento constante. Las entrevistas y encuestas realizadas han reflejado una percepción positiva sobre la gestión de las JAC; sin embargo, también han señalado la urgencia de mejorar la información y capacitación de los miembros sobre normativas y procesos administrativos. Asimismo, se ha identificado la inclusión de jóvenes y la renovación de liderazgos como esenciales para asegurar la sostenibilidad del trabajo comunal.

La colaboración entre las JAC y las entidades gubernamentales ha sido crucial, pero se han encontrado diferencias en el apoyo técnico y la supervisión, lo que resalta la importancia de una cooperación más estrecha. La limitada participación del Ministerio del Interior indica que se requiere un mayor compromiso de los niveles superiores de gobierno para fortalecer el apoyo a estas organizaciones. En cuanto a la gobernanza y la gerencia social, las JAC han contribuido a la transparencia y la eficiencia en la gestión de proyectos, promoviendo un desarrollo comunitario más integral y sostenible.

Para el futuro, es recomendable implementar capacitaciones continuas, fomentar una participación más inclusiva y asegurar la transparencia en la gestión de recursos. Además, se deben establecer mecanismos de seguimiento y potenciar el uso de tecnologías de la información para mejorar la eficiencia de los proyectos. Los hallazgos subrayan la importancia de contar con una gestión financiera rigurosa y una colaboración efectiva entre el gobierno y las organizaciones comunitarias para maximizar el impacto de las JAC en Tena, Cundinamarca.

Para mejorar la efectividad de las JAC en Tena, Cundinamarca, es crucial implementar las recomendaciones mencionadas, fortaleciendo la participación ciudadana, mejorando la comunicación y liderazgo, y asegurando recursos adecuados y capacitación continua para los líderes comunitarios. Estos esfuerzos no solo fortalecerán la cohesión social, sino que también contribuirán al desarrollo sostenible y equitativo del municipio.

La principal dificultad para la realización de desembolsos a las JAC radica en problemas de organización y gestión interna tanto en las JAC como en las entidades públicas responsables.

La falta de apoyo y comunicación adecuada, junto con la burocracia y los trámites excesivos, también son obstáculos significativos. Además, los retrasos en los pagos, la falta de información, los requisitos y conocimientos insuficientes, y el apoyo económico inadecuado complican aún más la situación. Para mejorar este proceso, se necesitaría una mayor coordinación, apoyo financiero y administrativo, y una reducción en la burocracia.

El análisis de las respuestas proporciona una visión clara de los puntos fuertes y las áreas de mejora para las JAC. Si bien hay una disposición significativa para continuar con los Convenios Solidarios, es evidente que se necesita una mejora en la gestión de los recursos y un mayor apoyo por parte de las entidades gubernamentales. Incrementar las estrategias de comunicación, participación y capacitación puede ser clave para superar los obstáculos identificados y potenciar los logros constatados.

Los resultados revelan que la Alcaldía Municipal es la entidad más involucrada en los Convenios Solidarios, con un nivel de satisfacción generalmente alto entre los miembros de JAC. La Gobernación (IDACO) también juega un papel importante, aunque con evaluaciones más variadas. Los proyectos más comunes incluyen la placa huella y mantenimiento de infraestructuras comunitarias. Sin embargo, existen preocupaciones significativas sobre la calidad de algunos convenios y la eficiencia de la gestión, especialmente en cuanto a los plazos de desembolsos, siendo estos factores claves para mejorar para futuros convenios solidarios.

Desde los planteamientos de Aguilar (2021), sobre gobernanza, se observa una clara interconexión entre las funciones políticas y administrativas de las JAC y la estructura de poder

local. Aguilar resalta la importancia de la cooperación y articulación entre distintos actores para lograr una gobernanza efectiva. En este contexto, la participación de los miembros de las JAC en la política local se convierte en un mecanismo fundamental para garantizar que las decisiones y acciones del gobierno local reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

La intervención política de las JAC permite una mayor inclusión y pluralismo en la toma de decisiones, aspectos clave de la gobernanza según Aguilar. Al estar implicados en la gestión de proyectos y en la política local, los miembros de las JAC actúan como intermediarios entre la comunidad y el gobierno, promoviendo una administración más participativa y transparente. Sin embargo, la moderación en su participación política, como lo admiten los miembros de las JAC, puede también implicar una necesidad de balancear sus roles para evitar conflictos de interés y asegurar que su principal enfoque sea el bienestar comunitario.

La idea de que las JAC actúan como incubadoras políticas para futuros alcaldes y concejales también resuena con la propuesta de Klisberg en cuanto a la formación de líderes comunitarios desde la base social. Estos líderes, que inician su carrera en las estructuras de las JAC, llevan consigo un conocimiento íntimo de las necesidades de la comunidad y una experiencia en la implementación de proyectos locales. Esta trayectoria fomenta una gerencia social donde los administradores públicos tienen una comprensión profunda del contexto comunitario y están comprometidos con la equidad y el mejoramiento social.

El análisis de las respuestas muestra que la afirmación de Leal y Dávila sobre las JAC como espacios propicios para el clientelismo tiene respaldo parcial en la práctica observada y

experimentada por algunos actores, aunque no es una realidad universal y generalizada. Esto sugiere que, si bien las JAC pueden enfrentar riesgos de clientelismo, también hay espacios y prácticas que buscan asegurar la transparencia y el beneficio comunitario.

Estas organizaciones juegan un papel esencial en el desarrollo del capital social de las comunidades, promoviendo la solidaridad, la confianza y la tolerancia gracias al compromiso de sus líderes. Sin embargo, enfrentan desafíos significativos, como la baja participación juvenil, la falta de empoderamiento de los líderes y una percepción de abandono gubernamental. Las JAC son fundamentales para mediar la relación sociedad-Estado, pero su eficacia se ve limitada por prácticas como la politización y el clientelismo.

Esta dinámica de liderazgo es vital para promover la participación ciudadana y la colaboración entre los vecinos, elementos imprescindibles para el desarrollo de las comunidades (Guerrero & Tobón, 2021). No obstante, las JAC no están exentas de desafíos que pueden afectar su eficacia, como la baja participación de los jóvenes, la falta de empoderamiento de los líderes y la percepción de abandono por parte del gobierno.

Además, la falta de empoderamiento de los líderes comunitarios, que se perciben como carentes de poder y recursos para gestionar eficazmente sus funciones, puede mitigarse a través de capacitaciones y mayor apoyo gubernamental (Fernández, 2018). Es fundamental que los líderes adquieran herramientas de gestión y reciban incentivos que fomenten su continuidad y eficacia en el rol comunitario.

El bajo nivel académico de muchos miembros de las JAC dificulta la comprensión de leyes y estatutos, así como la capacidad de gestionar recursos. La formación continua y el acceso a la capacitación son esenciales para superar estos obstáculos. Las JAC, como escenarios ideales de participación a nivel local, brindan una plataforma donde los agentes comunales pueden decidir sobre su futuro mediante mecanismos de democracia participativa. Sin embargo, el trabajo de estas organizaciones enfrenta grandes dificultades debido al desamparo estatal, la politización, y la falta de recursos y capacitación (Molina, 2017).

Es imperativo que las JAC cuenten con un marco jurídico y regulatorio que les ofrezca estabilidad y autonomía. Asimismo, necesitan acceso a recursos financieros y humanos para operar eficazmente. Instituciones públicas y privadas pueden brindar apoyo mediante capacitación, financiamiento y colaboración en proyectos (Carmona & López, 2018). Además, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) debe desempeñar un papel crucial en la capacitación y asesoría de los dignatarios, promoviendo espacios de participación e investigación para fortalecer la eficiencia de los gobiernos locales.

Por otro lado, la decisión del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2024, que anuló el artículo 15 del Decreto 142 de 2023, desencadenó significativas implicaciones al eliminar la posibilidad de contratos directos con las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunitarios, al considerar que se trataba de una extralimitación en las funciones del presidente de la República. Esto impacta de manera relevante la modalidad de convenios solidarios utilizada para diversas contrataciones. Uno de los principales cuestionamientos a estos convenios es la falta de competencia entre contratistas, lo que podría excluir a pequeñas y medianas empresas de

ingeniería y profesionales del sector, afectando el derecho a la libre competencia, como señaló la Superintendencia de Industria y Comercio.

Además, se plantea que las Juntas de Acción Comunal, siendo asociaciones de vecinos y no empresas, carecen de la idoneidad y experiencia necesarias para algunas obras, generando preocupaciones sobre la calidad garantizada de los trabajos. Aunque el Consejo de Estado suspendió la aplicación del artículo impugnado del Decreto 142, no se paraliza completamente la figura de convenios solidarios, ya que la Ley 2166 de 2021, que ofrece un marco más amplio, sigue vigente. A pesar de las críticas, los convenios solidarios se defienden como una forma de revitalizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, favoreciendo la participación ciudadana y dinamizando la economía local en áreas donde la gran empresa no suele llegar.

En Tena, Cundinamarca, las Juntas de Acción Comunal han demostrado su eficacia en la ejecución de proyectos comunitarios, aunque también enfrentan desafíos en términos de institucionalización y profesionalización, por ejemplo, se realizaron más de 55 obras con Juntas de Acción Comunal mediante la modalidad de convenios solidarios entre 2016 y 2023, abarcando las dos últimas administraciones locales.

Las encuestas revelan una alta satisfacción con las obras realizadas bajo esta modalidad, destacando especialmente las placas huellas, debido a la eficiencia en el uso de los recursos y la transparencia en la ejecución, dado que no se registraron casos de corrupción. Además, la colaboración comunitaria es destacable. Sin embargo, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal presentan opiniones divididas sobre volver a ejecutar obras mediante esta modalidad.

El focus group en donde conversaron por una hora y 20 minutos generaron debate entre sí. En síntesis, se llegaron a las siguientes conclusiones de acuerdo con los diferentes puntos de vista:

- 1) Falta de herramientas para los líderes comunales: Muchos líderes no cuentan con las herramientas necesarias para gestionar convenios con las administraciones locales, departamentales o nacionales, lo que evidencia una deficiencia en las propuestas de la Constitución de 1991 hasta la fecha, aunque desde la constitución se tiene un panorama más participativo en la ciudadanía, no se ha avanzado en instrumentos técnicos.
- 2) Politización: En los últimos 30 años, las juntas de acción comunal se han politizado en exceso, perdiendo su enfoque inicial de organización comunitaria, los partidos políticos ven como fortín político y cooptan las directivas de las JAC, para hacer transacciones electorales, es decir cambiar votos por obra.
- 3) Críticas por la gestión de infraestructura: Se asignan responsabilidades complejas, como la ejecución de proyectos de infraestructura, a miembros que no cuentan con formación profesional en estas áreas, lo que genera errores técnicos y riesgos legales, por lo tanto, las funciones de los municipios no deben ser trasladadas como casi obligatorias a las juntas de acción comunal. Las juntas de Acción comunal, aunque los diferentes gobiernos han fortalecidos las JAC para realizar convenios, se sigue careciendo herramientas técnicas, por ejemplo, uno de los expertos expresaba: “de que sirve hacer convenios con las Juntas de Acción Comunal, se desconoce hasta como sacar una póliza de obra de

infraestructura”. Las juntas enfrentan dificultades para acceder a recursos presupuestales y herramientas necesarias, lo que limita su capacidad de acción.

- 4) Desde una mirada académica se denota una baja participación ciudadana y cultura política: Existe una confusión entre las juntas directivas y los miembros generales, lo que perpetúa una burocratización y desincentiva la participación de la comunidad, suele suceder lo mismo con los sindicatos en donde se confunde la directivas con la totalidad de la organización, en síntesis la Directivas se convierten en la junta de acción comunal, omitiendo a los demás integrantes y anulando la participación activa en la toma de decisiones.
- 5) Diferencias entre áreas urbanas y rurales: En las zonas rurales, las juntas cuentan con mayor cohesión social, pero enfrentan desventajas significativas en educación, infraestructura y conectividad. En las áreas urbanas, aunque hay mejores condiciones, la cohesión social es menor debido a las dinámicas económicas y sociales. En las zonas urbanas hay un alto grado de profesionalización de las directivas e incluso la mayoría tienen posgrados, pero se ha perdido el espíritu comunitario. Por otro lado, en lo rural se trabaja de la mano y se lucha por las mismas necesidades, sin embargo, los liderazgos se heredan, y se tiene un monopolio de familias que se pasan de generación a generación los liderazgos.
- 6) Falta de capacitación: La capacitación presencial es una necesidad prioritaria, especialmente en las zonas rurales donde la virtualidad no es viable por problemas de

cobertura, se hace la gestión desde el IDACO para que las capacitaciones se hagan en los territorios y nada virtual porque la pandemia ya se acabó. Las capacitaciones deben ser en temas administrativos y financieros.

- 7) Cada junta de acción comunal en determinado territorio es diversa no son homogéneas; cada territorio posee características y necesidades específicas. Por lo tanto, es indispensable proporcionar herramientas técnicas adecuadas que les permitan adaptarse a sus contextos particulares.
- 8) Las JAC no deben asumir las responsabilidades propias de las administraciones locales. En su lugar, deben trabajar en estrecha colaboración con las alcaldías, promoviendo una relación de complementariedad. Además, es crucial evitar que las JAC caigan en prácticas como la organización de actividades de recaudo, como bingos y almuerzos, para suplir la falta de recursos. Un ejemplo inspirador es el caso de Sibaté, donde una JAC ha logrado consolidarse como una entidad generadora de empleo, con dos empresas y 40 empleados.

Aunque consideran que el proyecto es positivo, enfrentan problemas relacionados con el desembolso de recursos, señalando excesiva burocracia, así como complicaciones con pólizas y seguros para los trabajadores y el apoyo financiero, ya que varios han tenido requerimientos por parte de la DIAN por la gestión de sus recursos.

Para mejorar su eficiencia, es esencial fortalecer sus capacidades técnicas y administrativas, promover la transparencia y rendición de cuentas, e incluir a profesionales y

técnicos en los proyectos. En resumen, la investigación destaca los logros y desafíos de las Juntas de Acción Comunal y sugiere la necesidad de mejorar su rol en el desarrollo comunitario y la contratación pública, en el contexto de la reciente decisión del Consejo de Estado y los debates sobre su competencia y capacidad.

Desde su establecimiento, los convenios solidarios han sido una herramienta clave para la ejecución de proyectos de infraestructura, educación, acueductos y otros servicios esenciales, especialmente en comunidades donde otros actores económicos no tienen presencia significativa. La historia de las JAC en Colombia remonta su formalización incluso antes de la Constitución de 1991, alineándose con el objetivo de fortalecer el tejido social y la participación ciudadana. Estas organizaciones han permitido a los ciudadanos jugar un rol activo y democrático en el desarrollo de sus comunidades.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y en particular la Ley 2294, desprenden la democratización de las compras públicas como una prioridad, incorporando actores que tradicionalmente han estado excluidos, incluyendo las JAC y otras organizaciones de la economía popular. La diferencia principal entre las JAC y las pequeñas empresas de construcción radica en la naturaleza y misión de estas entidades. Mientras que las empresas de construcción operan con fines comerciales, las JAC son organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro que buscan el bienestar colectivo. Los convenios solidarios, por tanto, se enmarcan no solo en la ejecución de obras sino también en la promoción de la cohesión social y la participación ciudadana.

Para que los convenios solidarios sean efectivos, es crucial que las JAC cumplan con ciertos requisitos administrativos y técnicos, como estar registrados en el sistema de comercio electrónico (SECOP) y mantener actualizados sus estatutos y registros tributarios. Este control normativo asegura la transparencia y eficacia en la implementación de proyectos, alineándose con el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993).

La integración de los convenios solidarios en el marco normativo existente sigue siendo esencial. Aunque el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el artículo 15 del Decreto 142 de 2023, la Ley 2166 de 2021 sigue habilitando la suscripción de estos convenios, lo cual brinda continuidad y seguridad jurídica. Es fundamental que tanto las entidades estatales como las JAC sigan colaborando estrechamente para capitalizar las oportunidades que estos convenios ofrecen.

Desde un escenario académico se busca comprender el estado actual de las Juntas de Acción Comunal (JAC), con la finalidad de tratar los retos que enfrenta la comunidad, y el papel de asesoría en los entes territoriales que debe jugar la ESAP. La ESAP debe promover espacios de participación e investigación en las JAC para que los gobiernos locales sean más eficientes, permitiendo dirimir aspectos claves relacionados principalmente con los problemas claves de la administración pública y deterioro de lo público.

## Capítulo V: Recomendaciones

De conformidad con el desarrollo de la investigación realizada en el marco de la efectividad de las Juntas de Acción Comunal se puede recomendar las siguientes iniciativas con la finalidad de mejorar y establecer criterios que permitan desarrollar de una manera más objetiva y participativa las acciones que le competen a estos Organismos Comunales, esto velando por el bienestar de la comunidad y haciendo a esta más partícipe de las decisiones que se deban tomar en pro de la sociedad.

En primera instancia, se recomienda continuar y fortalecer desde la Alcaldía Municipal de Tena en articulación con las demás entidades públicas competentes los programas de capacitación de los miembros de las JAC, en donde la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP puede ser fundamental capacitador, en los temas relacionados con administración pública, gestión financiera, normativa legal y el uso de tecnologías de la información. Esto mejorará su capacidad para cumplir de manera oportuna con los requisitos normativos, administrativos y de gestión con los proyectos que ejecuten entorno a los Convenios Solidarios. Adicionalmente, establecer un plan de trabajo y seguimiento que permita realizar mantenimientos oportunos a las obras ejecutadas a través de los convenios solidarios, asegurando su durabilidad y evitando deterioros prematuros.

Por otra parte, se resalta la importancia que desde la Alcaldía Municipal optimicen los trámites administrativos que deben desarrollar las Juntas de Acción Comunal, entendiendo que contamos con JAC urbanas y rurales, estas últimas resaltando que por su lejanía en ocasiones

pierden la interesa de mantener actualizado sus documentos y hasta en ocasiones participar de procesos contractuales dado a que los miembros deben costear sus gastos con sus propios recursos.

Es importante, fomentar una colaboración más estrecha entre las Juntas de Acción Comunal y las entidades gubernamentales, asegurando apoyo técnico y financiero sólido con lineamientos claros y estableciendo mecanismos de supervisión y evaluación que permitan una ejecución eficiente y efectiva de los Convenios Solidarios; derivado de esto también se debe mejorar los trámites administrativos asociados con los desembolsos para las JAC, agilizando el proceso para evitar retrasos y complicaciones en la ejecución de proyectos que ejecutan directamente las Juntas.

Por otro lado, se recomienda incentivar y mantener la participación ciudadana de los jóvenes y promover la renovación de liderazgos dentro de las Juntas de Acción Comunal para garantizar la sostenibilidad y el dinamismo de estas organizaciones de manera que se pueda obtener continuidad en las iniciativas que propongan con relación a las necesidades que presenta la comunidad en general. Derivado de esto y con la finalidad de fortalecer la confianza ciudadana se debe asegurar la transparencia en la gestión de recursos y en la ejecución de proyectos, implementando mecanismos de rendición de cuentas que involucren a la comunidad en el monitoreo y evaluación de las actividades de las JAC.

De acuerdo con los resultados obtenidos en las encuestas y evidenciando el nivel educativo que tiene la población habitante del Municipio de Tena, se sugiere involucrar dentro

de su equipo directivo de las JAC profesionales y técnicos que aporten a la planeación, ejecución y desarrollo de los proyectos realizados para asegurar la calidad y eficiencia en la ejecución de obras y servicios.

Es importante destacar, en el marco del desarrollo de la investigación se expidió un fallo por parte del Consejo de Estado, relacionado con la suscripción de los Convenios Solidarios, derivado de ello se recomienda revisar y ajustar las normativas y reglamentaciones relacionadas para garantizar la libre competencia y la idoneidad en la ejecución de obras. Estas recomendaciones buscan optimizar el desempeño de las JAC, garantizar una gestión eficiente de los recursos y promover un desarrollo comunitario más equitativo y sostenible.

Por último, se recomienda continuar con estudios e investigaciones que analicen la efectividad de las JAC y las lecciones aprendidas. Implementar un sistema de evaluación y retroalimentación para adaptar y mejorar constantemente las prácticas y políticas. Y analizar el papel del Estado como actor directo para el desarrollo oportuno y correcto de las funciones correspondientes a las Juntas de Acción Comunal.

Además, se puede dar bonificaciones para líderes comunales: reconocer económicamente el tiempo y esfuerzo de los líderes sin comprometer su carácter voluntario, en donde este impuesto salga de los municipios de primera y segunda categoría y se distribuya en los demás municipios pequeños y marginados. También diversificar los proyectos comunitarios hacia áreas como cultura, arte, educación y vivienda, además de la infraestructura vial. Las Juntas de Acción Comunal no solo deben estar para hacer placas huellas o alcantarillas sino en otros aspectos.

Además, la Escuela Superior de Administración Pública debe ser fundamental para implementar estrategias para llevar formación presencial y personalizada a las zonas rurales, articulando esfuerzos entre gobiernos locales y organizaciones comunales.

## Referencias

- (OCDE), O. p. (2019). *Informe "Government at a Glance 2019" (Gobierno a la Vista 2019)*.
- (PNUD), P. d. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo Humano para Todos*.
- Aguilar Villanueva, L. (2004). *Gobernanza y participación ciudadana en América Latina: desafíos y perspectivas. Estudios Constitucionales Fondo de Cultura Económica*.
- Aguilar Villanueva, L. (2020). *Democracia, Gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de: Editorial Instituto Nacional Electoral.
- Alberto, M. J. (1964). *Desarrollo de la comunidad en Colombia °11. Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social*. Santiago de Chile.
- Arboleda, M. (2022). *Juntas de acción comunal construcción de caminos hacia la sostenibilidad análisis de caso Universidad EAFIT*.
- , L., Cuervo, V., R. (2015). *Diseño de un modelo de gerencia de proyectos comunitarios para la asociación de juntas de acción comunal de la localidad de Fontibón, Bogotá D.C*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Banco Mundial*. (s.f.). Obtenido de Banco Mundial:  
<https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>
- Banco, M. (2017). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017: Gobernanza y la Ley*.

- Barzelay, M. (2001). *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*.
- Bovaird, T. &. (2003). *Evaluating the effectiveness of public management reforms*. Routledge.
- Boyne, G. A. (2003). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge University Press.
- Carles, M. R. (2020). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*.
- Carmona, R., A. (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina, Transformaciones, sociales y de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina. Buenos Aires: EDICIONES UNGS.
- CEPAL. (2017). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2017: La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DANE. (s.f.). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/>
- Dwight, W. (2023). *Un pensador administrativo universal*.
- Fals Borda, O. (1961). *La acción comunal en una vereda colombiana*. Ediciones Tercer Mundo.
- , L. (2018). *del rol que ejercen las Juntas de Acción Comunal en el Desarrollo del Municipio de Taminango, departamento de Nariño año 2018*. San Juan de Pasto: Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

Fraser, N. (2008). *Escuchar a los que no tienen voz: Democracia y justicia social*. Ediciones Akal.

Goldfrank, B. (2020). *La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos*. New Jersey: Revista de Ciencia y Gobierno. Nueva Jersey, Estados Unidos.

, D. (2020). *Fortalecimiento del Rol de las Juntas de Acción Comunal en el Municipio de Guamal – Meta*. Colombia. Meta: Tesis de Maestría Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Gordillo Peña, A., & Nelson Fyne, G. (2019). *Atributos de capital social existente en las juntas de acción comunal y sus aportes al desarrollo local del barrio especial El salado del municipio de Ibagué*. Colombia. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Manizales.

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa. 1: La razón y la reproducción social*. Ediciones Siglo XXI.

IDACO. (s.f.). *Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca*. Obtenido de Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca: <https://idaco.gov.co/>

II, S. (s.f.). *Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de Colombia Compra Eficiente: Colombia Compra Eficiente

Infraestructura., S. d. (2016). *Plan de Desarrollo "“Unidos, un nuevo Tena si es posible” 2016-2019*. Alcaldía de Tena.

Infraestructura., S. d. (2020). *Plan de Desarrollo "Tena Progresa en las Mejores Manos" 2020-2023*. Alcaldía de Tena.

Interior, M. d. (s.f.). *Ministerio del Interior*. Obtenido de Ministerio del Interior:  
<https://www.mininterior.gov.co/>

Kliksberg, B. (1998). *La gerencia social en el desarrollo humano*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kliksberg, B. (2001). *La participación ciudadana en la gestión social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kliksberg, B. (2003). *Descentralización y participación en la gestión social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kliksberg, B. (2004). *Sostenibilidad de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Granica Buenos Aires: CEPAL.

Kliksberg, B. *Equidad y pobreza en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 2002: CEPAL.

Lippez de Castro, S., Guerrero, F., Tobón, G., & Nina Baltazar, E. (2021). *Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia*. Bogotá.

Lugo Olaya, N. (2022). *Diseño, desarrollo y despliegue de una red comunitaria para mejorar la conectividad a internet de la vereda la Balsita del municipio de Agua de Dios por medio de una zona digital para el año 2022*.

Lugo, B. (2022). *La participación en las consultas, contralorías sociales y presupuestos participativos en México, 2020*. D.F: Revista Mexicana de Opinión Pública.

Maquera, M. W. (2022). *Efectividad de la gestión pública a través de la planificación estratégica*.

Martins, C. (2018). *El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras*. Sao Paulo: Revista GESTÃO E SECRETARIADO – GESEC.

Michael, B. (2006). *El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: cómo integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales*.

Moreno, J. (2022). *La estrategia clientelar en los barrios de Medellín, Colombia. Juntas de Acción Comunal, 1960 - 1980 Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia).

Muñoz, A., & Mayor, M. (2017). *Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local*. Bogotá: Revista Administración & Desarrollo. Bogotá D.C: Escuela Superior de Administración Pública. ESAP.

Osborne, D. &. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public management and administration*. Edward Elgar Publishing.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. Cuarta Edición.

Rincón P, J. (2016). *Pública, Gerencia Pública, Gestión Pública y Gerencia Social*. Bogotá: Grupo Editorial.

Otero, M. (2014). *Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal*. Barranquilla: Revista Equidad y Desarrollo. Corporación Universitaria de la Costa.

Sanchez, P., Bernal, D., C. (2018). *Las Juntas de Acción Comunal y la Gestión Pública en Colombia*. Tunja: Revista principia Iuris. Tunja, Boyacá.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Signorelli, G. (2016). *El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario*. Salamanca: Revista América Latina Hoy. Vol.72.

## **Anexos**

**Anexo No. 1:** Trabajo de campo Convenios Solidarios

**Anexo No. 2:** Encuestas

**Anexo No. 3:** Focus Gruop